



KPS.430.11.2022

Nr ewid. 149/2022/P/22/033/KPS

Informacja o wynikach kontroli

**USŁUGI ASYSTENTA OSOBISTEGO
JAKO WSPARCIE SPOŁECZNE OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH**

**DEPARTAMENT PRACY, SPRAW
SPOŁECZNYCH I RODZINY**

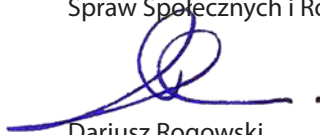
MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Usługi asystenta osobistego jako wsparcie społeczne osób niepełnosprawnych

p.o. Dyrektor Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny



Dariusz Rogowski

Akceptuję:

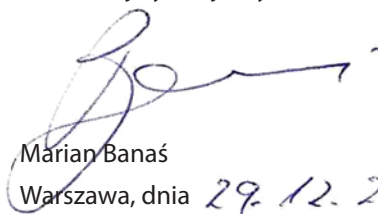
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 29.12.2022

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

| | |
|--|----|
| WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ..... | 5 |
| 1. WPROWADZENIE..... | 7 |
| 2. OCENA OGÓLNA | 11 |
| 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI..... | 12 |
| 4. WNIOSKI..... | 23 |
| 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI | 25 |
| 5.1. Przygotowanie i wdrożenie Programu dla samorządów..... | 25 |
| 5.1.1. Program wsparcia osób niepełnosprawnych..... | 25 |
| 5.1.2. Działania wojewodów | 27 |
| 5.1.3. Oceny wniosków | 30 |
| 5.1.4. Wyniki naboru wniosków | 34 |
| 5.1.5. Umowy dotyczące realizacji zadania | 35 |
| 5.2. Dostępność pomocy w formie usług asystenckich | 36 |
| 5.3. Przyznawanie i realizacja usług przez samorzady..... | 40 |
| 5.3.1. Adresaci Programu | 40 |
| 5.3.2. Przyznawanie usług – kompetencja samorządu | 44 |
| 5.3.3. Realizacja usług | 45 |
| 5.4. Wykonawcy usług realizowanych przez samorzady..... | 51 |
| 5.4.1. Zlecenie usług | 51 |
| 5.4.2. Specjaliści wykonujący usługi | 53 |
| 5.5. Wydatkowanie i rozliczenie środków przez samorzady..... | 55 |
| 5.5.1. Niepełne wydatkowanie środków | 56 |
| 5.5.2. Środki na obsługę Programu | 59 |
| 5.5.3. Kwalifikowalność środków | 60 |
| 5.5.4. Rozliczenie otrzymanych środków | 64 |
| 5.6. Nadzór i kontrola realizowana przez samorzady..... | 66 |
| 5.7. Realizacja Programu przez MRiPS oraz wojewodów | 69 |
| 5.7.1. Założenia Programu..... | 69 |
| 5.7.2. Realizacja Programu przez wojewodów..... | 70 |
| 5.7.3. Rozliczenie Programu przez MRiPS | 74 |
| 5.7.4. Monitorowanie i kontrola Programu | 75 |

SPIS TREŚCI

| | |
|---|------------|
| 5.8. Przygotowanie i wdrożenie Programu dla organizacji pozarządowych..... | 79 |
| 5.9. Przyznawanie i realizacja usług wykonywanych przez organizacje pozarządowe | 83 |
| 5.9.1. Adresaci Programu | 83 |
| 5.9.2. Realizacja wsparcia..... | 85 |
| 5.10. Wykonawcy usług realizowanych przez organizacje pozarządowe | 91 |
| 5.11. Wydatkowanie i rozliczenie środków przez organizacje pozarządowe | 95 |
| 5.11.1. Wydatki na realizację Programu | 96 |
| 5.11.2. Kwalifikowalność środków | 97 |
| 5.11.3. Rozliczanie środków..... | 105 |
| 5.12. Nadzór i kontrola realizowana przez organizacje pozarządowe | 106 |
| 5.13. Realizacja Programu przez MRiPS | 108 |
| 6. ZAŁĄCZNIKI | 112 |
| 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe..... | 112 |
| 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych..... | 119 |
| 6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności..... | 128 |
| 6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli..... | 129 |
| 6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli | 130 |

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

| | |
|---|---|
| Fundusz Solidarnościowy /Fundusz | Państwowy fundusz celowy utworzony na podstawie ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1787, ze zm.), którego celem jest wsparcie społeczne, zawodowe, zdrowotne oraz finansowe osób niepełnosprawnych oraz finansowe emerytów i rencistów. |
| Niepełnosprawność | Trwała lub okresowa niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy (art. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz. U. z 2021 r. poz. 573, ze zm.). |
| Znaczny stopień niepełnosprawności | Do znacznego stopnia niepełnosprawności zalicza się osoby z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolne do pracy albo zdolne do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej i wymagające, w celu pełnienia ról społecznych, stałej lub długotrwałej opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością do samodzielnej egzystencji (art. 4 ust. 1 ww. ustawy). |
| Umiarkowany stopień niepełnosprawności | Do umiarkowanego stopnia niepełnosprawności zalicza się osoby z naruszoną sprawnością organizmu, niezdolne do pracy albo zdolne do pracy jedynie w warunkach pracy chronionej lub wymagające czasowej albo częściowej pomocy innych osób w celu pełnienia ról społecznych (art. 4 ust. 2 ww. ustawy). |
| Lekki stopień niepełnosprawności | Do lekkiego stopnia niepełnosprawności zalicza się osoby o naruszonej sprawności organizmu, powodującej w sposób istotny obniżenie zdolności do wykonywania pracy, w porównaniu do zdolności, jaką wykazują osoby o podobnych kwalifikacjach zawodowych z pełną sprawnością psychiczną i fizyczną, lub mające ograniczenia w pełnieniu ról społecznych dające się kompensować przy pomocy wyposażenia w przedmioty ortopedyczne, środki pomocnicze lub techniczne (art. 4 ust. 3 ww. ustawy). |
| Niezdolność do samodzielnej egzystencji | Naruszenie sprawności organizmu w stopniu uniemożliwiającym zaspokajanie bez pomocy innych osób podstawowych potrzeb życiowych, za które uważa się przede wszystkim samoobsługę, poruszanie się i komunikację (art. 4 ust. 4 ww. ustawy). |
| Niepełnosprawność u osób do 16. roku życia | Osoby, które nie ukończyły 16. roku życia zaliczane są do osób niepełnosprawnych, jeżeli mają naruszoną sprawność fizyczną lub psychiczną o przewidywanym okresie trwania powyżej 12 miesięcy, z powodu wady wrodzonej, długotrwałej choroby lub uszkodzenia organizmu, powodującą konieczność zapewnienia im całkowitej opieki lub pomocy w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych w sposób przewyższający wsparcie potrzebne osobie w danym wieku (art. 4a ust. 1 ww. ustawy). |
| Uczestnictwo w życiu społecznym | Możliwość pełnienia ról społecznych oraz pokonywania barier, w szczególności psychologicznych, architektonicznych, urbanistycznych, transportowych i w komunikowaniu się (art. 2 pkt 5 ww. ustawy). |
| Rehabilitacja osób niepełnosprawnych | Zespół działań, w szczególności organizacyjnych, leczniczych, psychologicznych, technicznych, szkoleniowych, edukacyjnych i społecznych, zmierzających do osiągnięcia, przy aktywnym uczestnictwie osób, możliwie najwyższego poziomu ich funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej (art. 7 ust. 1 ww. ustawy). |

| | |
|-----------------------------------|--|
| Rehabilitacja społeczna | Rehabilitacja społeczna ma na celu umożliwienie osobom niepełnosprawnym uczestnictwo w życiu społecznym. Rehabilitacja ta realizowana jest przede wszystkim przez: wyrabianie zaradności osobistej i pobudzanie aktywności społecznej osoby z niepełnosprawnością; wyrabianie umiejętności samodzielnego wypełniania ról społecznych; likwidację barier, w szczególności architektonicznych, urbanistycznych, transportowych, technicznych, w komunikowaniu się i dostępie do informacji; kształtowanie w społeczeństwie właściwych postaw i zachowań sprzyjających integracji z osobami niepełnosprawnymi (art. 9 ust. 1 i 2 ww. ustawy). |
| Program/Programy | Program <i>Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej</i> – edycja 2019–2020 i edycja 2021 oraz <i>Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami</i> – edycja 2020–2021. |
| MRiPS lub Ministerstwo | Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (od 6 października 2020 r.), wcześniej Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. |
| UW | Urząd wojewódzki |
| UM | Urząd miasta |
| OPS/MOPS/M-GOPS/ PCPR | Ośrodek pomocy społecznej/miejski ośrodek pomocy społecznej/miejsko-gminny ośrodek pomocy społecznej/powiatowe centrum pomocy rodzinie. |

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy system usług asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej, finansowany ze środków publicznych, funkcjonuje prawidłowo?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy Program mający na celu wsparcie w formie usług asystenta osobistego osób niepełnosprawnych został prawidłowo przygotowany i wdrożony?
2. Czy Minister i wojewodowie prawidłowo realizowali zadania związane z udzielaniem i rozliczaniem środków oraz sprawowali nadzór i kontrolę nad Programem?
3. Czy gminy i powiaty zapewniały osobom niepełnosprawnym dostęp do wsparcia oraz identyfikowały potrzeby tych osób, w szczególności w zakresie usług asystenta osoby niepełnosprawnej?
4. Czy gminy i powiaty prawidłowo realizowały i rozliczały zadania w ramach Programu oraz uzyskiwały zakładane efekty?
5. Czy organizacje pozarządowe prawidłowo przygotowały, wykonały i rozliczyły zadania określone w umowach dotyczących realizacji Programu Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami oraz uzyskały zakładane efekty?

Jednostki kontrolowane

MRiPS

Trzy urzędy wojewódzkie, dwa urzędy miasta sześć PCPR, cztery OPS/MOPS/M-GOPS¹ 11 organizacji pozarządowych².

Jednostki objęte badaniem kwestionariuszowym

13 urzędów wojewódzkich 10 PCPR

16 OPS lub urzędów miast

Okres objęty kontrolą

2019–2021

Do realizacji celu kontroli wykorzystane zostały także dokumenty sporządzone przed lub po tym okresie.

Minister Rodziny i Polityki Społecznej, na podstawie art. 7 ust. 5 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym³, przyjął w 2019 r. resortowy program mający na celu wsparcie społeczne osób niepełnosprawnych, pod nazwą *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej*. Jako realizatorów tego Programu wskazano jednostki samorządu terytorialnego.

Z uwagi na to, że do Programu adresowanego do gmin i powiatów przystąpiło niewiele jednostek oraz że nie wszystkie samorządy były przygotowane do samodzielnej realizacji zadań związanych ze świadczeniem usług asystenckich i w związku z tym zlecały ich wykonanie organizacjom pozarządowym, w 2020 r. przyjęty został kolejny Program dotyczący asystencji osobistej dla osób niepełnosprawnych *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami*, którego realizatorami zostały organizacje pozarządowe⁴.

Program był zgodny z założeniami Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych⁵, gdzie jako jeden z instrumentów służących realizacji prawa osób niepełnosprawnych do niezależnego życia wskazano dostępność usług asystenta osobistego⁶. Konwencja zobowiązuje państwa do zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do szerokiego zakresu usług wspierających, świadczonych w domu lub w innych placówkach, w tym do pomocy osobistej niezbędnej do życia i włączenia w społeczność oraz zapobiegającej izolacji i segregacji społecznej.

Pojawienie się usługi asystencji osobistej osoby z niepełnosprawnością jest konsekwencją uznania podmiotowości tych osób oraz idącej za tym konieczności budowania takiego systemu wsparcia, w którym osoba z niepełnosprawnością znajduje się w centrum uwagi tego systemu. Jest to podejście skoncentrowane na osobie. Wynikiem takiego podejścia jest zapewnienie osobie z niepełnosprawnością maksymalnej możliwości decydowania o wsparciu, poprzez określenie swoich potrzeb związanych z wyrównaniem szans i możliwością prowadzenia niezależnego życia w społeczności lokalnej.

Według zasad Programu usługi asystencji osobistej polegają w szczególności na pomocy asystenta w: wykonywaniu przez uczestnika czynności dnia codziennego; wyjściu, powrocie lub dojazdach z uczestnikiem w wybrane przez niego miejsca; załatwianiu przez uczestnika spraw urzęd-

¹ Kontrola w MOPS w Częstochowie nie została przeprowadzona ze względu na realizację zadań związanych z tematem kontroli przez Urząd Miasta w Częstochowie.

² W ramach przygotowania do kontroli przeprowadzono kontrolę rozpoznawczą w OPS w Radzyminie, w PCPR w Pruszkowie i w Fundacji Nasza Bajka (R/21/004/KPS Usługi asystenta osobistego jako wsparcie społeczne osób niepełnosprawnych), których wyniki ujęto w niniejszej informacji. Kontrola została także dodatkowo przeprowadzona w trzech organizacjach pozarządowych realizujących usługi na zlecenie samorządów.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1787, ze zm. Dalej: ustawa o Funduszu Solidarnościowym lub ustawa o Funduszu.

⁴ O których mowa w art. 3 ust. 2 oraz w art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327, ze zm.). Dalej: ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁵ Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, przyjęta w Nowym Jorku 13 grudnia 2006 r. a ratyfikowana przez Polskę 6 września 2012 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169, ze zm.). Dalej: Konwencja.

⁶ Art. 19 lit. b Konwencji.

dowych; korzystaniu z dóbr kultury (np. muzeum, teatr, kino, galeria sztuki, wystawa); zaprowadzaniu i odebraniu dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności do placówki oświatowej.

Odpowiednio zorganizowane i wykonywane usługi asystencji powinny umożliwić osobom niepełnosprawnym prowadzenie bardziej niezależnego, samodzielnego i aktywnego życia. Nadrzędnym ich celem jest dążenie do poprawy funkcjonowania osoby niepełnosprawnej w jej środowisku, zwiększenie możliwości zaspakajania jej potrzeb oraz włączenie tej osoby w życie społeczne.

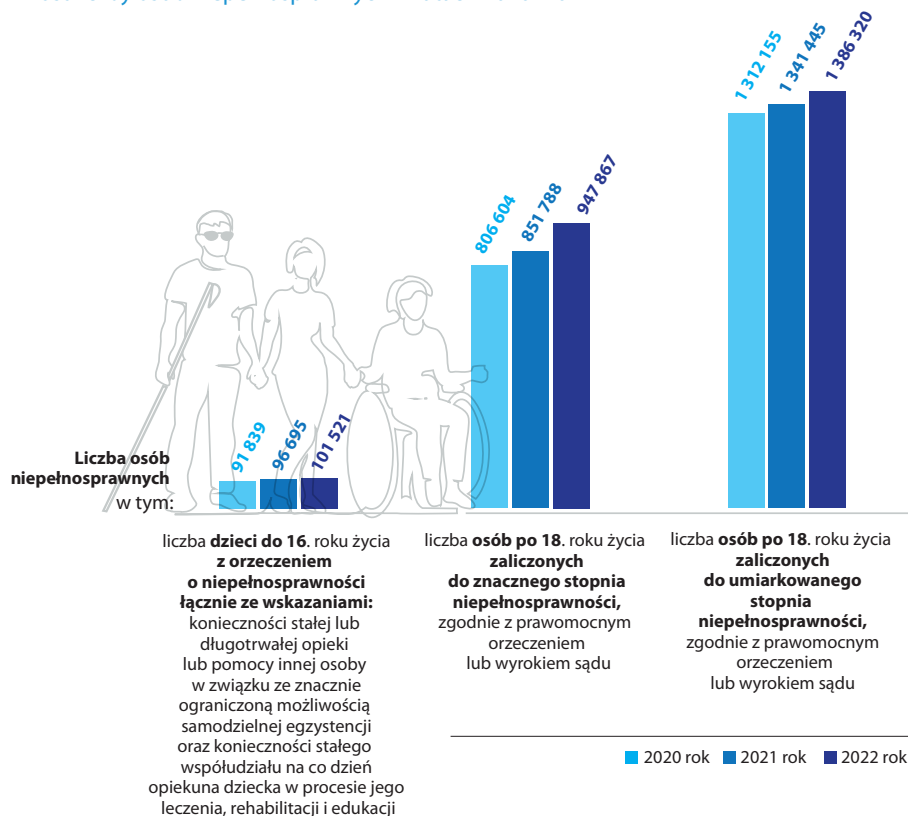
Według danych z Elektronicznego Krajowego Systemu Monitorowania i Orzekania o Niepełnosprawności liczba osób z orzeczoną niepełnosprawnością z roku na rok systematycznie rośnie. W 2020 r.⁷ liczba niepełnosprawnych dzieci w wieku poniżej 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji wynosiła 91 839 a w 2022 r.⁸ liczba ta zwiększyła się do 101 521 osób. Podobnie w przypadku osób pełnoletnich, gdzie w 2020 r. osób po 18. roku życia zaliczonych do znacznego stopnia niepełnosprawności, zgodnie z prawomocnym orzeczeniem lub wyrokiem sądu, było 806 604 a w 2022 r. ich liczba zwiększyła się do 947 867, co oznacza wzrost o 17,5%. W przypadku osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności wzrost był nieco mniejszy – w 2020 r. taki stopień niepełnosprawności posiadało 1 312 155 osób a w 2022 r. było to 1 386 320 osób.

⁷ Dane na dzień 31 października 2020 r.

⁸ Dane na dzień 14 września 2022 r.

Infografika nr 1

Wzrost liczby osób niepełnosprawnych w latach 2020–2022



Źródło: opracowanie NIK na podstawie danych MRiPS.

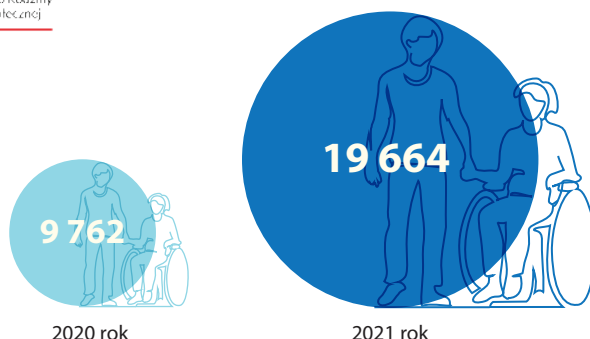
Z usług asystencji osobistej w ramach resortowego Programu MRiPS, realizowanego zarówno przez samorządy jak i organizacje pozarządowe, korzysta coraz więcej osób niepełnosprawnych. W 2020 r. ze wsparcia skorzystały łącznie 9762 osoby, a w 2021 r. już 19 664 osoby.

Infografika nr 2

Wzrost liczby osób niepełnosprawnych korzystających z usług asystencji osobistej w ramach Programu

Liczba osób korzystających z usług asystencji osobistej w ramach Programów MRiPS

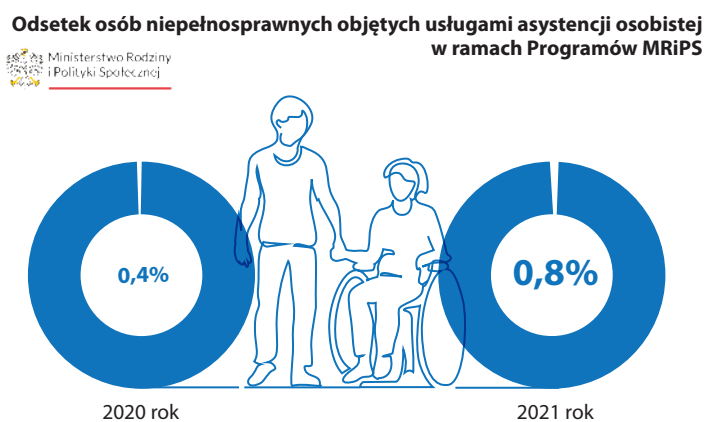
Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej



Źródło: opracowanie NIK na podstawie danych MRiPS.

Przytoczone dane wskazują, że usługami asystencji w 2020 r. objętych było 0,4% osób niepełnosprawnych, zaś w 2021 r. odsetek wzrósł do 0,8% osób uprawnionych do otrzymania takich świadczeń.

Infografika nr 3
Odsetek osób niepełnosprawnych korzystających z usług asystencji osobistej
w ramach Programu



Źródło: opracowanie NIK na podstawie danych MRiPS.

Mając na uwadze przedstawione uwarunkowania NIK podczas niniejszej kontroli zbadała, czy system usług asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej, finansowany ze środków publicznych, funkcjonuje prawidłowo. Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK.

2. OCENA OGÓLNA

Usługi asystencji osobistej osoby z niepełnosprawnościami finansowane ze środków Funduszu Solidarnościowego funkcjonują na ogół prawidłowo mimo częściowo niewłaściwych działań Ministra Rodziny i Polityki Społecznej oraz poszczególnych wojewodów na etapie ich przygotowania, ogłaszania, oceny wniosków i ofert oraz zawierania umów z poszczególnymi wykonawcami. Ogłaszany przez Ministra Program cieszył się dużym zainteresowaniem zarówno gmin i powiatów, jak i organizacji pozarządowych oraz samych osób niepełnosprawnych i ich opiekunów, na co wskazują liczby jego uczestników: w 2020 r. ze wsparcia skorzystały 9762 osoby, a w 2021 r. już 19 664 niepełnosprawnych. Podkreślenia wymaga też fakt, że aż 98% uczestników Programu, od rozpoczęcia korzystania z usług, odczuło zmianę swego życia na lepsze.

Minister Rodziny i Polityki Społecznej prawidłowo opracował zasady Programu, jednak część wzorów dokumentów przygotowana została bez należytej staranności. Dodatkowo powołana przez Ministra Komisja konkursowa nierzetelnie oceniła 26% złożonych ofert, a także zatwierdziła oferty, w których koszty pośrednie przekraczały 10% kosztów bezpośrednich, co było niezgodne z przyjętymi zasadami. Wojewodowie prawidłowo wykonywali zadania w zakresie rozliczania Programu, z zadań tych nie wywiązywał się jednak Minister, który 53% sprawozdań za 2020 r. i 43,7% za 2021 r. rozliczył po upływie wskazanego terminu, a sprawozdania zbiorcze za 2021 r. nie zostały sporządzone do dnia 20 lipca 2022 r., mimo że termin ich opracowania upłynął 31 maja 2022 r. Ponadto Program wdrażany był zbyt późno, przez co nie zapewniał ciągłości świadczonego wsparcia, a skutkiem ogłaszania go w końcówce roku i przesunięć terminów składania, oceny wniosków i ofert było zawieranie umów na realizację zadania nawet w połowie roku.

Zarówno Minister Rodziny i Polityki Społecznej jak i wojewodowie nie sprawowali dostatecznego nadzoru nad realizacją zadań wynikających z Programu. Tylko jeden z wojewodów przeprowadził kontrolę w jednym samorządzie, natomiast Minister nie przeprowadził żadnej kontroli, mimo posiadania dokumentacji potwierdzającej nieprawidłowości w jednej organizacji pozarządowej.

Gminy i powiaty zapewniały osobom niepełnosprawnym mieszkającym na ich terenie dostęp do asystencji osobistej, lecz nie identyfikowały potrzeb tych osób. Samorządy na ogół prawidłowo realizowały zadania wynikające z Programu, usługi przydzielano osobom spełniającym wymogi Programu, a ich wykonywanie powierzano zazwyczaj asystentom posiadającym wymagane kwalifikacje i doświadczenie. Gminy i powiaty nie uzyskały jednak zakładanych efektów, gdyż tylko w połowie z nich usługami objęto planowaną liczbę osób, a żaden nie wypracował zaplanowanej liczby godzin wsparcia. Przyczyną takiego stanu było m.in. późne zawieranie umów i mimo, że istniała możliwość wykonywania asystencji od początku roku, to w praktyce, na takie rozwiązanie zdecydował się tylko jeden samorząd. Wpłynęło to także na wydatkowanie zaledwie 58% otrzymanych środków. Samorządy terminowo złożyły sprawozdania z realizacji Programu.

Organizacje pozarządowe uczestniczące w Programie prawidłowo przygotowały realizację zadania oraz zasadniczo wywiązały się z postanowień zawartych umów, w tym terminowo rozliczyły otrzymane środki. Skontrolowane organizacje usługami objęły zaplanowaną liczbę osób, lecz połowa z nich nie zrealizowała efektów w postaci zakładanej liczby godzin tych usług, co wpłynęło na wydatkowanie 88,7% otrzymanych środków.

Usługi asystencji osobistej osób z niepełnosprawnościami realizowane prawidłowo mimo niedociągnięć przy ich wdrażaniu

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Późne ogłaszanie Programu i niestarannie opracowane dokumenty

1. Program pod nazwą *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2019–2020 został opracowany przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej na podstawie ustawy o Funduszu Solidarnościowym. Realizatorem Programu były jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminnego i powiatowego. Minister Rodziny i Polityki Społecznej ogłaszał w BIP zasady oraz nabory wniosków na środki finansowe w ramach Programu, jednak obwieszczając Program nie wywiązał się ze wszystkich zadań wynikających z ustawy o Funduszu Solidarnościowym – w ogłoszeniu edycji 2019–2020 nie wskazano maksymalnej wysokości środków dla podmiotu zaangażowanego w realizację usług, zaś w ogłoszeniu edycji 2021 określono jedynie maksymalną wysokość środków dla wojewody, nie wskazano natomiast największej kwoty środków możliwej do uzyskania przez samorządy szczebla gminnego i powiatowego, tj. faktycznych realizatorów usług⁹. Także opracowany przez MRiPS wzór sprawozdania wojewody z edycji 2021 nie został rzetelnie przygotowany – nie zawierał pozycji dotyczącej rozliczenia kosztów obsługi Programu wykorzystanych przez wojewodę¹⁰. Edycję 2021 Minister ogłosił dopiero 3 grudnia 2020 r., co biorąc pod uwagę przesunięcia terminów składania, oceny i weryfikacji wniosków, spowodowało opóźnienia w rozpoczęciu realizacji usług. Ogłoszenie w BIP informacji o naborze wniosków nie zostało natomiast zamieszczone przez jednego wojewodę, spośród trzech skontrolowanych¹¹. Takie dokumenty z lat 2019–2020 i 2021 zamieszczono dopiero w czasie trwania kontroli NIK. [str. 25–28]

Nierzetelne oceny wniosków i opóźnienia w zawieraniu umów

2. Ocena wniosków złożonych przez gminy i powiaty należała do zadań wojewody. Kontrola w trzech urządach wojewódzkich wykazała, że sposób tej oceny w edycji 2019–2020 nie był sformalizowany¹², a w jednym urzędzie wojewódzkim procedowano wnioski złożone po upływie wskazanego terminu. Wszyscy wojewodowie w wyznaczonym czasie przekazali do MRiPS listy rekomendowanych wniosków. W edycji 2019–2020 Minister rekomendował do sfinansowania wnioski w pełnej wysokości, zaś w 2021 r., z powodu niewystarczającej kwoty środków, dokonał zmniejszenia wnioskowanej kwoty w przypadku 15 wojewodów¹³, przyznając: 50% – 11¹⁴ i 75% – czterem województwom¹⁵. Zatwierdzone przez Ministra listy rekomendowanych wniosków nie zostały zamieszczone na stronach dwóch urzędów wojewódzkich, choć w edycji 2021 powinno to nastąpić w terminie 30 dni od dnia ich opublikowania¹⁶. Takie

⁹ Zgodnie z art. 13 ust. 4 pkt 4 ustawy o Funduszu Solidarnościowym ogłoszenie o naborze wniosków określa warunki przekazania środków i ich maksymalną wysokość dla danego podmiotu.

¹⁰ Do zadań Ministra należało przygotowanie wzorów dokumentów stanowiących załączniki do Programu (dział XI ust. 5 edycja 2019–2020 i dział XII ust. 6 edycja 2021 – zadania Ministra).

¹¹ Art. 13 ust. 3 ustawy o Funduszu Solidarnościowym oraz zadania wojewody wynikające z Programu: dział XI ust. 1 edycja 2019–2020 i dział XII ust. 1 edycja 2021 r.

¹² W czasie kontroli szczegółową analizą objęto 66 wniosków złożonych przez gminy i powiaty.

¹³ Województwo świętokrzyskie otrzymało 100% wnioskowanej kwoty.

¹⁴ Śląskie, opolskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie, podlaskie, małopolskie, pomorskie, kujawsko-pomorskie, dolnośląskie, mazowieckie.

¹⁵ Podkarpackie, łódzkie, lubelskie, lubuskie.

¹⁶ Art. 13 ust. 7 ustawy o Funduszu Solidarnościowym oraz dział VIII ust. 5 Programu edycja 2019–2020 i dział VII ust. 6 Programu edycja 2021. W edycji 2019–2020 nie wskazano terminu.

listy zamieszczone zostały w czasie trwania kontroli NIK. W ramach edycji 2019-2020, Minister zawarł umowy z wojewodami w terminie 7 dni od zatwierdzenia list rekomendowanych wniosków, zaś w edycji 2021, między zatwierdzeniem list a zawarciem umów upłynęło średnio 60 dni, przy czym najkrótszy termin to 51, a najdłuższy 70 dni¹⁷. Skontrolowani wojewodowie aż 87% umów z edycji 2019–2020 zawarli z opóźnieniem wynoszącym nawet 60 dni, zaś w jednym urzędzie wojewódzkim z opóźnieniem podpisywano też umowy na realizację Programu w 2021 r.¹⁸

[str. 29–35]

3. Gminy i powiaty składając do wojewody wnioski wskazywały m.in. planowaną liczbę osób niepełnosprawnych, którym zostaną przyznane usługi asystenckie, w tym liczbę osób pełnoletnich, a od 2021 r. także liczbę dzieci do 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności. Skontrolowane samorządy realizujące usługi asystencji nie posiadały jednak pełnej wiedzy na temat dokładnej liczby osób niepełnosprawnych zamieszkujących na ich terenie, choć należy zaznaczyć, że w jednym z nich podjęto próbę ustalenia faktycznej liczby takich osób a w kolejnym dokonano badania sytuacji osób niepełnosprawnych. Dane stanowiące podstawę ubiegania się o środki pochodziły zazwyczaj z powiatowych zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności, urzędów pracy, ośrodków pomocy społecznej oraz organizacji pozarządowych działających na danym terenie. Przed przystąpieniem do Programu we wszystkich skontrolowanych samorządach dokonano kalkulacji liczbowej w zakresie zapotrzebowania na takie usługi, a w sześciu spośród 12 skontrolowanych, współpracowano w tym zakresie z funkcjonującymi na ich terenie organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych.

[str. 36–39]

4. W żadnej gminie lub powiecie usługami nie objęto osób niespełniających wymogów Programu. Takie wsparcie, na podstawie złożonej karty zgłoszeniowej przyznawała gmina lub powiat¹⁹, co oznacza, że samorządy mogły zlecić wykonywanie jedynie samych usług, natomiast przyznawanie tych usług było kompetencją samorządu. Podczas kontroli ustalono, że w dwóch spośród pięciu jednostek zlecających realizację usług, organizacjom pozarządowym powierzono także kwalifikowanie osób do udziału w Programie, co było niezgodne z obowiązującymi zasadami. Osoby niepełnosprawne po złożeniu karty zgłoszenia do Programu oraz innych wymaganych dokumentów średnio oczekiwały na przyznanie usług około 20 dni, choć zdarzały się przypadki rozpoczęcia wsparcia nawet po ponad 100 dniach od złożenia karty. Tak długi okres oczekiwania na rozpoczęcie usług wynikał m.in. z terminów zawierania umów z właściwymi wojewodami, co w szczególności miało miejsce w 2021 r., kiedy to umowy zawierane były niemal w połowie roku. Taka sytuacja zdecydowanie wpłynęła na opóźnienie rozpoczęcia wykonywania zadania.

[str. 40–46]

Brak wiedzy samorządów dot. potrzeb osób niepełnosprawnych

Późne rozpoczynanie usług skutkiem późnego zawierania umów z wojewodami

¹⁷ Dział XI ust. 4 Programu edycja 2019–2020 (zadania Ministra) oraz dział XII ust. 5 Programu edycja 2021 (zadania Ministra).

¹⁸ Dział XI ust. 7 Programu edycja 2019–2020 (zadania wojewody) i dział XII ust. 8 Programu edycja 2021 (zadania wojewody).

¹⁹ Dział V ust. 5 w obu edycjach Programu.

Mniejsza liczba osób objętych wsparciem i godzin zrealizowanych usług

5. Przyznając i realizując usługi asystenckie w żadnej jednostce nie przekroczono dopuszczalnego miesięcznego limitu godzin, lecz w przypadku części osób, nie wszystkie przyznane godziny w każdym miesiącu, zostały wykorzystane. W związku z tym zmiana zasad Programu w edycji 2022 w zakresie postanowień dotyczących limitów godzin przypadających dla osób niepełnosprawnych jest działaniem pozytywnym. Szytwnie określenie miesięcznych limitów godzin usług asystenckich w poprzednich edycjach Programu skutkowało przepadaniem części niewykorzystanych, w danym miesiącu godzin wsparcia, co było niekorzystne dla osób niepełnosprawnych. Określenie w edycji 2022 rocznych limitów godzin takich usług pozwoli na bardziej racjonalne i elastyczne ich wykorzystywanie przez okres całego roku i dostosowanie liczby godzin do aktualnych potrzeb uczestników Programu. Nie tylko poszczególni uczestnicy Programu nie wykorzystywali przysługujących im godzin wsparcia, ale też w żadnej ze skontrolowanych jednostek samorządowych nie wyczerpano wszystkich zaplanowanych godzin usług asystenckich, na które gminy i powiaty otrzymały środki. Wynikało to z późnego rozpoczęcia realizacji zadania, trudności w znalezieniu asystentów oraz rezygnacji uczestników Programu w związku z pandemią COVID-19. Połowa skontrolowanych gmin i powiatów nie objęła też usługami asystencji zaplanowanej liczby osób, co wskazuje, że efekty Programu nie zostały osiągnięte. [str. 47–50]

Usługi świadczone przez osoby nieposiadające dokumentów potwierdzających ich kwalifikacje i doświadczenie

6. W dwóch samorządach usługi wykonywały osoby nieposiadające dokumentów potwierdzających wymagane kwalifikacje i doświadczenie, a w czterech innych asystenci niepełnosprawnych dzieci do 16. roku życia nie posiadali zaświadczeń psychologa o braku przeciwwskazań do wykonywania takich czynności²⁰. 90% asystentów były to osoby wskazane przez uczestników Programu lub ich opiekunów, tylko w jednostkowych przypadkach usługi były świadczone przez osoby legitymujące się dokumentem potwierdzającym uzyskanie kwalifikacji w zawodzie asystenta osoby niepełnosprawnej lub opiekuna medycznego. W żadnej jednostce samorządowej usługi asystencji nie były świadczone przez opiekuna osoby starszej. [str. 51–54]

Niewydatkowane środki na realizację usług

7. Skontrolowane jednostki samorządowe na realizację usług asystencji wydatkowały łącznie 8720 tys. zł, tj. 58% posiadanych środków, przy czym w 2020 r. wydatkowano 3724,2 tys. zł z otrzymanych 5984 tys. zł (62,2%) a w 2021 r. – 4995,8 tys. zł z 9045 tys. zł (55,2%). Żadna ze skontrolowanych gmin i powiatów nie wydatkowała całej kwoty środków otrzymanych na zadania w ramach Programu. W 2020 r. najwięcej na usługi asystencji wydatkowano w powiecie żywieckim – 98,4% oraz w gminie-mieście Częstochowa – 90,8%, najmniej natomiast w gminie-mieście Szczecin – 28,3%, w powiecie polickim – 28,8% oraz w powiecie lubińskim – 32,2% środków otrzymanych. W 2021 r. najwięcej wykorzystano w powiecie otwoczkim – 89,5% i w powiecie żywieckim – 79,1% otrzymanej kwoty, najmniej natomiast w gminie-mieście Szczecin – 33,8%, gminie-mieście Częstochowa – 46,8% oraz w powiecie lubińskim i gminie Łochów – po 47,7%

²⁰ W skontrolowanych jednostkach badaniem objęto dokumentację 196 asystentów osobistych osoby niepełnosprawnej.

otrzymanych środków. Niepełne wykorzystanie środków w 2021 r. wynikało m.in. z późnego rozpoczęcia Programu, a co się z tym wiąże krótszego okresu jego realizacji. Podmioty realizujące zadania zobowiązane były do posiadania wyodrębnionego rachunku bankowego dla środków Funduszu oraz prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej otrzymanych środków i dokonywanych wydatków²¹. Ustalono, że w dwóch jednostkach, spośród 12 skontrolowanych, wydatki realizowano z innych rachunków, ponadto w jednej jednostce z rachunku wyodrębnionego dla Programu ponoszono wydatki niezwiązane z jego realizacją. Kontrola wykazała także, że w jednym samorządzie dokonano wydatków niekwalifikowalnych, tj. zrefundowano zakupy produktów niebędących środkami ochrony osobistej oraz zakup biletów wstępu na wydarzenia kulturalne dla uczestnika Programu²². [str. 55–58]

8. Skontrolowane gminy i powiaty na obsługę Programu wykorzystały łącznie 104,8 tys. zł, w tym 21,5 tys. zł w 2020 r. i 83,3 tys. zł w 2021 r. W 2020 r. na obsługę Programu wydatkowano średnio 67,7% środków otrzymanych na ten cel. Cztery jednostki: PCPR w Lubinie, Policach i Żywcu wydatkowały po 100% posiadanych środków, zaś dwie inne: PCPR w Grodzisku Maz. oraz M-GOPS w Łochowie w ogóle nie realizowały takich wydatków i otrzymane środki w całości zwróciły na rachunek wojewody. W 2021 r. objęte kontrolą jednostki na obsługę Programu wykorzystały średnio 71,1% otrzymanej kwoty, przy czym cztery z nich: PCPR w Grodzisku Maz., Lubinie i Policach oraz OPS w Łomiankach wydatkowały po 100% posiadanych środków. Kontrola wykazała, że w żadnej z jednostek realizujących wydatki związane z kosztami obsługi Programu, nie przekroczono wielkości wskazanej w Programie, ustalono jednak, że wydatki na pokrycie kosztów obsługi Programu stanowiły nawet 3,6% kosztów związanych z realizacją Programu. Mimo, że wydatkowanie takich kwot na obsługę zadania nie było sprzeczne z postanowieniami Programu, to jednak wielkość wydatków związanych z kosztami obsługi Programu nie powinna być uzależniona od kwoty środków przekazanych na realizację zadania, lecz od kwoty wydatków poniesionych na realizację usług asystencji osobistej. W skrajnym bowiem przypadku może dojść do sytuacji, w której jednostka po otrzymaniu środków z Funduszu Solidarnościowego w ogóle nie rozpocznie realizacji zadania lub zrealizuje je w minimalnym zakresie, a mimo tego będzie mogła wykorzystać całość środków otrzymanych na obsługę Programu. [str. 59–63]

9. Jednostki samorządu terytorialnego, które otrzymały środki były obowiązane do sporządzenia i przekazania wojewodzie ich rozliczenia w zakresie rzeczowym i finansowym w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania²³. W zawartych umowach gminy i powiaty zobowiązały się do zwrotu niewykorzystanych części środków do 15 stycznia

Wydatki na pokrycie kosztów obsługi na poziomie 3,6% w odniesieniu do odsetka kosztów związanych z realizacją

Nieterminowy zwrot niewykorzystanych środków

²¹ Art. 17 ustawy o Funduszu Solidarnościowym oraz dział VIII ust. 7 Programu edycja 2019–2020 i dział VII ust. 8 edycja 2021.

²² Szczegółowym badaniem objęto 359 dowodów księgowych na łączną kwotę 1252,1 tys. zł.

²³ Art. 13 ust. 15 ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

roku następnego po roku realizacji usług²⁴. Kontrola wykazała, że jedna jednostka dokonała rozliczenia i zwrotu niewykorzystanych części środków po upływie terminu wskazanego w zawartej umowie, pozostałe terminowo rozliczyły otrzymane środki, a niewykorzystane kwoty zwróciły na rachunki wojewodów. Zgodnie z zasadami Programu do zadań gmin i powiatów należało przekazanie właściwemu wojewodzie rocznego sprawozdania z realizacji zadań, a w edycji 2021 także zestawienia z realizacji Programu²⁵. W umowach zawartych przez jednostki samorządowe z właściwymi wojewodami, jednostki te zobowiązane zostały do sporządzenia i przekazania wojewodzie sprawozdania z realizacji Programu, obejmującego rozliczenie środków w zakresie rzeczowym i finansowym w terminie do dnia 30 stycznia 2021 r. i dnia 30 stycznia 2022 r.²⁶ Natomiast po zakończeniu edycji 2021 jednostki samorządowe zobowiązane były także do sporządzenia i przekazania wojewodom zestawienia z realizacji Programu, do dnia 15 stycznia 2022 r.²⁷ Wszystkie skontrolowane jednostki w terminach wyznaczonych w zawartych umowach przedłożyły do właściwych wojewodów wymagane sprawozdania, a po zakończeniu edycji 2021 także zestawienia z realizacji Programu. [str. 64–65]

Deklaratywny nadzór nad usługami i jednostkowe kontrole

10. Mimo iż wszystkie skontrolowane jednostki samorządowe deklarowały prowadzenie nadzoru nad zadaniami wynikającymi z Programu, to w siedmiu z nich, spośród 12 skontrolowanych, nie zostały wytworzone żadne dokumenty potwierdzające prowadzenie takich działań. Kontrole realizacji zadań przeprowadziły tylko dwie jednostki, w tym jedna w czasie trwania kontroli NIK. Tylko w dwóch placówkach przeprowadzono badanie dotyczące jakości i poziomu zadowolenia uczestników Programu z otrzymywanego wsparcia, a monitoring usług ograniczał się zazwyczaj do analizy składanych przez asystentów zestawień lub sprawozdań z wykonania zadań oraz rozmów telefonicznych z uczestnikami Programu i asystentami. W kontekście przedstawionych informacji pozytywnie należy ocenić zmianę, jaka została wprowadzona w Programie *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2022, gdzie w dziale IV ust. 25 jednoznacznie wskazano, że realizator usług zobowiązany jest dokonywać doraźnych kontroli i monitorowania świadczonej asystencji osobistej, co należy przeprowadzać w miejscu realizacji usług. Z takich działań powinny być sporządzane doku-

²⁴ § 3 ust. 12 pkt 3 i 5 umowy w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych na finansowanie zadania w ramach resortowego Programu MRiPS *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2019-2020 i § 3 ust. 9 umowy w sprawie wysokości i trybu przekazywania w 2021 r. środków Funduszu Solidarnościowego na realizację zadania w ramach resortowego Programu MRiPS *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2021.

²⁵ Dział XI ust. 8 Programu edycja 2019–2020 (zadania gmin/powiatów) oraz dział XII ust. 8 i 9 Programu edycja 2021 (zadania gmin/powiatów).

²⁶ § 7 ust. 3 umowy w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych na finansowanie zadania w ramach resortowego Programu MRiPS *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2019–2020 i § 7 ust. 2 umowy w sprawie wysokości i trybu przekazywania w 2021 r. środków Funduszu Solidarnościowego na realizację zadania w ramach resortowego Programu MRiPS *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2021.

²⁷ § 7 ust. 1 ww. umowy.

menty – podsumowania, analizy, co pozwoliłoby na usunięcie błędów i niedociągnięć oraz doskonalenie realizacji usług dla osób niepełnosprawnych.

[str. 66–68]

11. W Programie na 2021 r. zaplanowano objęcie usługami minimum 1500 osób niepełnosprawnych, co zostało zrealizowane, gdyż w tej edycji gminy i powiaty udzieliły wsparcia łącznie 14 056 osób niepełnosprawnych, tj. o 837% więcej niż zakładano. MRiPS określając wskaźniki na 2021 r. nie wzięło pod uwagę informacji, pochodzących z monitoringu Programu w 2020, mimo że celem tego monitoringu miało być m.in. określenie wskaźników realizacji usług w następnej edycji Programu. Z monitoringu przeprowadzonego w maju 2020 r. wynikało bowiem, że do połowy maja usługami objęto 3565 osób, a monitoring z listopada 2020 r. wykazał, że asystencję otrzymało już 7987 osób. Należy zwrócić uwagę, że w momencie ogłoszenia Programu edycja 2021 r. – co miało miejsce w dniu 3 grudnia 2020 r. – MRiPS posiadało już dane wskazujące na znacznie większą liczbę osób korzystających z usług asystenckich. Założenie w edycji 2021 r. uczestnictwa tylko 1500 osób niepełnosprawnych było liczbą dalece zaniżoną, która została osiągnięta nawet w sytuacji nieobjęcia usługami zaplanowanej liczby osób przez połowę realizatorów. W edycji 2021 zaplanowano też, że 70% uczestników Programu będą stanowić osoby wymagające wysokiego poziomu wsparcia. Ten wskaźnik także został zrealizowany – w 2021 beneficjentami usług było 1087 dzieci do 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem oraz 10 042 osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności, co oznacza, że 79% uczestników Programu stanowiły osoby wymagające wysokiego poziomu wsparcia.

[str. 69–70]

12. Na podstawie zawartych umów wojewodowie przekazali samorządom łącznie kwotę 239 159,7 tys. zł, w tym 321,5 tys. zł w 2019 r., 98 762 tys. zł w 2020 r. oraz 140 067,2 tys. zł w 2021 r.²⁸, przy czym terminy przekazania środków wynikały z tych umów. W przypadku jednego skontrolowanego wojewody środki do części gmin i powiatów przesłane zostały z opóźnieniem. Jeden z wojewodów po terminie przekazał też sprawozdanie z realizacji Programu za 2020 r. Należy jednak zaznaczyć, że zgodnie z przepisami ustawy o Funduszu Solidarnościowym terminy przekazania rozliczeń środków w zakresie rzeczowym i finansowym dla gmin i powiatów do wojewodów oraz dla wojewodów do MRiPS przypadają na ten sam dzień²⁹, tj. 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania. Obowiązujące przepisy uniemożliwiają zatem wojewodom sporządzenie prawidłowego i rzetelnie przygotowanego sprawozdania, które jest opracowywane na podstawie danych otrzymanych od samorządów. W związku z tą sytuacją, w edycji Programu na 2021 r. wprowadzono dodatkowy dokument, tj. zestawienie z realizacji Programu dla gmin i powiatów, które samorzady miały przekazać do właściwego wojewody w terminie do dnia 15 stycznia 2022 r. Wprowadzenie zestawienia miało na celu wcześniejsze pozyskiwanie przez wojewodów danych niezbędnych do przygotowania sprawozda-

Zbyt niski wskaźnik dot. liczby uczestników Programu

Kolizja terminów przekazywania sprawozdań

²⁸ Dział XI ust. 8 edycja 2019–2020 i dział XII ust. 9 edycja 2021 (zadania wojewody).

²⁹ Art. 13 ust. 14 i 15 ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

nia z realizacji Programu, a dane w nim wykazane były tożsame z danymi wykazywanymi w sprawozdaniu z realizacji Programu. Sporządzanie przez samorządy szczebla gminnego i powiatowego dwóch dokumentów zawierających takie same dane i przekazywanie ich do wojewodów w różnych terminach, powoduje dodatkowe obciążenie osób zajmujących się zadaniami Programu. Obowiązujące przepisy prawne powinny określać terminy przekazania sprawozdań w taki sposób, aby nie kolidowały one z terminami innych jednostek zaangażowanych w realizację Programu i nie utrudniały wypełniania obowiązków sprawozdawczych. [str. 71–73]

Opóźnienia w akceptacji sprawozdań przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej

13. Sprawozdania złożone przez wojewodów podlegały akceptacji przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, co powinno nastąpić do dnia 31 marca po każdym zakończonym roku realizacji zadania³⁰. Kontrola złożonych przez wojewodów sprawozdań wykazała, że sześć sprawozdań w 2020 r. i sześć w 2021 r. zostało zaakceptowanych z opóźnieniem wynoszącym od ośmiu do 67 dni po upływie terminu. Do zadań Ministra należało też sporządzenie, do dnia 31 maja roku następnego po zakończeniu Programu sprawozdania zbiorczego z jego realizacji³¹. Sprawozdanie zbiorcze za 2020 r. sporządzone zostało w dniu 7 czerwca 2021 r., tj. siedem dni po upływie terminu, a sprawozdania zbiorczego za 2021 r. nie sporządzono do dnia 20 lipca 2022 r.³² [str. 74–78]

Nierzetelne oceny ofert dokonywane przez MRiPS

14. W 2020 r. przyjęty został kolejny Program dotyczący asystencji osobistej dla osób niepełnosprawnych *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami*, którego realizatorami były organizacje pozarządowe. Oceny ofert złożonych w ramach tego Programu i wyboru najkorzystniejszych z nich dokonywała powołana przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, Komisja konkursowa³³. Komisja dokonując oceny ofert nie wskazywała jednak uzasadnienia dla przyznanej punktacji oraz proponowanej kwoty dofinansowania, co było niezgodne z ogłoszeniem o konkursie³⁴. Brak uzasadnień nie pozwolił na stwierdzenie podstawy obniżenia dofinansowania i określenia wysokości kwoty dofinansowania. Komisja dokonała ponadto nierzetelnej oceny 26% ofert, skutkujących rozbieżnościami w liczbie przyznawanej punktacji, a w przypadku dwóch organizacji pozarządowych, spośród sześciu analizowanych (33,3%), zaakceptowano oferty, w których koszty pośrednie przewyższały 10% kosztów bezpośrednich realizacji zadania, co wskazuje na brak należytej staranności przy ocenie zaktualizowanych ofert. W jednej ofercie koszty pośrednie stanowiły aż 31,8% kosztów bezpośrednich, w drugiej zaś 11,9% kosztów bezpośrednich. [str. 79–82]

Usługi niezgodne z zasadami Programu

15. Zgodnie z zasadami Programu usługi asystenta osobistego mogły uzyskać m.in. dzieci do 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem: konieczności stałej lub długotrwałej opieki

³⁰ Edycja 2019–2020 dział XII ust. 4 oraz edycja 2021 dział XIII ust. 4.

³¹ Dział XII ust. 5 edycja 2019–2020 i dział XIII ust. 5 edycja 2021.

³² 20 lipca 2022 r. kontrolerom NIK przekazano wersję roboczą sprawozdania zbiorczego z realizacji Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2021.

³³ Art. 14 ust. 5 ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

³⁴ Dział X ust. 5 ogłoszenia o konkursie i odpowiednio dział 10 ust. 5 ogłoszenia o dodatkowym konkursie.

lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji³⁵. Jedną organizacją pozarządową, spośród ośmiu skontrolowanych, usługami asystenckimi objęła dzieci do 16. roku życia niespełniające wymogów Programu. Wszystkie osoby, których dokumentację analizowano w czasie kontroli³⁶ złożyły karty zgłoszeniowe, na podstawie których realizator przyznawał usługę asystencji³⁷. Ustalono jednak, że w dwóch jednostkach usługi rozpoczęto przed złożeniem takiej karty, a w innej asystent wykonujący usługi dla niepełnosprawnego dziecka do 16. roku życia w okresie od marca 2021 r. do maja 2021 r. przekroczył – określony w zasadach Programu – dozwolony limit godzin usług asystenckich o łącznie 42 godziny. W jednej jednostce usługi asystencji wykonywały osoby nieposiadające, wymaganych kwalifikacji lub doświadczenia. Wszystkie skontrolowane organizacje usługami objęły zaplanowaną liczbę osób niepełnosprawnych, lecz połowa z nich nie zrealizowała zakładanej liczby godzin tych usług. Kontrola wykazała także, że jeden z realizatorów Programu zlecił wykonywanie usług asystenckich podwykonawcom, mimo że w umowie zawartej z Ministrem Rodziny i Polityki Społecznej oświadczył, że realizuje i będzie realizował zadanie osobiście lub wyłącznie za pośrednictwem osób fizycznych, z którymi łączy go bezpośrednio stosunek pracy, zlecenia lub inny równoważny. [str. 83–94]

16. Organizacje pozarządowe objęte kontrolą na pokrycie kosztów bezpośrednich i pośrednich wydatkowały łącznie 9932,3 tys. zł, tj. 88,7% otrzymanych środków. 98,6% tej kwoty, tj. 9798,2 tys. zł wydatkowano w 2021 r. a 134,1 tys. zł w 2020 r. Wydatki na pokrycie kosztów bezpośrednio związanych z realizacją usług w tych jednostkach wyniosły 9079,1 tys. zł i stanowiły 91,4% wydatkowanej kwoty. Największą pozycją wśród kosztów bezpośrednich były koszty godzin usług asystenckich, które wyniosły 8878,1 tys. zł i stanowiły 97,8% kosztów bezpośrednich. Na pokrycie kosztów pośrednich wydatkowano kwotę 853,2 tys. zł, tj. 9,4% kosztów pośrednich. Żadna z organizacji nie wykorzystowała całej otrzymanej kwoty, najwięcej – 99,6% wydatkowała Fundacja „Edukacji Nowoczesnej”, 97,6% – Towarzystwo Opieki Nad Ociemniałymi w Laskach oraz po 96,9% Fundacja na Rzecz Rozwoju Powiatu Monieckiego i Bielskie Stowarzyszenie Artystyczne „Teatr Grodzki”. Najmniej natomiast – 80% wydatkowała Fundacja Pomocy Młodzieży i Dzieciom Niepełnosprawnym „Hej, Koniku!” i 83,9% Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intellektualną Koło w Szczecinie. Powodem niewykorzystania otrzymanych środków były opóźnienia w podpisaniu umowy oraz niechęć osób niepełnosprawnych do uczestniczenia w usługach w czasie pandemii Covid-19, co spowodowało mniejszą, od zakładanej liczbę godzin wsparcia. [str. 95–96]

Wydatkowanie części środków niezgodnie z przeznaczeniem

³⁵ Dział IV Programu.

³⁶ W kontrolowanych organizacjach pozarządowych badaniem objęto dokumentację 140 osób niepełnosprawnych.

³⁷ Dział V ust. 5 Programu.

17. Wydatkami kwalifikowalnymi były wydatki na pokrycie kosztów zakupu biletów komunikacji oraz kosztów przejazdu asystentów w związku z wyjazdami związanymi z realizacją usług, w wysokości nieprzekraczającej 200 zł miesięcznie³⁸. Podczas kontroli ustalono, że w dwóch organizacjach pozarządowych miesięczny limit na pokrycie kosztów przejazdu został przekroczony, co tłumaczono wykonywaniem usług dla więcej niż jednej osoby niepełnosprawnej, potrzebami osób niepełnosprawnych, a także niepełnym wykorzystaniem środków przez innych asystentów. W tym kontekście NIK pozytywnie ocenia zmiany w zasadach Programu edycja 2022, gdzie koszty zakupu biletów komunikacji i koszty dojazdu asystentów związanych z realizacją przez nich usług połączone zostały z kosztami zakupu biletów wstępu na wydarzenia w taki sposób, że mogą być one wydatkowane proporcjonalnie do potrzeb asystenta, w wysokości nie większej niż 300 zł miesięcznie. Ta zmiana pozwala na bardziej elastyczne wydatkowanie środków i umożliwia przeznaczenie niewykorzystanych środków w jednej pozycji kosztów na inną pozycję kosztów, przy czym dotychczasowy miesięczny limit kosztów został zachowany³⁹. Zasadność wprowadzonej ww. zmiany potwierdziły ustalenia kontroli, z których wynika, że jednostki na zakup biletów wstępu na wydarzenia wydatkowały tylko 25 tys. zł, mimo że zaplanowana kwota na ten cel wynosiła 163,3 tys. zł⁴⁰. Powodem wydatkowania jedynie 15,3% planowanych środków była pandemia Covid-19 i związane z tym problemy z wychodzeniem osób niepełnosprawnych poza miejsce ich zamieszkania. Wydatkami kwalifikowalnymi były także koszty ubezpieczeń OC i NNW asystentów związanych ze świadczeniem usług, w wysokości nieprzekraczającej 150 zł rocznie⁴¹. W przypadku trzech skontrolowanych organizacji, mimo że środki na takie ubezpieczenia zostały zaplanowane, to nie zostały one wykorzystane, a w jednej z nich asystenci wykonujący usługi w ogóle nie zostali ubezpieczeni. Niedozwolone było przenoszenie środków finansowych z kosztów bezpośrednich do kosztów pośrednich⁴². Kontrola wykazała, że jedna organizacja pozarządowa dokonała przeniesienia części środków finansowych do kosztów pośrednich. Fundacja przed zakończeniem kontroli dokonała zwrotu środków przesuniętych z naruszeniem przepisów. [str. 96–100]

**Koszty pośrednie
powyżej 10% kosztów
bezpośrednich**

18. Wydatkami kwalifikowanymi były także środki wykorzystane na pokrycie kosztów pośrednio związane z realizacją usług asystenta, w wysokości nieprzekraczającej 10% kosztów bezpośrednich⁴³. W jednej organizacji realizującej Program w 2020 r. wydatki na koszty pośrednie przewyższyły dozwolone 10% kosztów bezpośrednich i stanowiły 31,8% tych kosztów. Podmioty realizujące zadania w ramach Programu miały także obowiązek posiadania wyodrębnionego rachunku banko-

³⁸ Dział V ust. 2.1 lit. b oraz ust. 3 lit. b i c ogłoszenia otwartego konkursu ofert.

³⁹ Dział 5 ust. 3 ogłoszenia otwartego konkursu ofert w ramach Programu *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* edycja 2022

⁴⁰ Były to koszty kwalifikowalne – dział V ust. 2.1 lit. d ogłoszenia otwartego konkursu ofert edycja 2020–2021.

⁴¹ Dział V ust. 2.1 lit. c ww. ogłoszenia.

⁴² Dział XIV ust. 3 ogłoszenia otwartego konkursu ofert.

⁴³ Dział V ust. 2.2 ww. ogłoszenia.

wego dla środków otrzymanych z Funduszu oraz dokonywania wydatków ze środków znajdujących się na tym rachunku⁴⁴. W czasie kontroli ustalono, że w dwóch organizacjach pozarządowych część wydatków ponoszono z innego rachunku od wskazanego w umowie, które następnie refundowano środkami Funduszu ze wskazanego rachunku bankowego.

[str. 101–104]

19. Podmioty, które otrzymały środki z Funduszu zobowiązane były do sporządzenia i przekazania Ministrowi Rodziny i Polityki Społecznej rozliczenia tych środków w zakresie rzeczowym i finansowym w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania⁴⁵. Podczas kontroli ustalono, że dwie organizacje pozarządowe dokonały zwrotu części niewykorzystanych środków po upływie terminu wskazanego w umowie. Pozostałe wywiązały się z postanowień umowy – otrzymane środki rozliczyły we wskazanym terminie, a niewykorzystane kwoty w wyznaczonym czasie zwróciły na rachunek Ministerstwa.

[str. 105–107]

Opóźnienia zwrotu niewykorzystanych części środków

20. W Programie edycja 2020–2021 założono objęcie usługami asystentkami 200 dzieci do 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji oraz 600 osób z orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Wśród uczestników Programu 70% miały stanowić osoby wymagające wysokiego poziomu wsparcia, tj. osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności z ww. wskazaniami. W 2020 r. usługami objęto łącznie 1169 osób, w tym 952 osoby dorosłe i 217 dzieci do 16. roku życia, co wskazuje, że wskaźnik dotyczący liczby uczestników Programu został osiągnięty. Na podstawie posiadanych przez MRiPS dokumentów nie było natomiast możliwości ustalenia, czy zakładany w tej edycji wskaźnik dotyczący objęcia asystencją 70% osób wymagających wysokiego poziomu wsparcia, został uzyskany. Powodem tego było niewykazywanie w sprawozdaniach przesyłanych przez realizatorów liczby uczestników Programu, którzy posiadali orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz niedostosowanie wzoru sprawozdania zbiorczego z realizacji zadania do zawartych w nim wymogów w zakresie wskaźników realizacji celów. We wzorze sprawozdania zbiorczego wyszczególniono bowiem jedynie liczbę dzieci do 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności oraz liczbę dorosłych osób niepełnosprawnych, którym przyznano usługi. Nie uwzględniono natomiast liczby osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności, tj. kluczowej – dla wskaźnika określonego w Programie – grupy osób objętych usługami asystentkami. Ministerstwo dokonując weryfikacji i akceptacji sprawozdań nie żądało od organizacji uzupełnienia informacji w tym zakresie. Wskazuje to, że analiza sprawozdań nie została przeprowadzona z należytą starannością. Dyrektor Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych

Brak możliwości stwierdzenia osiągnięcia wskaźnika Programu

⁴⁴ Art. 17 ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

⁴⁵ Art. 14 ust. 12 ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

w MRiPS (dalej: BON lub Biuro) przyznała jednocześnie, że nie można jednoznacznie stwierdzić, czy założenie dotyczące objęcia usługami minimum 70% osób wymagających wysokiego poziomu wsparcia, zostało osiągnięte. [str. 108–109]

Brak kontroli realizacji zadań wynikających z Programu

21. W latach 2020-2021 MRiPS nie przeprowadzało kontroli Programu⁴⁶, mimo że w przypadku jednej organizacji pozarządowej Biuro posiadało, od dnia 10 marca 2021 r., dokumenty potwierdzające wydatkowanie środków niezgodnie z przeznaczeniem. BON dopiero w dniu 18 maja 2022 r., tj. w czasie kontroli NIK, przekazało do Biura Kontroli i Audytu MRiPS prośbę o rozważenie możliwości przeprowadzenia kontroli m.in. tej organizacji pozarządowej. Do dnia zakończenia kontroli NIK działania kontrolne nie zostały rozpoczęte. [str. 110–111]

⁴⁶ Dział X ust. 7 Programu (zadania Ministra – Biuro Kontroli i Audytu lub Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, MRPiPS w zakresie kontroli wybranych podmiotów realizujących Program w zakresie oceny prawidłowości wykonania umów zawartych z MRPiPS).

4. WNIOSKI

Z ustaleń kontroli wynika, że postanowienia Programów w wielu aspektach są niedoprecyzowane i nie określają szczegółowo zasad postępowania podczas wykonywania zadań. Realizatorzy, zarówno samorządy jak i organizacje pozarządowe, często sami określają reguły i decydują o sposobie rozwiązywania problemów, korzystając przy tym z doświadczeń innych jednostek.

Mając na uwadze ustalenia kontroli Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) Zapewnienie pełnego wykorzystania środków przeznaczonych na realizację Programu, co pozwoli – zarówno samorządom, jak i organizacjom pozarządowym na objęcie usługami asystencji osobistej wszystkich osób potrzebujących tej formy wsparcia.
- 2) Rozpoczynanie przygotowań do kolejnych edycji Programu (ogłaszanie składania wniosków i ofert, ocenianie, zawieranie umów) w terminach umożliwiającym realizatorom przystępowanie do świadczenia usług, w ramach obu Programów, od początku każdego roku, co zapewni ciągłość realizacji usług asystencji osobistej.
- 3) Dostosowanie wszystkich wzorów dokumentów związanych z przystąpieniem, realizacją i rozliczeniem Programu do zawartych w nim zasad i warunków, m.in. wprowadzenie w karcie realizacji usług wymogu wpisywania przez asystentów czasu ich wykonywania, a nie wyłącznie liczby zrealizowanych godzin usług, co pozwoli na ustalenie, czy pod opieką asystenta w tym samym czasie pozostawał tylko jeden uczestnik Programu.
- 4) Dokonanie zmiany zasady Programu dla samorządów dotyczącej możliwości pokrycia przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starostę kosztów obsługi Programu, poprzez uzależnienie odsetka tych kosztów od kwoty środków wydatkowanych na jego realizację, nie zaś przekazanych na jego realizację.
- 5) Podjęcie działań mających na celu utworzenie bazy zawierającej dane dotyczące pełnej liczby osób z niepełnosprawnościami, co ułatwi samorządom przystępującym do realizacji zadania dokonywanie rzetelnego planowania i kalkulacji liczbowej w zakresie zapotrzebowania na tego typu usługi.
- 6) Zamieszczanie najczęściej powtarzających się pytań i odpowiedzi w zakresie problemów związanych z realizacją Programów w istniejącej na stronach internetowych MRiPS zakładce Pytania i odpowiedzi, co znacznie ułatwi różnym realizatorom stosowanie jednolitych rozwiązań w wielu problematycznych kwestiach oraz ograniczy pracochłonność po stronie MRiPS.
- 7) Zwiększenie nadzoru nad zadaniami wynikającymi z Programu, realizowanymi przez wszystkich jego uczestników w tym przeprowadzanie kontroli w jednostkach wykonujących usługi asystenckie dla osób niepełnosprawnych.

Podjęcie przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej działań zmierzających do zmiany art. 13 ust. 14 i 15 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym, polegającej na wprowadzeniu różnych termi-

Wnioski do Ministra
Rodziny i Polityki
Społecznej

Wniosek *de lege ferenda*

nów rozliczenia środków z Funduszu w zakresie rzeczowym i finansowym dla poszczególnych realizatorów Programu (województw oraz samorządów szczebla gminnego i powiatowego), co umożliwi tym realizatorom wywią-
zanie się z obowiązków sprawozdawczych.

Wnioski do wojewodów

- 1) Realizacja zadań zgodnie z postanowieniami umów zawartych z Ministrem Rodziny i Polityki Społecznej, a także zasad wynikających z dokumentów programowych, w szczególności dotyczących: ocen złożonych wniosków, terminów zawierania umów z samorządami oraz terminów rozliczania środków otrzymanych w ramach realizacji Programu.
- 2) Przeprowadzanie kontroli w samorządach realizujących usługi asystenckie dla osób niepełnosprawnych.

Wnioski do gmin i powiatów

- 1) Diagnozowanie i analizowanie potrzeb osób z niepełnosprawnościami m.in. w celu planowania zapotrzebowania na wsparcie tych osób usługami asystenckimi w ramach Programu oraz szerokie informowanie o możliwości uzyskania pomocy w formie usług asystenckich.
- 2) Realizacja zadań zgodnie z postanowieniami umów i zasad wynikających z dokumentów programowych, dotyczących realizacji wsparcia oraz wydatkowania i rozliczania otrzymanych środków.

Wniosek do organizacji pozarządowych

Realizacja zadań zgodnie z postanowieniami umów i zasad wynikających z dokumentów programowych, w szczególności dotyczących przyznawania wsparcia osobom spełniającym wymogi Programu, dokonywania wydatków kwalifikowanych oraz terminowego rozliczania otrzymanych środków.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Przygotowanie i wdrożenie Programu dla samorządów

Minister Rodziny i Polityki Społecznej opracował zasady Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* a nabory wniosków każdorazowo ogłaszał w Biuletynie Informacji Publicznej. Minister nie wywiązał się jednak ze wszystkich postanowień ustawy o Funduszu Solidarnościowym a część przygotowanych wzorów dokumentów sporządzona została bez należytej staranności. Dodatkowo ogłaszanie Programu w końcówce roku poprzedzającego rok jego realizacji powodowało niezapewnienie ciągłości realizowanych usług. Z przepisów ustawy nie wywiązali się także wojewodowie, którzy nie zamieszczali list rekomendowanych wniosków na swoich stronach internetowych a w edycji 2019–2020 aż 87% umów z gminami i powiatami zawartych zostało z opóźnieniem wynoszącym nawet 60 dni.

5.1.1. Program wsparcia osób niepełnosprawnych

Minister Rodziny i Polityki Społecznej, na podstawie art. 7 ust. 5 ustawy o Funduszu Solidarnościowym, przyjął w 2019 r. resortowy program mający na celu wsparcie społeczne osób niepełnosprawnych, pod nazwą *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2019–2020. Realizatorem tego Programu były jednostki samorządu terytorialnego. Program był jednym z elementów planów działań na rzecz wsparcia osób niepełnosprawnych na lata 2019–2021.

Podstawa przyjęcia Programu

Celem Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2019–2020 było m.in.: wprowadzenie usługi asystenta jako formy ogólnodostępnego wsparcia dla pełnoletnich osób niepełnosprawnych, posiadających orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, wydawane na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁴⁷ albo orzeczenie równoważne do wymienionych; możliwość skorzystania przez osoby niepełnosprawne z pomocy asystenta przy wykonywaniu codziennych czynności oraz funkcjonowaniu w życiu społecznym; ograniczenie skutków niepełnosprawności oraz stymulowanie osób niepełnosprawnych do podejmowania aktywności i umożliwienie realizowania prawa do niezależnego życia; przeciwdziałanie dyskryminacji oraz wykluczeniu społecznemu tych osób i umożliwienie osobom niepełnosprawnym uczestnictwo w życiu lokalnej społeczności.

Celem głównym kolejnej, realizowanej w 2021 r., edycji Programu było wprowadzenie usługi asystenta – poza osobami objętymi wsparciem w edycji 2019–2020 – także dla dzieci do 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.

Rozszerzenie grona adresatów Programu

⁴⁷ Dz. U. z 2021 r. poz. 573, ze zm. Dalej: ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W edycji 2021 wskazano także, że Program ma dodatkowo umożliwić tym osobom uczestnictwo w życiu lokalnej społeczności, np. poprzez udział w wydarzeniach społecznych, kulturalnych, rozrywkowych czy sportowych oraz zwiększyć wsparcie świadczone przez asystentów uczniom ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi.

Promowanie Programu przez MRiPS

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej w celu upowszechnienia Programu, przed jego uruchomieniem oraz tuż po jego rozpoczęciu, prowadziło działania mające na celu promowanie i informowanie o instrumentach wsparcia osób niepełnosprawnych utworzonych ze środków Funduszu Solidarnościowego. Przykładowo we wrześniu, październiku i grudniu 2019 r. w trzech ogólnopolskich dziennikach⁴⁸ opublikowane zostały artykuły przybliżające zasady Programu oraz zachęcające samorządy do przystępowania do jego realizacji.

Zadaniem Ministra Rodziny i Polityki Społecznej było m.in. opracowanie i ogłoszenie Programu oraz umieszczenie ogłoszenia o naborze wniosków na stronie podmiotowej BIP Ministerstwa⁴⁹.

Od 2021 r. Program był jednoroczny⁵⁰ i Minister Rodziny i Polityki Społecznej wywiązując się z postanowień ustawy o Funduszu Solidarnościowym i Programu⁵¹ każdego roku ogłaszał zasady oraz nabór wniosków na środki finansowe. Wszystkie edycje zostały opublikowane – wraz z ogłoszeniami o naborze wniosków – w BIP MRiPS, i tak: edycję 2019–2020 – opublikowano w dniu 3 października 2019 r., edycję 2021 – w dniu 3 grudnia 2020 r., zaś edycję 2022 – w dniu 11 października 2021 r.

Edycja 2021 – ogłoszenie w końcówce 2020 r.

Ogłoszenie edycji 2021 r. nastąpiło dopiero w dniu 3 grudnia 2020 r., co według wyjaśnień MRiPS, spowodowane było intensyfikacją bieżących zadań związanych z obsługą pięciu programów resortowych przy ograniczonych zasobach kadrowych.

Ogłoszenie Programu niespełniające ustawowych wymogów

Minister ogłaszając Program nie wywiązał się jednak ze wszystkich zasad wynikających z ustawy o Funduszu Solidarnościowym. Zgodnie z art. 13 ust. 4 pkt 4 tej ustawy ogłoszenie o naborze wniosków określa warunki przekazania środków i ich maksymalną wysokość dla danego podmiotu. W ogłoszeniu naboru wniosków w ramach Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2019–2020 nie wskazano maksymalnej wysokości środków dla jakiegokolwiek podmiotu zaangażowanego w realizację usług. Takiej wysokości nie wskazano także w ogłoszeniu edycji 2022. W ogłoszeniu edycji 2021 określono jedynie maksymalną wysokość środków dla wojewody, która nie powinna wynieść więcej niż 15 mln zł, nie wskazano natomiast największej kwoty środków możliwej do uzyskania przez samorządy szczebla gminnego i powiatowego, tj. faktycz-

⁴⁸ „Dziennik Gazeta Prawna” z 9 września 2019 r. i z 13–15 grudnia 2019 r., „Fakt” z 3 października 2019 r. i „Super Ekspres” z 10 października 2019 r.

⁴⁹ Art. 13 ust. 3 ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

⁵⁰ Poza edycją 2019–2020, która właściwie była realizowana tylko w grudniu 2019 r.

⁵¹ Zgodnie z działem XI ust. 1 (zadania Ministra) edycja 2019–2020 oraz działem XII ust. 1 (zadania Ministra) edycja 2021 r. do zadań Ministra Rodziny i Polityki Społecznej należało ogłoszenie Programu oraz zamieszczenie ogłoszenia o naborze wniosków w BIP na stronie internetowej Ministra.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nych realizatorów usług. Powodem niewskazania maksymalnej wysokości środków dla danego podmiotu w ogłoszeniach edycji 2019–2020 i 2022 – według wyjaśnień Dyrektor Biura – było przeoczenie takiej konieczności na etapie przygotowania dokumentu. Natomiast w ogłoszeniu edycji 2021 wskazano maksymalną wysokość środków dla każdego wojewody.

Z art. 13 ust. 4 pkt 4 ww. ustawy jednoznacznie wynika, że maksymalna wysokość środków powinna zostać określona dla danego podmiotu uczestniczącego w Programie. NIK zaznacza, że uczestnikami Programu są nie tylko wojewodowie, lecz w szczególności samorządy gminne i powiatowe, które bezpośrednio realizują zadanie polegające na udzielaniu wsparcia osobom niepełnosprawnym. Wojewodowie w rzeczywistości przekazują tylko środki dla poszczególnych samorządów, nie realizując bezpośrednio usług asystenckich.

Do zadań Ministra należało także przygotowanie wzorów dokumentów stanowiących załączniki do Programu⁵² i ogłoszenia o naborze wniosków. Kontrola wykazała, że opracowany przez MRiPS wzór sprawozdania wojewody z edycji 2021, stanowiący załącznik nr 6 do Programu, nie został dostosowany do postanowień zawartych w dokumentach programowych, tj. nie zawierał pozycji dotyczącej rozliczenia kosztów obsługi Programu wykorzystanych przez wojewodę, co wskazuje, że dokument ten został przygotowany w sposób nierzetelny. Także w tym przypadku powodem błędu było przeoczenie.

Nierzetelnie opracowany wzór sprawozdania wojewody

5.1.2. Działania wojewodów

Zadania w zakresie wdrożenia Programu były też przypisane wojewodom, do których należało ogłoszenie w BIP na stronie podmiotowej informacji o naborze wniosków⁵³.

Dokumenty takie z lat 2019–2020 i 2021 w BIP jednego wojewody, spośród trzech skontrolowanych, zamieszczone zostały dopiero w czasie trwania kontroli NIK.

Niewywiązywanie się wojewodów z nałożonych zadań

Przykład

UW we Wrocławiu: do dnia 12 czerwca 2022 r. Urząd nie zamieścił na stronie podmiotowej BIP (domena bip.duw.pl) ogłoszenia o naborze wniosków do obu edycji Programu. Ogłoszenia o naborze wniosków do Programu zostały zamieszczone w domenie www.bip.duw.pl dopiero w trakcie kontroli NIK, tj. w dniu 13 czerwca 2022 r., co zostało stwierdzone na podstawie rejestrów zmian figurujących na tej stronie. Przed tą datą dokumenty dostępne były wyłącznie na stronie internetowej Urzędu w domenie www.duw.pl. Było to niezgodne z art. 13 ust. 3 ustawy o Funduszu Solidarnościowym, stosownie do którego ogłoszenie o naborze wniosków umieszczane jest na stronie BIP właściwego wojewody.

W pozostałych dwóch przypadkach ogłoszenia o naborze wniosków umieszczone zostały w BIP na stronach podmiotowych wojewodów.

⁵² Dział XI ust. 5 edycja 2019–2020 i dział XII ust. 6 edycja 2021 (zadania Ministra).

⁵³ Art. 13 ust. 3 ustawy o Funduszu Solidarnościowym oraz zadania wojewody wynikające z działu XI ust. 1 Programu edycja 2019–2020 i działu XII ust. 1 edycja 2021 r.

Promowanie Programu przez wojewodów

Wszyscy natomiast skontrolowani wojewodowie prowadzili działania mające na celu promowanie i informowanie o możliwości wsparcia osób niepełnosprawnych ze środków Funduszu⁵⁴.

Przykłady

UW we Wrocławiu: informacje i komunikaty do Programu przekazywane przez Ministra, poza publikacją w domenie <https://www.duw.pl>, były przesyłane do wszystkich jednostek szczebla gminnego i powiatowego z terenu województwa za pośrednictwem poczty elektronicznej. Urząd prowadził ponadto działania promocyjno-informacyjne na temat możliwości jakie oferuje Program, m.in. podczas spotkań z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego, za pomocą strony internetowej www.duw.pl – w aktualnościach i komunikatach publikowano informacje o nowych naborach i ich rozstrzygnięciach, a także w specjalnie utworzonej do tego zakładce.

UW w Szczecinie: informacje o uruchomieniu naboru wniosków do Programu Wojewoda każdego roku zamieszczał na stronach internetowych Urzędu. Dodatkowo w celu rozpowszechniania idei Programu zarówno w 2020 r., w 2021 r., jak i w 2022 r. na stronach internetowych z inicjatywy Urzędu zamieszczono artykuły o Programie, zasadach jego funkcjonowania, wykazy gmin i powiatów, które w danym roku korzystały ze środków finansowych Funduszu Solidarnościowego przy realizacji usługi asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej.

Zgodnie z ustawą o Funduszu Solidarnościowym nabór wniosków do Programu w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego dokonywany był przez wojewodów, którzy sporządzali i przekazywali listy rekomendowanych wniosków do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej⁵⁵.

Przedłużanie terminów składania i oceny wniosków

Według ogłoszenia o naborze wniosków w edycji 2019–2020 gminy i powiaty mogły składać dokumenty do właściwego wojewody w terminie do dnia 22 października 2019 r. a w edycji 2021 do dnia 31 grudnia 2020 r. W pierwszej edycji termin składania wniosków nie był przedłużany, w drugiej termin wydłużano⁵⁶ dla gmin i powiatów do dnia 8 stycznia 2021 r., dla wojewodów do dnia 29 stycznia 2021 r., natomiast dokonania ostatecznej weryfikacji i zatwierdzenia przez Ministra do dnia 12 lutego 2021 r., a następnie do dnia 19 lutego 2021 r.⁵⁷

Przyczyną przedłużenia terminu składania wniosków przez gminy i powiaty – według wyjaśnień MRiPS – były sygnały o takiej konieczności zgłaszane przez samorządy oraz pracowników urzędów wojewódzkich. Wynikało to z wprowadzonego stanu epidemii. Terminy zostały przedłużone, by umożliwić samorządom skompletowanie niezbędnej dokumentacji w bezpiecznym dla nich okresie. Wydłużenie terminu ostatecznej weryfikacji i zatwierdzenia wniosków przez MRiPS wynikało

⁵⁴ Zgodnie z działem XI ust. 2 edycji 2019–2020 i działem XII ust. 2 edycji 2021 (zadania wojewody).

⁵⁵ Art. 13 ust. 1 ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

⁵⁶ Komunikat Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z 23 grudnia 2020 r. w sprawie wydłużenia terminów naboru wniosków w ramach Programów *Opieka wychnieniowa* – edycja 2021 oraz *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2021.

⁵⁷ Komunikat Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z 11 lutego 2021r. w sprawie wydłużenia terminu ostatecznej weryfikacji i zatwierdzenia wniosków złożonych przez wojewodów w ramach Programów *Opieka wychnieniowa* – edycja 2021 oraz *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2021.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

z konieczności ponownej weryfikacji na poziomie Ministra aktualizacji przesłanych przez wojewodów wniosków oraz list rekomendacyjnych wniosków, co z kolei poprzedzone było aktualizacją dokumentów złożonych przez samorządy. Było to konieczne z uwagi na fakt, że pierwotnie przesłane wnioski przekraczały budżet Programu.

Do wszystkich wojewodów w ramach edycja 2019–2020 wpłynęło łącznie od gmin i powiatów 546 wniosków na środki finansowe z Programu. W tej edycji wojewodowie zawarli 519 umów, na podstawie których samorządy otrzymały kwotę 80 423,4 tys. zł, w tym 773,6 tys. zł na realizację zadania w 2019 r. i 79 649,8 tys. zł na realizację zadania w 2020 r.

W ramach edycji 2021 do wojewodów wpłynęło łącznie 759 wniosków na łączną kwotę 257 158,9 tys. zł. Wnioski złożone w tej edycji podlegały aktualizacji, po której wpłynęło 744 wnioski. Wojewodowie zawarli 740 umów, na podstawie których na realizację zadania przekazano kwotę 143 428,7 tys. zł.

Do trzech skontrolowanych urzędów wojewódzkich w ramach Programu edycja 2019–2020 wpłynęło łącznie 126 wniosków, wśród których siedem dotyczyło realizacji zadania w 2019 r. a 119 w 2020 r. Na 2021 r. gminy i powiaty złożyły 174 wnioski. Wartość złożonych wniosków wyniosła łącznie 84 886,6 tys. zł, w tym – 293,3 tys. zł w 2019 r., 20 159,5 tys. zł w 2020 r. i 64 433,8 tys. zł w 2021 r. We wszystkich skontrolowanych województwach w 2021 r. wnioski były aktualizowane i w wyniku tego do urzędów wojewódzkich wpłynęło 168 wniosków (o sześć mniej) na łączną kwotę 30 745 tys. zł.

Najwięcej wniosków, spośród skontrolowanych urzędów, wpłynęło do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego w Katowicach, do którego samorządy złożyły 143 wnioski, w tym 61 dotyczące edycji 2019–2020 i 82 dotyczące edycji 2021. W wyniku aktualizacji w 2021 r. pięć samorządów z terenu województwa zrezygnowało z ubiegania się o otrzymanie środków na realizację zadania. Przyczyną rezygnacji były m.in. problemy organizacyjne przy realizacji Programu. Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie złożono 66 wniosków, z których 28 odnosiło się do edycji 2019–2020 i 38 do edycji 2021.

Aktualizacja wniosków na 2021 r.

Przykłady

UW w Katowicach: łączna wartość pierwotnych wniosków złożonych w okresie objętym kontrolą wyniosła 45 281,5 tys. zł, a wniosków po aktualizacji 26 203,7 tys. zł. W latach 2019–2020 nie dokonywano aktualizacji wniosków, natomiast wskutek aktualizacji w 2021 r. łączna wartość zaktualizowanych wniosków została zmniejszona z 35 327,5 tys. zł do 16 249,7 tys. zł.

UW w Szczecinie: do edycji 2021 wpłynęło 38 wniosków – 33 złożone przez gminy i pięć przez powiaty na łączną kwotę 8058,3 tys. zł. Żaden z tych wniosków nie został odrzucony. Wszystkie wnioski, z uwagi na ograniczoną kwotę środków otrzymanych z Ministerstwa (50% wartości wniosków złożonych), były aktualizowane. Łączna wartość zaktualizowanych wniosków wyniosła 4029,1 tys. zł, tj. 50% pierwotnej wartości wniosków.

5.1.3. Oceny wniosków

Ocena wniosków pod względem formalnym i merytorycznym w edycji Programu 2019–2020 oraz dodatkowo pod względem racjonalnego i celowego wydatkowania środków w edycji 2021 należała do zadań wojewody. W 2021 r. takich ocen dokonywano na podstawie karty oceny wniosku gminy lub powiatu w ramach Programu⁵⁸. Kontrola wykazała, że w żadnym z urzędów wojewódzkich nie został powołany zespół do oceny złożonych wniosków, takich ocen dokonywali pracownicy urzędów zajmujący się zadaniami związanymi z realizacją Programu.

Brak komisji do oceny wniosków przez wojewodów

Analiza wniosków złożonych przez samorządy szczebla gminnego i powiatowego do poszczególnych wojewodów⁵⁹ wykazała, że sposób oceny wniosków w edycji 2019–2020 Programu nie był sformalizowany.

Przykłady

UW we Wrocławiu: w przypadku ośmiu zbadanych wniosków złożonych przez samorządy w edycji Programu 2019–2020, tj. wszystkich analizowanych z tej edycji, brak było pisemnej dokumentacji zawierającej informacje o zastosowanych kryteriach, według których dokonano oceny formalnej i merytorycznej wniosków, wynikających z ustawy o Funduszu Solidarnościowym; ponadto brak było wskazania i podpisu pracownika dokonującego sprawdzenia wniosku pod względem formalnym i merytorycznym.

UW w Katowicach: proces oceny wniosków w edycji 2019–2020 Programu nie był dokumentowany. Według wyjaśnień Wojewody Śląskiego każdy wniosek, który wpłynął w tej sprawie w pierwszej kolejności oceniany był w aspekcie dopełnienia terminu dla jego złożenia, następnie sprawdzana była poprawność wnioskodawców – czy wniosek złożony został przez stosowne organy samorządowe, pod względem formalnym sprawdzano podpisy osób upoważnionych, dołączone upoważnienia, właściwe wyliczenie kwot, limitów godzin usług asystenckich.

Brak uzasadnień ocen wniosków

W edycji 2021 do oceny wniosku stosowano karty oceny wniosku gminy lub powiatu, lecz w jednym z urzędów wojewódzkich w przypadku uzyskania przez wniosek niższej od maksymalnej liczby punktów, nie wskazywano powodu tego obniżenia, co tłumaczono brakiem miejsca w karcie na zamieszczenie uzasadnienia przyznanej punktacji w poszczególnych kryteriach oceny.

Przykład

UW we Wrocławiu: w przypadku 12 zbadanych wniosków złożonych w edycji na 2021 r., oceny dokonywano zgodnie ze wzorem karty oceny wniosku gminy lub powiatu, wpisując liczbę punktów jaką dany wniosek otrzymał. Niemniej w przypadku niższej wartości punktowej od maksymalnie możliwej do otrzymania, na karcie oceny nie zawarto informacji o przyczynach obniżenia punktów w danej kategorii oceny wniosku.

W pozostałych skontrolowanych urzędach uzasadnienie przyznanej punktacji było zamieszczane.

⁵⁸ Dział XI ust. 4 edycja 2019–2020 (zadania wojewody) oraz dział XII ust. 4 i 5 edycja 2021 (zadania wojewody).

⁵⁹ W czasie kontroli szczegółową analizą objęto 66 wniosków złożonych przez gminy i powiaty.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W edycji 2019–2020 w przypadku stwierdzenia braków lub błędów w ocenianym wniosku wojewoda miał możliwość poinformowania gminy lub powiatu o nieprawidłowościach i wezwania do poprawienia wniosku w terminie nie dłuższym niż 14 dni kalendarzowych od daty otrzymania wezwania. W edycji 2021 termin na poprawienie wniosku wyznaczał wojewoda⁶⁰. Kontrola wykazała, że wezwania takie miały miejsce w każdym skontrolowanym urzędzie wojewódzkim i odbywały się zazwyczaj telefonicznie.

Wezwania do poprawy
lub uzupełnienia
wniosków

Przykłady

UW w Katowicach: w edycji 2019–2020 Programu w przypadku stwierdzenia we wniosku błędów lub braków Urząd informował wnioskodawcę telefonicznie o nieprawidłowościach i wzywał do poprawienia wniosku w terminie nieprzekraczającym 14 dni kalendarzowych. W edycji 2021 w takich przypadkach informowano wnioskodawcę telefonicznie lub pisemnie o nieprawidłowościach i wzywano do poprawienia wniosku. Termin ustalano indywidualnie tak, aby umożliwić wnioskodawcy uzupełnienie bądź poprawę wniosku.

UW we Wrocławiu: spośród próby 20 wniosków dotyczących obu edycji Programu, w przypadku jednego z nich Wojewoda wezwał wnioskodawcę do skorygowania wniosku. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej wynika, że w przypadku wniosków wymagających dodatkowego wyjaśnienia bądź korekty pracownik telefonicznie wzywał jednostkę do uzupełnienia dokumentacji.

Jak wcześniej wspomniano, w edycji 2021 gminy i powiaty mogły składać wnioski do właściwych wojewodów w terminie do dnia 8 stycznia 2021 r. Podczas kontroli ustalono, że w jednym urzędzie wojewódzkim oceniano także wnioski złożone po upływie wskazanego terminu i w konsekwencji z samorządami tymi zawarto umowy na realizację zadania.

Akceptacja wniosków
złożonych po terminie

Przykład

UW we Wrocławiu: dokonano oceny, zarówno formalnej jak i merytorycznej, trzech wniosków aplikacyjnych do Programu na 2021 r., pomimo, że nie zostały one przekazane do Urzędu w ustalonym terminie. Wpłynęły one do DUW z opóźnieniem wynoszącym od trzech do sześciu dni po dacie 8 stycznia 2021 r. Pierwszy z nich wpłynął do Urzędu w dniu 12 stycznia 2021 r., drugi w dniu 11 stycznia 2021 r.; trzeci – w dniu 14 stycznia 2021 r. W przypadku ww. wniosków Wojewoda Dolnośląski zawarł umowy z samorządami na łączną kwotę 639,3 tys. zł. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej w DUW, przyznając środki tym samorządom kierowano się wyłącznie postanowieniami Programu, który miał na celu rozpowszechnianie usług asystencji osobistej i zwiększenie szans osób niepełnoprawnych na prowadzenie bardziej niezależnego i aktywnego życia. Ponadto jak wyjaśniono, przyjęcie tych wniosków, skonsultowano podczas rozmowy telefonicznej z Biurem Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, ustalając i sankcjonując taką procedurę.

Powyższe wnioski nie powinny być przez Urząd procedowane, gdyż nabór wniosków do Programu miał charakter otwartego konkursu, a termin ich składania ogłoszony został przez Ministra w dokumencie mającym charakter publiczny. W Komunikacie MRiPS jednoznacznie wskazano terminy,

⁶⁰ Dział IX ust. 6 edycja 2019–2020 i dział VIII ust. 6 edycja 2021.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w którym gmina lub powiat składała wnioski na środki finansowe w ramach Programów do właściwego wojewody – decydowała data wpływu. Pierwotnie termin był wyznaczony do dnia 31 grudnia 2020 r. Jednocześnie zgodnie z działem X Programu (kryteria naboru wniosków przez Wojewodę), każdy wniosek podlega ocenie formalnej, w tym czy jest on kompletny i prawidłowo wypełniony, a także przesłany w terminie i na właściwy adres. Wniosek, który nie spełniał wymogów formalnych nie powinien być oceniany pod względem merytorycznym. Tym samym w przypadkach tych samorządów nie powinno dojść do zawarcia umów na realizację zadań w ramach Programu.

Terminowe przekazanie list rekomendowanych wniosków

Zgodnie z ustawą o Funduszu wojewodowie sporządzali i przekazywali listy rekomendowanych wniosków Ministrowi Rodziny i Polityki Społecznej⁶¹. Przepis ustawy znalazł odzwierciedlenie w postanowieniach Programu, zgodnie z którym wojewoda, po dokonaniu oceny wniosków, przekazywał Ministrowi listę rekomendowanych wniosków zakwalifikowanych do Programu w terminie i na zasadach określonych w ogłoszeniu o naborze wniosków⁶². Wszyscy wojewodowie, u których odbyła się kontrola, w wyznaczonym terminie przekazali do MRiPS listy rekomendowanych wniosków.

Przykłady

UW we Wrocławiu: Wojewoda po dokonaniu oceny merytorycznej wniosków, w wyznaczonym terminie, przekazał Ministrowi wniosek na środki finansowe z Programu (edycja 2019–2020 i 2021) wraz z listą rekomendowanych wniosków. Rekomendację Wojewody otrzymały wszystkie złożone wnioski, zarówno w edycji Programu na lata 2019–2020, jaki i w edycji Programu na 2021 r.

UW w Katowicach: po dokonaniu oceny wniosków złożonych w związku z Programem, Wojewoda Śląski przekazał Ministrowi wnioski na środki finansowe z Programu wraz z listą rekomendowanych wniosków, które uzyskały najwyższą liczbę punktów w wyznaczonych terminach, tj.: edycja 2019–2020 w dniu 5 listopada 2019 r. i edycja 2021 – w dniu 18 stycznia 2021 r.

Brak zespołu do oceny wniosków w MRiPS

Weryfikacja list rekomendowanych wniosków złożonych przez poszczególnych wojewodów należała do zadań Ministra Rodziny i Polityki Społecznej⁶³. Minister nie powoływał zespołu do weryfikacji tych list wniosków, takiej weryfikacji dokonywali pracownicy BON.

Szczegółowa analiza sześciu wniosków złożonych w latach 2019–2021 przez wojewodów⁶⁴ wykazała, że listy rekomendowanych wniosków złożone zostały w terminie wskazanym w ogłoszeniach. W aktach poszczególnych spraw brak było dokumentów wskazujących na wzywianie wojewodów do korekty list czy uzupełnień lub wyjaśnień, niemniej w przypadku jednego wniosku wojewoda przesłał skorygowaną listę rekomendowanych wniosków, zmianie uległa kwota na 2020 r. Według wyjaśnień

⁶¹ Art. 13 ust. 2 ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

⁶² Dział IX ust. 8 edycja 2019–2020 i dział VIII ust. 8 edycja 2021.

⁶³ Dział XI ust. 3 edycja 2019–2020 oraz dział XII ust. 3 edycja 2021 (zadania Ministra).

⁶⁴ Cztery wnioski złożone w naborze do edycji 2019–2020 i dwa wnioski w edycji 2021.

Dyrektor BON, weryfikacja złożonych przez wojewodów list rekomendowanych wniosków odbywała się poprzez wymianę korespondencji mailowej lub w ramach uzgodnień telefonicznych.

Po dokonaniu weryfikacji lista rekomendowanych wniosków przekazywana była do Ministra w celu jej zatwierdzenia. W edycji 2019–2020 Minister rekomendował do sfinansowania wnioski wojewodów w pełnej wysokości, tj. w 2019 r. – na łączną kwotę 773,6 tys. zł, w 2020 r. – na kwotę 79 649,8 tys. zł. W 2021 r. w przypadku 15 wojewodów Minister dokonał zmniejszenia środków w stosunku do kwoty wnioskowanej, przyznając im środki w wysokości: 50% – 11 województw⁶⁵ i 75% – cztery województwa⁶⁶. Województwo świętokrzyskie otrzymało 100% wnioskowanej kwoty. Podziału środków pomiędzy województwa dokonano w oparciu o wysokość środków zwróconych w ramach poprzedniej edycji Programu – im większy zwrot był dokonany przez wojewodę, tym niższą kwotę środków przyznano w edycji na 2021 r. W związku ze zmniejszoną kwotą środków wojewodowie dokonali aktualizacji wniosków zgodnie z listą zatwierdzoną przez Ministra.

Wszystkim wojewodom objętym kontrolą, w 2021 r. kwotę środków dofinansowania zmniejszono o 50% w stosunku do wartości złożonych wniosków. Taki wariant – w odniesieniu do wszystkich gmin i powiatów z terenu województwa, zastosowały dwa skontrolowane urzędy wojewódzkie.

Tylko jedno województwo z wnioskowaną kwotą środków na 2021 r.

Przykłady

UW we Wrocławiu: w wyniku obniżenia przyznanej kwoty, gminy i powiaty zostały zobowiązane do złożenia do DUW korekty wniosków, zawierających skorygowane kalkulacje kosztów do wysokości 50% wnioskowanych pierwotnie kwot. Zaktualizowane wnioski zostały złożone w wyznaczonym terminie.

UW w Katowicach: wnioskowane przez poszczególne samorzady wielkości środków zostały proporcjonalnie zmniejszone o 50%, według Dyrektora Wydziału Rodziny i Polityki Społecznej Urzędu dla wszystkich rekomendowanych wniosków zastosowano jednolite i przejrzyste zasady ograniczenia kwoty dofinansowania.

W województwie zachodniopomorskim, mimo że rozpatrywano różne warianty, tj. podział środków dla wszystkich jednostek wg 50% oraz podział wg przyznanej punktacji na etapie kwalifikowania wniosków i ich rekomendacji do Ministerstwa: 17 pkt – 56% dofinansowania wnioskowanych środków, 16 pkt – 48%, poniżej 16 pkt – 40%, to przy podejmowaniu decyzji o przyznaniu środków uwzględniano stopień realizacji zadania w 2020 r.

Przykład

UW w Szczecinie: po analizie zaproponowanych wariantów podziału środków podjęto decyzję o uwzględnieniu stopnia realizacji zadania przez gminy i powiaty w 2020 r., i tak: wykonanie powyżej 70% oraz nowa jednostka samorządu terytorialnego – 60% dofinansowania wnioskowanych środków; wykonanie 40-70% – 50% dofinansowania; wykonanie poniżej 40% – 42%

⁶⁵ Śląskie, opolskie, warmińsko-mazurskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie, podlaskie, małopolskie, pomorskie, kujawsko-pomorskie, dolnośląskie, mazowieckie.

⁶⁶ Podkarpackie, łódzkie, lubelskie, lubuskie.

dofinansowania. Pismem z dnia 10 marca 2021 r., tj. w terminie określonym przez MRiPS, Wojewoda przekazał aktualizację wniosku na środki finansowe dla województwa zachodniopomorskiego na 2021 r. na łączną kwotę 4048,9 tys. zł, która stanowiła 50% kwoty wykazanej we wniosku z dnia 29 stycznia 2021 r. (jako suma wartości wniosków 38 j.s.t. – 4029,1 tys. zł oraz kwoty wnioskowanej przez Wojewodę na koszty obsługi Programu – 19,8 tys. zł).

Nieterminowe opublikowanie list jednostek, które otrzymały środki

5.1.4. Wyniki naboru wniosków

Lista rekomendowanych wniosków do sfinansowania środkami z Programu została opublikowana przez Ministra na stronie BIP w dniu zatwierdzenia. Zamieszczanie na swojej stronie internetowej oraz na stronie podmiotowej w BIP list jednostek, których wnioski zostały zatwierdzone wraz z kwotą przyznanych środków należało także do obowiązków wojewodów, przy czym w edycji 2021 powinno to nastąpić w terminie 30 dni od dnia opublikowania przez Ministra listy rekomendowanych wniosków. W edycji 2019–2020 nie wskazano takiego terminu⁶⁷. Kontrola zrealizowana w trzech urzędach wojewódzkich wykazała, że w dwóch z nich nie dopełniono obowiązku zamieszczenia list rekomendowanych wniosków.

Przykłady

UW w Katowicach: Wojewoda nie zamieścił na swojej stronie podmiotowej w BIP listy rekomendowanych gmin i powiatów z edycji 2019–2020 Programu, których wnioski zatwierdził Minister, stosownie do wymogów art. 13 ust. 7 ustawy o Funduszu Solidarnościowym oraz Programu. Zostało to uzupełnione dopiero w trakcie trwania kontroli NIK. Powodem tego – według wyjaśnień Wojewody Śląskiego – był fakt umieszczenia wymogu w tym zakresie nie w dziale XI Programu – wśród zadań Wojewody, a w dziale VIII, dotyczącym finansowania Programu oraz warunków przyznawania gminom i powiatom środków z Funduszu. Taka konstrukcja Programu doprowadziła do przeoczenia postanowienia działu VIII ust. 5. Ponadto w Programie edycja 2019–2020 nie było określonego terminu do dokonania zamieszczenia ww. danych. Brak takiego wskazania spotęgował aspekt niedopatrzenia.

UW we Wrocławiu: w przypadku edycji Programu na 2021 r. lista rekomendowanych gmin i powiatów, których wnioski zatwierdził Minister wraz z kwotą przyznanych środków, została zamieszczona na stronie internetowej Urzędu (www.duw.pl) dopiero 8 listopada 2021 r., pomimo że Wojewoda został poinformowany o wysokości przyznanych środków pismem z dnia 25 lutego 2021 r. Na stronie podmiotowej BIP Urzędu informacja ta została zamieszczona natomiast dopiero w trakcie kontroli NIK (w dniu 13 czerwca 2022 r.), tj. po roku i niemal czterech miesiącach od upływu wymaganego terminu, pomimo obowiązku określonego w edycji Programu na 2021 r., stosownie do którego: listę podmiotów, których wnioski zatwierdził Minister wraz z kwotą przyznanych środków Wojewoda zamieszcza na swojej stronie internetowej oraz BIP na stronie podmiotowej w terminie 30 dni od opublikowania przez Ministra zatwierdzonej listy rekomendowanych wniosków.

⁶⁷ Art. 13 ust. 7 ustawy o Funduszu Solidarnościowym oraz zasady Programu dział VIII ust. 5 edycja 2019–2020 i dział VII ust. 6 edycja 2021.

5.1.5. Umowy dotyczące realizacji zadania

Do zadań Ministra należało zawieranie umów z wojewodami w sprawie przekazania środków Funduszu Solidarnościowego przyznanych w ramach Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej*⁶⁸. W 2019 r. Minister zawarł umowy z 15 wojewodami⁶⁹ na łączną kwotę 773,6 tys. zł. Od 2020 r. do realizacji Programu przystępowali wszyscy wojewodowie, wartość umów zawartych na 2020 r. wyniosła 79 649,8 tys. zł, a 2021 r. – 143 428,7 tys. zł.

Kontrola przeprowadzona w MRiPS wykazała, że w ramach edycji 2019–2020, Minister zawarł umowy z wojewodami w terminie 7 dni od zatwierdzenia list rekomendowanych wniosków, zaś w edycji 2021, między zatwierdzeniem listy wniosków a zawarciem umowy upłynęło średnio 60 dni, przy czym najkrótszy termin to 51, a najdłuższy 70 dni. W 2022 r. umowy zawarto w terminie 35 dni⁷⁰ od zatwierdzenia list rekomendowanych wniosków. Według wyjaśnień Dyrektora BON w MRiPS długie terminy w zawieraniu umów z wojewodami wynikały z konieczności złożenia przez nich aktualizacji wniosków o środki finansowe oraz list rekomendowanych wniosków, co z kolei poprzedzone było koniecznością aktualizacji wniosków przez samorządy.

Umowy zawarte z wojewodami zawierały wszystkie wymagane elementy, wskazane w art. 13 ust. 10 ustawy o Funduszu, tj.: szczegółowy opis zadania, w tym cel na jaki środki zostały przyznane i termin jego wykonania, wysokość przyznanych środków z Funduszu, tryb płatności, termin i sposób rozliczenia przyznanych środków, termin zwrotu niewykorzystanej części środków z Funduszu (do 15 stycznia roku następnego), tryb kontroli wykonania zadania, warunki i sposób zmiany oraz rozwiązania umowy.

Umowy z gminami i powiatami, tj. realizatorami usług asystenckich zawierali poszczególni wojewodowie. Takie umowy powinny zostać podpisane: w edycji 2019–2020 – w terminie 30 dni od dnia zatwierdzenia przez Ministra listy rekomendowanych wniosków a w edycji 2021 – w terminie 30 dni od dnia zawarcia umowy z Ministrem Rodziny i Polityki Społecznej⁷¹.

W ramach dwóch edycji Programu wszyscy wojewodowie zawarli z gminami i powiatami 1259 umów w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków na realizację zadania, natomiast skontrolowani wojewodowie zawarli 289 takich umów. Na realizację Programu w 2019 r. wojewodowie, u których przeprowadzono kontrolę, zawarli z gminami i powiatami tylko trzy umowy, w 2020 podpisali 118 umów a w 2021 r. – 168 umów. Kontrola wykazała, że 87% umów na realizację Programu w edycji 2019–2020 zawartych zostało z opóźnieniem wynoszącym nawet 60 dni, a w jednym urzędzie wojewódzkim z opóźnieniem podpisywano też umowy na realizację Programu w 2021 r. Wskazywanym powodem opóźnień było

Umowy Ministra z wojewodami zawarte nawet po 70 dniach od zatwierdzenia list wniosków

87% umów wojewodów z samorządami zawartych z opóźnieniem

⁶⁸ Dział XI ust. 4 edycja 2019–2020 oraz dział XII ust. 5 edycja 2021 (zadania Ministra).

⁶⁹ W 2019 r. do Programu nie przystąpiło woj. kujawsko-pomorskie.

⁷⁰ W tym jedna umowa została zawarta w terminie 36 dni.

⁷¹ Dział XI ust. 7 edycja 2019–2020 i dział XII ust. 8 edycja 2021 (zadania wojewody).

długotrwałe procedowanie umów, konieczność wymiany dokumentów pomiędzy poszczególnymi interesariuszami umów oraz kłopoty kadrowe w poszczególnych urzędach wojewódzkich.

Przykłady

UW w Katowicach: umowy z pięcioma samorządami w edycji 2019–2020 Programu zostały zawarte z opóźnieniem. Najkrótszy, najdłuższy i średni czas podpisania umowy wyniósł odpowiednio 69, 90 i 80 dni. Opóźnienie wynosiło od 39 do 60 dni. Według wyjaśnień Wojewody Śląskiego dotrzymanie terminu zawarcia umów nie było możliwe, gdyż listy rekomendowanych wysokości kwot dofinansowań w ramach Programu zaakceptowane zostały w dniu 19 listopada 2019 r. i co za tym idzie do dnia 19 grudnia 2019 r. powinny zostać zawarte wszystkie umowy. Tymczasem umowa pomiędzy Ministrem a Wojewodą wpłynęła do Ś.U.W. dopiero w dniu 3 grudnia 2019 r. Wszystkie umowy na realizację Programu edycja 2019–2020 przesłane zostały do ww. jednostek samorządu terytorialnego w dniu 14 stycznia 2020 r. Umowy z 10 samorządami w edycji 2021 zostały zawarte terminowo, najkrótszy, najdłuższy i średni czas podpisania umowy wyniósł, odpowiednio: 17, 28 i 24 dni.

UW we Wrocławiu: w przypadku edycji Programu na 2021 r. umowy z jst były zawierane we wszystkich 12 zbadanych przypadkach w terminie przekraczającym 30 dni od daty zawarcia umowy z Ministrem. Opóźnienie wynosiło od pięciu do 41 dni. Było to niezgodne z warunkami Programu, które stanowiły, że zawieranie umów z właściwymi gminami i powiatami ma nastąpić w terminie 30 dni od dnia podpisania umowy z Ministrem.

5.2. Dostępność pomocy w formie usług asystenckich

Samorzady przystępujące do Programu i składające wnioski w celu uzyskania środków na jego realizację właściwie nie znały pełnej liczby osób niepełnosprawnych zamieszkujących na ich terenie i potrzebujących wsparcia w formie usług asystenckich. Mimo tego, w znakomitej większości jednostek, wsparciem objęto wszystkie osoby zgłaszające się o taką pomoc. We wszystkich gminach i powiatach, w których kontrola została zrealizowana informowano o możliwości otrzymania usług asystencji osobistej.

Wśród zadań pomocy społecznej jest m.in. analiza i ocena zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenie pomocy oraz realizacja zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb⁷². Obowiązek realizacji zadań pomocy społecznej spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego⁷³.

Brak wiedzy w samorządach dot. pełnej liczby osób niepełnosprawnych na ich terenie

Powiaty i gminy przystępując do Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* składały wnioski na środki finansowe do właściwych wojewodów. We wniosku należało wskazać m.in. planowaną liczbę osób niepełnosprawnych, którym zostaną przyznane usługi asystenckie, w tym osób pełnoletnich posiadających orzeczenie o znacznym i umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, a od 2021 r. także liczbę dzieci do 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znaczną ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności

⁷² Art. 15 pkt 4 i 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, ze zm.). Dalej: ustawa o pomocy społecznej.

⁷³ Art. 16 ust. 1 ww. ustawy.

stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. Samorządy realizujące usługi asystencji osobiastej nie posiadały jednak pełnych danych o liczbie osób niepełnosprawnych zamieszkujących na ich terenie, choć należy zaznaczyć, że w jednym z nich podjęto próby ustalenia faktycznej liczby takich osób a w kolejnym dokonano badania sytuacji osób niepełnosprawnych. Dane stanowiące podstawę ubiegania się o środki z Funduszu Solidarnościowego pochodziły zazwyczaj z powiatowych zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności, urzędów pracy, ośrodków pomocy społecznej oraz organizacji pozarządowych działających na danym terenie.

Przykłady

PCPR w Żywcu: dane jakimi dysponuje Powiatowy Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności nie są miarodajne i w żadnym stopniu nie odzwierciedlają faktycznej liczby osób niepełnosprawnych zamieszkujących w powiecie. Niemniej jednak przy konstruowaniu czy realizacji programów i projektów na rzecz osób niepełnosprawnych są wykorzystywane. PCPR w Żywcu w latach 2008–2009 podjęło próbę ustalenia faktycznej liczby osób niepełnosprawnych poprzez utworzenie bazy tych osób na terenie powiatu żywieckiego. Wpisywać dane do bazy, którą prowadziło PCPR, miały możliwość zarówno same osoby niepełnosprawne jak i instytucje funkcjonujące na terenie Powiatu, tj. m.in. ośrodki pomocy społecznej, gminy. Po dwóch latach funkcjonowania baza została zawieszona, ponieważ poza danymi wpisywanymi przez PCPR i kilku wpisów samych osób niepełnosprawnych żadne inne dane nie były tam zamieszczane.

PCPR w Policach: w 2020 r. podczas opracowywania Powiatowego Programu Działań na rzecz Osób Niepełnosprawnych PCPR diagnozowało sytuację osób niepełnosprawnych na podstawie dostępnych danych. Podstawowym źródłem informacji o osobach niepełnosprawnych był Główny Urząd Statystyczny oraz Powiatowy Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności. W opracowaniu wykorzystano też dane pochodzące z Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 r. oraz Elektronicznego Krajowego Systemu Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności, wykorzystywanego przez powiatowe i wojewódzkie zespoły w procesie orzekania o niepełnosprawności.

Jak wskazała Zastępca Kierownika **PCPR w Żywcu** w związku z tym powiat nie posiada szczegółowych danych dotyczących liczby osób niepełnosprawnych, ponieważ liczba ta jest trudna do określenia z uwagi na fakt, że osoby orzekane są przez kilka różnych systemów orzekania o niepełnosprawności czy zdolności do pracy i trudno jest ustalić w jakim systemie osoba jest ewidencjonowana. Zdarza się także, że osoby niepełnosprawne, które korzystają z pomocy PCPR niejednokrotnie posiadają dwa lub więcej orzeczeń, np. z Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności, ZUS czy KRUS. Każdy z tych systemów wydaje orzeczenia do innych celów. W przypadku potrzeby podania liczby osób niepełnosprawnych zamieszkujących na terenie powiatu każdorazowo korzysta się z danych gromadzonych w Powiatowym Zespole ds. Orzekania o Niepełnosprawności.

Przykład

UM Częstochowa: w mieście diagnozowana była sytuacja osób z niepełnosprawnością. Urząd posiadał raport pt. *Badanie potrzeb osób z niepełnosprawnością oraz ich opiekunów* opracowany przez MOPS w Częstochowie

Dane powiatowych zespołów ds. orzekania o niepełnosprawności podstawą szacowania zapotrzebowania na usługi

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

na początku 2020 r. Raport został sporządzony w parciu o analizę danych statystycznych, wyniki badań ankietowych oraz wywiady. W grupie najistotniejszych potrzeb osób niepełnosprawnych zaspokojonych w stopniu niewystarczającym wskazano m.in. możliwość otrzymania wsparcia ze strony asystenta osoby niepełnosprawnej oraz kompleksową rehabilitację leczniczą mającą na celu przywrócenie pełnej lub możliwej do osiągnięcia sprawności fizycznej i psychicznej oraz zdolności do czynnego udziału w życiu społecznym, a także pomoc wytchnieniową w ramach czasowego pobytu całodobowego w ośrodku wsparcia.

Współpraca
z organizacjami
pozarządowymi
w 50% samorządów

Przed przystąpieniem do Programu we wszystkich skontrolowanych gminach i powiatach dokonano kalkulacji liczbowej w zakresie zapotrzebowania na usługi asystencji osobistej. W sześciu samorządach, spośród 12 skontrolowanych, współpracowano w tym zakresie z funkcjonującymi na ich terenie organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych, co w ocenie NIK można uznać za dobrą praktykę.

Przykłady

MOPS we Wrocławiu: przed przystąpieniem do pierwszej edycji Programu MOPS we Wrocławiu za pośrednictwem jednej Fundacji, skierował prośbę do ośmiu organizacji pozarządowych o przesłanie informacji o ewentualnym udziale podopiecznych tych organizacji w Programie, zapotrzebowaniu na liczbę godzin asystenckich na okres styczeń–grudzień 2020 r. oraz szacunkowej liczbie osób objętych asystencją z podziałem na osoby z orzeczeniem o umiarkowanym i znacznym stopniu niepełnosprawności. Odpowiedzi od sześciu organizacji stanowiły podstawę szacowania ogólnego zapotrzebowania na usługę asystenta osobistego. Z szacunków tych wynikało, że w 2020 r. zapotrzebowanie wynosiło 73 800 godzin dla 205 osób z niepełnosprawnościami (30h/osobę), w tym 171 osób o znacznym stopniu niepełnosprawności i 34 osoby z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności. Przy planowaniu drugiej edycji Programu – zwrócono się do ośmiu organizacji pozarządowych. Z tak przeprowadzonego szacowania potrzeb wynikało, że zapotrzebowanie na usługę asystenta osobistego kształtowało się na poziomie 62 920 godzin dla 230 osób (średnio 22,8 godziny na jedną osobę), w tym 16 dzieci, 132 osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz 82 osoby z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności.

PCPR w Grodzisku Maz.: Centrum dokonało rozeznania potrzeb uczestnictwa w Programie w oparciu o informacje uzyskane od trzech organizacji działających na rzecz osób niepełnosprawnych. Przed przystąpieniem do Programu odbyło się spotkanie dyrektorów PCPR i OPS w Grodzisku Maz. z przedstawicielami organizacji pozarządowych działających na terenie powiatu i na podstawie oszacowanej wówczas liczby osób potrzebujących wsparcia asystenta wnioskowano o środki finansowe. Planując udział w kolejnej edycji Programu PCPR za pośrednictwem e-mail skierowało do organizacji pozarządowych działających na terenie powiatu zapytanie dotyczące orientacyjnej liczby osób, które chciałyby skorzystać ze wsparcia asystenta.

PCPR w Lubinie: dane dotyczące liczby osób z niepełnosprawnościami potrzebujących wsparcia w zakresie usług asystenckich w ramach Programu zostały pozyskane od organizacji pozarządowych funkcjonujących na terenie powiatu lubińskiego, placówek oświatowych i Warsztatów Terapii Zajęciowej. Z tych źródeł Centrum знаło potrzeby osób niepełnosprawnych i ich najbliższych, polegające przede wszystkim na pomocy w pokonywaniu trudności w życiu codziennym.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Korzystanie przez samorządy, przy określaniu liczby potencjalnych uczestników Programu, z pomocy i danych innych organizacji i instytucji zajmujących się wsparciem osób niepełnosprawnych, w praktyce spowodowało, że tylko w trzech, spośród 12 skontrolowanych, zapotrzebowanie na usługi asystencji było większe niż przewidziano we wniosku złożonym do wojewody. Zdecydowana większość odmów przyznania asystencji osobistej wynikała z niespełniania kryteriów udziału w Programie lub z korzystania z usług w ramach innych programów lub projektów.

Odmowy przyznania wsparcia w przypadku niespełniania wymogów Programu

Przykłady

PCPR w Otwocku: łącznie odmówiono usług asystenckich 17 osobom (28,3%), w tym w ośmiu przypadkach ze względu na brak miejsc. Innymi przyczynami odmowy pomocy były: rezygnacja przez rodziców z zatrudnienia na rzecz opieki nad dorosłą osobą niepełnosprawną (dwa przypadki), korzystanie z usług pielęgnacyjnych w przypadku osób leżących (dwa przypadki), niespełnienie kryterium udziału w Programie przez dzieci (trzy przypadki), korzystanie z usług asystenta świadczonych przez inną jednostkę (dwa przypadki).

PCPR w Grodzisku Maz.: w przypadku większej liczby chętnych tworzono listę rezerwową. W 2020 r. na liście osób oczekujących znajdowały się dwie osoby, którym w trakcie realizacji Programu udzielono wsparcia. Z kolei na przestrzeni całego 2021 r. na liście rezerwowej znajdowało się 18 osób, spośród których wsparcie asystenckie przyznano 11 niepełnosprawnym o znacznym stopniu niepełnosprawności. Przyczyną nieprzyznania wsparcia czterem niepełnosprawnym dzieciom oraz jednej osobie o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności było wykorzystanie liczby zaplanowanych uczestników Programów w tych kategoriach. Z kolei dwóm osobom niepełnosprawnym z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności przyznano usługę, jednakże nie została ona zrealizowana z uwagi na brak możliwości zatrudnienia wskazanych przez nich asystentów. Ograniczenie to wynikało z limitu określonego we wniosku konkursowym. Sześć osób, które nie uzyskały wsparcia w 2021 r. zostało zakwalifikowanych do Programu w 2022 r.

We wszystkich gminach i powiatach, w których kontrola została zrealizowana informowano o możliwości otrzymania usług przez osoby niepełnosprawne, co było zgodne z działem XII ust. 1 postanowień Programu edycja 2021 r.⁷⁴

Informowanie przez samorządy o możliwości uzyskania wsparcia

Przykłady

UM Szczecin: informacja o realizacji Programu Ministra Rodziny i Polityki Społecznej Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej – edycja 2021, który został dofinansowany kwotą 960 000 zł ze środków Funduszu Solidarnościowego została zamieszczona: na stronie internetowej BIP Urzędu; w formie plakatów na tablicach informacyjnych w Urzędzie oraz w siedzibach organizacji pozarządowych wyłonionych do jego realizacji w otwartym konkursie ofert; na stronach internetowych dwóch (z czterech) organizacji pozarządowych wyłonionych do jego realizacji.

OPS w Radzyminie: Ośrodek informował mieszkańców gminy o możliwości uzyskania przez osoby niepełnosprawne wsparcia w formie usług realizowanych przez asystenta. Ogłoszenie o prowadzeniu przez OPS rekrutacji

⁷⁴ Zgodnie z działem XII ust. 1 (zadania gminy/powiatu) do zadań gminy/powiatu należy poinformowanie o ogłoszeniu o naborze wniosków na stronie podmiotowej właściwej gminy/powiatu. Takiego postanowienia nie zawierał Program edycja 2019–2020.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zostało opublikowane na stronie internetowej OPS. Na stronie internetowej OPS zamieszczone zostały informacje dotyczące celów i adresatów Programu, kwoty otrzymanego dofinansowania, zasad rekrutacji, wskazano też osobę mogącą udzielić szczegółowych informacji – koordynatora usług asystenta osoby niepełnosprawnej, wraz z numerami telefonów i adresem e-mailowym. Do ogłoszenia załączony został Regulamin rekrutacji i realizacji Programu oraz wzory dokumentów koniecznych do przedstawienia podczas ubiegania się o otrzymanie usług.

W jednym z nich nie wskazano źródła, z którego pochodziły środki finansowe, co było niezgodne z postanowieniami zawartej umowy.

Przykład

PCPR w Żywcu: zgodnie z § 5 ust. 1 umowy powiat był zobowiązany do informowania, że przedmiot umowy zakładał wsparcie finansowe ze środków pochodzących z Funduszu Solidarnościowego przyznanego w ramach Programu, a informacja na ten temat powinna znaleźć się na wszystkich materiałach, publikacjach i informacjach dla mediów, ogłoszeniach oraz wystąpieniach publicznych dotyczących realizowanego zadania. Centrum podejmowało działania informujące o realizacji Programu w 2020 r. i 2021 r. poprzez zamieszczanie informacji na stronie internetowej www.pcpr-zywiec.pl, w broszurach i na plakatach, jednak w edycji 2019–2020 w wymienionych źródłach informacji (oprócz plakatów) nie podało z jakich środków i w jakiej wysokości Program został dofinansowany. Powodem tego, według wyjaśnień Zastępcy Kierownika, było niedopatrzenie podczas realizacji Programu.

5.3. Przyznawanie i realizacja usług przez samorządy

Samorządy realizujące Program usługami asystenckimi obejmowały wyłącznie osoby spełniające jego wymogi, a wsparcie przyznawały na podstawie złożonych kart zgłoszeniowych. Na przyznanie usług uczestnicy Programu oczekiwali średnio około 20 dni, lecz zdarzały się przypadki rozpoczynania takiej pomocy nawet po ponad 100 dniach od złożenia karty zgłoszenia. Gminy i powiaty realizując wsparcie nie przekraczały dopuszczalnych limitów godzin usług, a w żadnej jednostce samorządowej nie wyczerpano wszystkich zaplanowanych godzin usług, na które otrzymano środki. Połowa skontrolowanych samorządów usługami asystenckimi objęła mniejszą liczbę osób od planowanej we wniosku.

5.3.1. Adresaci Programu

Zgodnie z zasadami Programu, usługi asystencji osobistej w edycji 2019–2020 mogły uzyskać osoby pełnoletnie posiadające orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności wydane na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej albo orzeczenie równoważne, natomiast w edycji 2021 z usług mogły także skorzystać dzieci do 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji⁷⁵.

⁷⁵ Dział IV w obu edycjach Programu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2019–2021 w ramach Programu Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej w całym kraju usługami asystencji osobistej objęto łącznie 22 761 osób niepełnosprawnych, w tym 16 320 osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, 5354 osoby z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności oraz 1087 dzieci do 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie z ww. wskazaniem. Samorządy realizujące Program w 2019 r. wsparły łącznie 112 osób niepełnosprawnych, w tym 76 osób z orzeczeniem o znacznym i 36 osób z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. W 2020 r. usługi otrzymywały łącznie 8593 osoby niepełnosprawne. Wśród nich były 6202 osoby z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz 2391 z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. W 2021 r. z asystencji skorzystało 14 056 osób niepełnosprawnych, w tym 10 042 z orzeczeniem o znacznym stopniu oraz 2927 o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, a także 1087 dzieci do 16. roku życia.

22 761 osób
niepełnosprawnych
korzystających z usług
w latach 2019–2021

Usługę asystenta przyznawała gmina lub powiat na podstawie złożonej przez osobę niepełnosprawną lub jej opiekuna, karty zgłoszenia do Programu⁷⁶.

W latach 2020–2021⁷⁷ do skontrolowanych jednostek samorządowych realizujących usługi dla osób niepełnosprawnych w ramach Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* wpłynęło łącznie 1835 kart zgłoszeń, w tym 1332 karty złożone zostały przez osoby posiadające orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności, 414 przez osoby posiadające orzeczenie o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, a 89 kart złożyli w 2021 r. opiekunowie niepełnosprawnych dzieci do 16. roku życia. W 2021 r. wpłynęło nieco więcej kart zgłoszeń niż w 2020 r. – w 2020 r. złożono 882 karty a w 2021 r. 953 karty, lecz biorąc pod uwagę fakt, że od 2021 r. usługami mogły zostać objęte także dzieci do 16. roku życia – liczba zgłoszeń od pełnoletnich osób niepełnosprawnych pozostawała na zbliżonym poziomie.

W wyżej wymienionym okresie, w skontrolowanych jednostkach samorządowych, usługi asystencji osobistej przyznano 89,4% osób, które się o to ubiegały, przy czym należy zauważyć, że zdecydowanie częściej tę formę wsparcia przyznawano osobom z orzeczeniem o niepełnosprawności w stopniu znacznym niż umiarkowanym. Kontrola wykazała, że 94,6% osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności ubiegających się o usługi takie wsparcie otrzymało, natomiast wśród osób ze stopniem umiarkowanym było to tylko 73,4% osób. W przypadku dzieci do 16. roku życia, wsparciem w formie asystencji objęto 86,5% osób, w sprawie których wpłynęły karty zgłoszenia do Programu.

Wsparcie dla prawie 90%
zgłoszonych osób

Przeprowadzona kontrola wykazała, że w żadnej gminie lub powiecie nie przyznano usług osobom niespełniającym wymogów Programu.

⁷⁶ Dział V ust. 5 w obu edycjach Programu.

⁷⁷ Żadna ze skontrolowanych jednostek nie realizowała zadań Programu w 2019 r., w 2020 r. Program był realizowany przez dziewięć jednostek, a w 2021 r. przez 12 jednostek.

Przykłady

PCPR w Pruszkowie: usługami asystenta objęto wyłącznie osoby, do których Program był adresowany, tj.: dzieci do 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie z odpowiednimi wskazaniem oraz osoby niepełnosprawne posiadające orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Na etapie zgłoszeń do Programu weryfikowano czy uczestnicy nie korzystają z usług asystenta w ramach innych programów lub projektów.

PCPR w Policach: w 2020 r. do udziału w Programie zakwalifikowano 20 osób, w tym 14 osób dorosłych ze znacznym stopniem niepełnosprawności i sześć osób ze stopniem umiarkowanym. W 2021 r. 14 osób, w tym 11 osób dorosłych ze znacznym i trzy osoby dorosłe z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności.

Karty zgłoszenia złożone przez wszystkich uczestników Programu

Wszystkie osoby niepełnosprawne, których dokumentację poddano szczegółowej analizie⁷⁸, złożyły wymagane karty zgłoszenia, na podstawie których uzyskały pomoc. W czasie kontroli ustalono jednak, że w jednej jednostce – w trzech przypadkach – wykonywanie usług asystenckich rozpoczęto przed złożeniem karty zgłoszeniowej a w innej przed poinformowaniem osoby zainteresowanej o przyznaniu takiego wsparcia.

Przykłady

PCPR w Lubinie: w trzech przypadkach z 2021 r. spośród 20 analizowanych, (15% badanej próby) odnotowano, że usługi asystenckie rozpoczęły się przed ich formalnym przydzieleniem (tj. w dwóch przypadkach o jeden dzień wcześniej, a w jednym przypadku o sześć dni wcześniej).

PCPR w Otwocku: w jednym przypadku świadczenie usług asystenckich rozpoczęto o jeden dzień wcześniej niż poinformowano osobę o przyznaniu usług wraz ze wskazaniem liczby godzin tych usług w miesiącu.

Wyniki badań uzyskanych na podstawie anonimowej ankiety przeprowadzonej przez NIK wśród osób korzystających z usług asystencji osobistej, a w przypadku dzieci do 16. roku życia – ich opiekunów wykazały⁷⁹, że z otrzymanego wsparcia bardzo zadowolonych było 235 ankietowanych (92,1%), zadowolonych 18 osób (7%), natomiast dwie osoby nie wyraziły zadowolenia z otrzymywanej pomocy. Dwustu dwunastu ankietowanych (83,1%) korzystając z usług asystencji częściej niż przed ich rozpoczęciem spędza czas poza domem, a 84 osoby (32,9%) obecnie wychodzi z domu nawet kilka razy w tygodniu. Aż 221 osób (86,6%) stwierdziło, że dzięki pomocy asystenta lepiej radzi sobie z trudnymi sytuacjami życiowymi, tylko osiem osób (3,1%) wskazało, że otrzymywane wsparcie raczej nie wpływa na umiejętność radzenia sobie z trudnymi sytuacjami życiowymi. Zamianę życia na lepsze, od rozpoczęcia korzystania z usług, odczuło 250 ankietowanych (98%), a pięć osób takich zmian nie zauważyło.

⁷⁸ W skontrolowanych jednostkach badaniem objęto dokumentację 244 uczestników Programu.

⁷⁹ Ankiety skierowano do 439 osób korzystających z usług asystencji osobistej lub w przypadku dzieci do 16. roku życia ich opiekunów. Wypełnione ankiety odesłało 255 osób (58%).

Ankietowani o zmianach ich życia od czasu korzystania z wsparcia w formie usług asystencji osobistej

Udało mi się zdać do szóstej klasy (chłopiec 13 lat)

Mogę wyjść z domu i skorzystać z kina i kawiarni (mężczyzna 34 lata)

Jestem bardziej radosna (kobieta 83 lata)

Częściej wychodzę z domu i nie boję się innych ludzi (kobieta 21 lat)

Dzięki wsparciu asystenta jestem bardziej niezależna (kobieta 51 lat)

Pomoc asystenta w życiu codziennym sprawiła, że zaczęłam funkcjonować wśród ludzi (kobieta 62 lata)

Pomoc asystenta umożliwiła mi załatwianie wielu spraw codziennych, w tym zawodowych. Dzięki wsparciu asystenta nie jestem uzależniona od członków rodziny (kobieta 40 lat)

Stałam się pewniejsza siebie (kobieta 29 lat)

Częściej się uśmiecham i cieszę się, że jest osoba, która mi pomaga (kobieta 20 lat)

Czuję się mniej samotna i bardziej zadbana (kobieta 95 lat)

Wielka różnica w codziennym życiu (kobieta 100 lat)

Jest mi dużo łatwiej (mężczyzna 74 lata)

Bardziej otworzyłem się do ludzi, chce mi się żyć (mężczyzna 64 lata)

Zawsze mogę liczyć na pomoc i czuję się bezpiecznie (kobieta 46 lat)

Biorę aktywniejszy udział w imprezach kulturalnych, chodzę do kina, muzeum. Jestem mniej zestresowana przy wyjściu na dwór (kobieta 68 lat)

Czuję się bezpiecznie, np. w komunikacji miejskiej (kobieta 49 lat)

Zacząłem częściej wychodzić z domu, radzić sobie w codziennym funkcjonowaniu. Poprawiła się też moja sytuacja zdrowotna (mężczyzna 23 lata)

Częściej wychodzę z domu. Mam pomoc kiedy tego potrzebuję (mężczyzna 63 lata)

Usługi asystenta wreszcie pozwoliły mi na częstsze opuszczanie mieszkania (kobieta 60 lat)

Mam większy kontakt z ludźmi, częściej przebywam na powietrzu. Mam większe zadowolenie z życia. Wspólne zakupy sprawiają mi radość. Mogę sama wybierać artykuły. Mieszkanie jest zadbane. (kobieta 56 lat)

Stałam się bardziej otwarta (kobieta 24 lata)

Mam urozmaicony czas, mój dzień jest atrakcyjniejszy, nie myślę wtedy o chorobie (chłopiec 11 lat)

Dzięki asystentowi udało mi się podjąć naukę w szkole średniej (mężczyzna 31 lat)

Teraz jak mam asystenta to chce mi się żyć (kobieta 70 lat)

Poprawił się kontakt z innymi ludźmi, szczególnie rówieśnikami (chłopiec 10 lat)

Często wychodzę z domu, co powoduje, że jestem weselsza, szczęśliwsza, mam lepszy humor i chce mi się żyć (kobieta 22 lata)

Mogę wychodzić z domu z obcą osobą, do tej pory wychodziłem tylko z mamą (mężczyzna 21 lat)

Jestem spokojna, że syn jest w dobrych rękach, podczas gdy ja załatwiam jakieś sprawy (mama 14-letniego chłopca)

Moja mama nie musiała być cały czas ze mną, wiem że było jej lżej (kobieta 18 lat)

Stałem się bardziej otwarty i odważny, uwierzyłem w swoje umiejętności interpersonalne, z chęcią podejmuję nowe wyzwania (mężczyzna 27 lat)

5.3.2. Przyznawanie usług – kompetencja samorządu

Zlecenie organizacjom pozarządowym także przyznawania usług

Zasada Programu⁸⁰ dotycząca przyznawania usług przez gminy i powiaty oznacza, że gmina lub powiat mogły zlecić organizacjom pozarządowym wykonywanie jedynie samych usług asystenckich, natomiast przyznawanie tych usług, w obu edycjach Programu, należało do kompetencji samorządu. Zatem organizacje pozarządowe mogły realizować usługi asystencji osobistej wyłącznie wobec osób zakwalifikowanych do takiej pomocy przez gminę lub powiat. Podczas kontroli ustalono, że w dwóch spośród pięciu samorządów zlecających realizację usług, organizacjom pozarządowym powierzono również kwalifikowanie osób do udziału w Programie, co było sprzeczne z obowiązującymi zasadami.

Przykłady

UM Szczecin: w latach 2020 i 2021 organizacjom pozarządowym, poza zleceniem realizacji usług, Urząd powierzał również wykonywanie zadania obejmującego przyznawanie osobom niepełnosprawnym usług asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej.

UM Częstochowa: kwalifikacji osób z niepełnosprawnością do udziału w Programie – edycja 2020 r. dokonywały podmioty, z którymi podpisano umowy na realizację usług asystenckich. Zgodnie z przyjętymi w umowach regulacjami podmioty na podstawie karty zgłoszenia do Programu przyznawały osobom z niepełnosprawnością usługi świadczone przez asystentów, a następnie przekazywały kopię karty zgłoszenia do MOPS w Częstochowie. Kwalifikacji osób z niepełnosprawnością do udziału w Programie – edycja 2021 r. dokonywał MOPS w Częstochowie. Do czynności tych upoważniono dwóch pracowników: kierownika i inspektora Sekcji Pomocy Osobom z Niepełnosprawnością. Z wyjaśnień Zastępcy Prezydenta wynika, że w 2020 r. gmina miasto Częstochowa po raz pierwszy realizując Program działała w przekonaniu, że integralną częścią usługi asystenta jest jej przyznanie i realizacja przez wykwalifikowaną kadrę zleceńbiorky.

W pozostałych samorządach zlecających wykonywanie usług, ich przyznawanie odbywało się przez jednostki odpowiedzialne za realizację zadania.

Wewnętrzne regulacje dotyczące przyznawania usług

W pięciu gminach lub powiatach, w których kontrola została zrealizowana, wprowadzono dodatkowo wewnętrzne regulacje dotyczące udzielania usług asystenckich, które w szczególności odnosiły się do sytuacji dużej liczby osób chętnych do korzystania z takiej pomocy przy niewystarczającej liczbie godzin wsparcia lub braku asystentów spełniających wymogi Programu.

Przykłady

PCPR w Otwocku: w związku z przystąpieniem do realizacji usług wprowadzono regulamin realizacji Programu, który określał okres w jakim będą świadczone usługi, adresatów Programu, cele i podstawowy zakres usług asystenta. W przypadku większej liczby zgłoszeń niż liczba miejsc, Centrum zastrzegło sobie możliwość zastosowania dodatkowych kryteriów, przy czym nie wskazano jakie to będą kryteria.

⁸⁰ Dział V ust. 5 w obu edycjach Programu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

OPS w Radzyminie: z wprowadzonego Regulaminu rekrutacji i realizacji Programu wynikało, że osoby niepełnosprawne kwalifikowane były na podstawie złożonej karty zgłoszenia oraz kopii aktualnego orzeczenia o stopniu niepełnosprawności lub o niepełnosprawności. Zgodnie z regulaminem, o przyznaniu usług asystenckich decydowała wyłącznie kolejność zgłoszeń do Programu, nie brano natomiast pod uwagę innych uwarunkowań, jak np. sytuacja rodzinna osoby niepełnosprawnej, czy korzystanie z innych form pomocy i wsparcia.

Jednak tylko w jednym takim dokumencie wymieniono kryteria dodatkowe, które mogły wpływać na przyznanie bądź odmowę przyznania usług.

Przykład

PCPR w Lubinie: Centrum opracowało zasady przyznawania usług asystenckich, które określały model postępowania przy przyznawaniu usług asystencji. W regulaminie rekrutacji do Programu określone zostały preferencje brane pod uwagę w trakcie kwalifikowania osób z niepełnosprawnościami, a mianowicie: samotne zamieszkiwanie, zamieszkiwanie z pracującymi opiekunami, posiadanie najniższego dochodu, szczególna sytuacja losowa. Dodatkowo w edycji 2021, podczas rekrutacji preferowane były osoby z niepełnosprawnościami wymagające wysokiego poziomu wsparcia, w tym również osoby z niepełnosprawnościami sprzężonymi i z trudnościami związanymi z mobilnością i komunikacją.

Przyjęcie zasad rekrutacji uczestników do Programu można uznać jako dobrą praktykę, pod warunkiem jednak, że zasady te będą jednoznacznie wskazane. Niewskazanie kryteriów rekrutacji może powodować nierówne traktowanie osób niepełnosprawnych ubiegających się o otrzymanie wsparcia w formie asystencji osobistej. Ponadto zapisanie takich kryteriów ułatwiłoby osobom niepełnosprawnym podejmowanie decyzji o ubieganiu się o otrzymanie wsparcia – w przypadku ich spełniania lub rezygnację – w przypadku niespełniania wymogów.

W jednej ze skontrolowanych jednostek usługi asystencji przyznawał specjalnie do tego powołany zespół, w skład którego wchodził pracownicy tej jednostki.

Przykład

PCPR w Lubinie: o przyznaniu usług w ramach Programu każdorazowo decydował powołany przez Dyrektora PCPR Zespół do wykonywania wszelkich czynności związanych z realizacją Programu. W 2020 r. był to zespół składający się z czterech osób, natomiast w 2021 r. w jego skład wchodziło pięć osób – pracowników Centrum. Zespół podejmował jednoetapowo decyzję o przyznaniu usług konkretnej osobie w ramach Programu.

5.3.3. Realizacja usług

Kontrola wykazała, że osoby niepełnosprawne po złożeniu karty zgłoszenia do Programu oraz innych wymaganych dokumentów średnio oczekiwały na przyznanie usług asystencji około 20 dni, choć stwierdzono też przypadki rozpoczęcia usług nawet po ponad 100 dniach od złożenia karty zgłoszeniowej.

20 dni oczekiwania
na przyznanie wsparcia

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykłady

PCPR w Żywcu: okres oczekiwania na usługi od daty złożenia karty do Programu do daty ich przyznania wynosił średnio 23,8 dni. W jednym przypadku wynosił 166 dni, co było wynikiem wskazania przez uczestnika, że chce zostać objęty usługami dopiero od lipca 2020 r.

PCPR w Policach: średni czas oczekiwania na przyznanie usługi asystenta, liczony od dnia złożenia karty zgłoszenia do dnia przyznania w 2020 r. wynosił 20 dni, a w 2021 r. 11 dni. Dłuższy okres oczekiwania na przyznanie usługi w 2020 r. wynikał z konieczności podjęcia szeregu działań formalno-prawnych niezbędnych do rozpoczęcia realizacji Programu, które wymagały czasu, a których wcześniej nie wykonywano.

Opóźnienia podpisania umowy z wojewodą przyczyną oczekiwania na usługi

Długi okres oczekiwania na rozpoczęcie wsparcia wynikał też z terminów zawierania umów z właściwymi wojewodami, co w szczególności miało miejsce w 2021 r.

Przykłady

OPS w Łomiankach: czas oczekiwania na przyznanie usług wynosił średnio 39 dni (od dnia złożenia karty zgłoszenia do przyznania usług asystenta). Najdłuższy czas to 65 dni, a najkrótszy pięć dni. Tak długi okres oczekiwania na usługi spowodowany był opóźnieniem zawarcia umowy z Wojewodą Mazowieckim. Złożenie kart zgłoszenia do Programu następowało po ogłoszeniu listy przyznanych środków, a przyznanie usług po podpisaniu umowy z Wojewodą.

PCPR w Otwocku: rozpoczęcie świadczenia usług dopiero w dniu 12 lipca 2021 r. wynikało z długiego czasu oczekiwania na podpisanie umowy z Wojewodą, a następnie czasu oczekiwania na wyrażenie zgody na zawarcie aneksu zmieniającego m.in. okres realizacji zadania, jak i etapu naboru asystentów, w tym weryfikacji ich kwalifikacji i przygotowywania dokumentów związanych z zatrudnieniem.

Umowy z wojewodami zawierane dopiero w połowie roku

Umowy z właściwymi wojewodami na realizację usług w 2021 r., i dotyczy to wszystkich województw, w których odbyła się kontrola, zawierane były niemal w połowie roku, co zdecydowanie wpłynęło na opóźnienie rozpoczęcia wykonywania zadania.

Przykłady

PCPR w Grodzisku Maz.: w dniu 18 grudnia 2019 r. osoby reprezentujące powiat grodziski zawarły z Wojewodą Mazowieckim umowę w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych w ramach resortowego Programu Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej edycja 2019–2020. Taka umowa na realizację usług w 2021 r. zawarta została dopiero w dniu 4 maja 2021 r.

UM Szczecin: miasto Szczecin zawarło z Wojewodą Zachodniopomorskim dwie umowy na realizację Programu: edycja 2019–2020 w dniu 20 stycznia 2020 r. oraz edycja 2021 w dniu 21 maja 2021 r.

PCPR w Lubinie: umowy w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków z Funduszu Solidarnościowego, na finansowanie zadania pn.: Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej edycja 2019–2020 i edycja 2021, zostały zawarte pomiędzy Wojewodą Dolnośląskim a powiatem lubińskim odpowiednio: 30 grudnia 2019 r. i 24 czerwca 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zgodnie z Programem edycja 2019–2020 limit godzin przypadających na jednego uczestnika wynosił nie więcej niż 30 godzin miesięcznie, natomiast w 2021 r. limit ten wynosił nie więcej niż 60 godzin miesięcznie, przy czym dzieci do 16. roku życia, spełniające wymogi Programu oraz osoby pełnoletnie legitymujące się znacznym stopniem niepełnosprawności, których rodzice lub opiekunowie zrezygnowali z pracy i pobierali świadczenia pielęgnacyjne mogły otrzymać nie więcej niż 30 godzin usług miesięcznie⁸¹.

W obu edycjach Programu w skali kraju osoby niepełnosprawne skorzystały łącznie z 4207,9 tys. godzin usług asystenckich, w tym 3074,6 tys. godzin otrzymały osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności, 963,2 tys. osoby z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności oraz 170,2 tys. godzin dzieci do 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem pkt 7 i 8 w tym orzeczeniu. W 2019 r. zrealizowano tylko 2,5 tys. godzin usług, w 2020 r. 1388,5 tys. godzin, a w 2021 r. było to już 2817,4 tys. godzin usług.

W skontrolowanych jednostkach samorządowych osoby niepełnosprawne skorzystały łącznie z 256,5 tys. godzin usług, w tym 124 tys. godzin zrealizowano w 2020 r. i 132,5 tys. w 2021 r. Zdecydowanie więcej godzin usług przyznano osobom z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, dla których w latach 2020–2021 zrealizowano łącznie 176 tys. godzin, w tym 96,9 tys. godzin w 2020 r. i 79,1 tys. godzin w 2021 r. W przypadku osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności było to 70 tys. godzin (27,1 tys. w 2020 r. i 42,9 tys. w 2021 r.), natomiast dla dzieci do 16. roku życia, w 2021 r., zrealizowano 10,5 tys. godzin usług.

Kontrola wykazała, że przyznając i realizując usługi asystenckie w żadnej jednostce nie przekroczono dopuszczalnego miesięcznego limitu godzin. Ustalono też, że w przypadku części osób, nie wszystkie przyznane godziny w każdym miesiącu, zostały wykorzystane.

Limit przyznanych godzin
zgodny z zasadami
Programu

Przykłady

PCPR w Policach: w 2020 r. limit godzin był zgodny z warunkami zawartymi w Programie. W 2021 r. ze względu na przyznanie mniejszej kwoty na realizację Programu i konieczność zmniejszenia liczby godzin usług asystenckich zmieniono zaplanowaną liczbę godzin i limit na osobę od maja do sierpnia wynosił 20 godzin miesięcznie dla osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz 15 dla osoby z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności. Po pozytywnej decyzji Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego, ze względu na zaoszczędzone środki wynikające z opóźnienia rozpoczęcia usług asystenckich niż zakładano, limit został zwiększony i od września do grudnia 2021 r. wynosił: 30 godzin miesięcznie dla osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz 25 dla osoby z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności.

Fundacja Oczami Brata realizująca usługi na zlecenie **gminy miasta Częstochowa:** limit godzin wsparcia każdego z uczestników nie przekraczał limitów ustalonych w Programie i w umowach zawartych z Urzędem Miasta Częstochowy. W 2020 r. limit ten nie przekraczał 30 godzin miesięcznie dla każ-

⁸¹ Dział V ust. 12 lit. b edycja 2019–2020 i dział V ust. 11–13 edycja 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dego uczestnika, a w 2021 r. nie przekraczał limitu określonego przez Urząd na 45 godzin miesięcznie. W przypadku pięciu osób niepełnosprawnych, które korzystały z usług asystenta w 2021 r. nie zrealizowano miesięcznego limitu godzin, co według wyjaśnień Prezesa Fundacji wynikało z potrzeb beneficjentów. Przyznany limit nie został osiągnięty z uwagi na m.in. stan zdrowia uczestnika, okres urlopowy, turnusy rehabilitacyjne.

W związku z powyższym zmiana zasad Programu w edycji 2022 w zakresie postanowień dotyczących limitów godzin przypadających dla osób niepełnosprawnych jest, w ocenie NIK działaniem pozytywnym. Szytwe określenie miesięcznych limitów godzin usług asystenckich w poprzednich edycjach Programu skutkowało przepadaniem części niewykorzystanych, w danym miesiącu godzin wsparcia, co było niekorzystne dla osób niepełnosprawnych. Określenie w edycji 2022 rocznych limitów godzin takich usług pozwoli na bardziej racjonalne i elastyczne ich wykorzystywane przez okres całego roku i dostosowanie liczby godzin do aktualnych potrzeb niepełnosprawnych uczestników Programu.

Niewykorzystanie
wszystkich
zaplanowanych godzin
usług

Kontrola wykazała, że nie tylko poszczególni uczestnicy Programu nie wykorzystywali przysługującego im wsparcia, ale też w żadnej ze skontrolowanych jednostek nie wyczerpano wszystkich zaplanowanych we wniosku godzin usług asystenckich, na które gminy i powiaty otrzymały środki z Funduszu Solidarnościowego. Wynikało to z późnego rozpoczęcia realizacji zadania, trudności w znalezieniu asystentów oraz rezygnacji uczestników Programu w związku z pandemią COVID-19.

Przykłady

M-GOPS w Łochowie: w 2020 r. zrealizowano 2135 godzin usług asystenta, co stanowiło 59,3% godzin zaplanowanych. W 2021 r. zrealizowano 3540 godzin usług, co stanowiło 76,6% godzin zaplanowanych. Według wyjaśnień Kierownika Ośrodka, niewykorzystana liczba godzin wynikała z rozpoczęcia realizacji Programu od marca, a nie od lutego jak zaplanowano w złożonym wniosku oraz z trudności w znalezieniu asystentów.

MOPS we Wrocławiu: nie zrealizowano zaplanowanej liczby godzin usług asystenckich: w edycji 2019–2020 zrealizowano 54 154,5 godzin z 88 200 zaplanowanych, tj. 61,4%, a w edycji 2019–2020 – 23 384 z 58 050 zaplanowanych, tj. 40,3%.

UM Częstochowa: liczba zrealizowanych godzin wsparcia wyniosła: w 2020 r. – 30 859,5 (87,9%), a w 2021 r. – 31 888 (26,6%). Mniejsze od planowanych wykorzystanie liczby godzin związane było ze stanem pandemii oraz przeciągającym się procesem związanym z zawarciem umowy.

Nieobjęcie wsparciem
planowanej liczby osób

Przyczyną niezrealizowania zaplanowanych godzin usług było też objęcie wsparciem, w sześciu spośród 12 skontrolowanych jednostek samorządowych, mniejszej, od planowanej liczby osób niepełnosprawnych, co wskazuje, że 50% jednostek samorządowych nie osiągnęło zakładanych efektów dotyczących liczby uczestników Programu.

Przykłady

UM Szczecin: w 2020 r. usługami asystenckimi objęto 54 osoby niepełnosprawne (ze 127 planowanych, tj. 42,5%), w tym 40 osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (z 78 planowanych, tj. 51,3%) oraz

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

14 osób z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności (z 49 planowanych, tj. 28,6%). W 2021 r. usługami objęto 69 osób niepełnosprawnych (z 88 planowanych, tj. 78,4%), w tym troje dzieci do 16. roku życia (z dziewięciu planowanych, tj. 33,3%), 51 osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności (z 59 planowanych, tj. 86,4%) oraz 15 osób z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności (z 20 planowanych, tj. 75% planowanych).

PCPR w Lubinie: w powiecie lubińskim usługami asystenta osobistego w okresie 2020–2021 objęto ogółem 46 osób z niepełnosprawnościami, z tego: w 2020 r. 23 osoby (76,7% planowanych) i w 2021 r. 23 (85,2% planowanych). Planowano natomiast objąć usługami łącznie 57 osób z niepełnosprawnościami (z tego 30 w roku 2020 i 27 w roku 2021). Nie objęto więc usługami łącznie 11 osób w stosunku do planu (z tego siedmiu osób w 2020 r. i czterech w 2021 r.

MOPS we Wrocławiu: liczba osób objętych usługami asystencji osobistej była niższa niż wnioskowana, w edycji 2019–2020 planowano objęcie usługami 370 a w edycji 2021 – 263 osób. Objęto natomiast 245 w edycji 2019–2020 i 125 w edycji 2021.

Program edycja 2019–2020 zezwalał na wykonywanie usług asystencji przez siedem dni w tygodniu w godzinach od 7:00 do 22:00⁸², natomiast edycja 2021 przez 24 godziny na dobę, siedem dni w tygodniu⁸³. Badanie dokumentacji osób korzystających z usług wykazało, że założenia Programu w tym zakresie były realizowane – usługi świadczone także w dni wolne od pracy, soboty i niedziele i święta. Kontrola wykazała jednak przypadki wielogodzinnej pracy wykonywanej w jednym dniu przez asystentów, co mogło wpłynąć na poziom jej świadczenia.

Usługi świadczone także w niedziele i święta

Przykład

PCPR w Otwocku: w dokumentacji dwóch asystentów, spośród 15 poddanych analizie, stwierdzono przypadki, w których asystent w jednym dniu świadczył usługi powyżej 12 godzin, tj. w jednym miesiącu osoba ta świadczyła pomoc po 14–14,5 godziny dziennie, w drugim – w jednym dniu przez okres pięciu miesięcy asystent świadczył usługi po 15–16 godzin w ciągu doby.

Wykonywane usługi polegały najczęściej na: wyjściach, spacerach, dojazdach do placówek służby zdrowia, na rehabilitację, zakupach, do instytucji kultury, załatwianiu spraw urzędowych czy osobistych. Taki rodzaj usług potwierdziły też osoby niepełnosprawne uczestniczące w anonimowej ankiecie NIK. Wyniki ankiety wykazały, że najczęściej wsparcie asystenta polegało na: prowadzeniu gospodarstwa domowego; wyjściu na spacer; załatwianiu spraw urzędowych oraz dotarciu do lekarza i na rehabilitację.

Brak możliwości stwierdzenia zgodności usług realizowanych z wnioskowanymi

Usługi były zatem zgodne z katalogiem wskazanym w postanowieniach Programu⁸⁴, lecz podczas kontroli obejmującej 2020 r. nie można było stwierdzić zgodności wykonywanego wsparcia z wnioskowanym ich zakresem, ponieważ wzór karty zgłoszenia do tej edycji Programu nie zawierał informacji na temat wnioskowanego zakresu usług asystenta osobistego.

⁸² Dział V ust. 12 lit. a Programu edycja 2019–2020.

⁸³ Dział V ust. 9 Programu edycja 2021.

⁸⁴ Dział V ust. 10 edycja 2019–2020 i dział V ust. 7 edycja 2021.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykłady

PCPR w Grodzisku Maz.: w 2020 r. karty zgłoszenia do Programu nie zawierały informacji na temat wnioskowanego zakresu usług asystenckich, natomiast w 2021 r. zakres realizowanych usług był zgodny z wskazanym w karcie zgłoszenia. Usługi polegały m.in. na spacerach w miejscu zamieszkania osób niepełnosprawnych jak i wyjazdach do innych miejscowości, pomocy w robieniu zakupów, wyjściu na plac zabaw, udziale w uroczystościach religijnych, zwiedzaniu zabytków, a także wyjściach do instytucji kultury i obiektów sportowych.

Fundacja Oczami Brata realizująca usługi na zlecenie **gminy miasta Częstochowa:** zakres świadczonego wsparcia wśród uczestników Programu obejmował przede wszystkim pomoc w wykonywaniu czynności dnia codziennego, w zakupach, asysta podczas wizyt u lekarza, pomoc w załatwianiu spraw urzędowych, dojazdy do miejsc wskazanych przez osobę niepełnosprawną (np. do rodziny, na wycieczki, do kina, na cmentarz, do kościoła), pomoc w przygotowywaniu posiłków.

Nierzetelnie wypełniane karty realizacji usług asystenckich

W czasie kontroli w trzech jednostkach stwierdzono jednak przypadki, w których asystenci nierzetelnie wypełniali karty realizacji usług asystenckich, co uniemożliwiało stwierdzenie, czy świadczona pomoc była zgodna z potrzebami uczestnika.

Przykłady

M-GOPS w Łochowie: w czterech z 12 przypadków na podstawie wpisów w kartach realizacji usług asystenckich w 2021 r. nie można jednoznacznie stwierdzić zgodności zakresów usług świadczonych przez asystentów z zakresami wskazanymi w kartach zgłoszenia do Programu. Wynikało to ze zbyt ogólnych wpisów dotyczących rodzaju świadczonych usług, które były umieszczane przez asystentów. W kartach realizacji usług asystenckich w kolumnie rodzaj usługi, nie wykazywano zakresu czynności wykonywanych w danym dniu udzielania wsparcia przez asystenta, wskazując jedynie „w miejscu zamieszkania”, „zrealizowano godziny usług asystenta”, „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej”, co było niezgodne z wzorem wypełniania kart i wskazuje na nierzetelne wypełnianie przez asystentów wymaganej dokumentacji. Zgodnie z wyjaśnieniami Kierownik M-GOPS, wynikało to z niedopilnowania prawidłowego uzupełniania kart realizacji usług.

OPS w Radzyminie: w 15 z 28 analizowanych kart realizacji usług asystenta nie wynikało na czym polegały świadczone usługi, wpisano jedynie: w miejscu zamieszkania lub poza miejscem zamieszkania; na terenie lub poza terenem; wyjazd do innej miejscowości; asysta w miejscu zamieszkania.

Objęcie usługami minimum 70% osób wymagających wysokiego poziomu wsparcia

Założeniem Programu edycja 2021 było objęcie usługami asystencji osobistej minimum 70% osób wymagających wysokiego poziomu wsparcia, tj. osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz dzieci niepełnosprawnych z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji⁸⁵. We wszystkich skontrolowanych jednostkach zakładany poziom objęcia asystencją minimum 70% osób wymagających takiego wsparcia, został osiągnięty.

⁸⁵ Dział III Cele Programu.

Przykłady

OPS w Łomiankach: przez cały okres realizacji Programu, usługami asystenta objęto 88,9% osób wymagających wysokiego poziomu wsparcia, tj. cztery osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz 12 dzieci do 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie z wymaganymi wskazaniami.

UM Częstochowa: spełniony został wymóg Programu, dotyczący objęcia usługami co najmniej 70% uczestników stanowiących osoby wymagające wysokiego poziomu wsparcia, w tym osoby z niepełnosprawnościami sprzężonymi i trudnościami związanymi z mobilnością i komunikacją – w 2021 r. wsparciem objęto 74,6% takich osób. Taki wymóg spełniła też Fundacja Oczami Brata, realizująca usługi na zlecenie miasta gminy Częstochowa, która wsparciem objęła łącznie 38 osób, wśród których było 28 osób (73,7%) ze znacznym stopniem niepełnosprawności.

5.4. Wykonawcy usług realizowanych przez samorządy

90% asystentów były to osoby wskazane przez uczestników Programu lub ich opiekunów i tylko nieliczni z nich posiadali dokumenty potwierdzające uzyskanie odpowiednich kwalifikacji. W pięciu samorządach realizację usług zlecano organizacjom pozarządowym, a w dwóch innych usługi wykonywały osoby nieposiadające dokumentów potwierdzających wymagane wykształcenie i przygotowanie zawodowe. Cztery jednostki nie egzekwowały od asystentów zaświadczeń psychologa o braku przeciwwskazań do wykonywania usług wobec dzieci do 16. roku życia.

5.4.1. Zlecenie usług

Zgodnie z zasadami Programu edycja 2019–2020 gmina lub powiat mogła zlecić wykonywanie usług asystenckich podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 2 oraz w art. 3 ust. 3 pkt 1–3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Zlecenie wykonywania takich usług powinno następować po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert⁸⁶. Samorządy mogły także w 2021 r. zlecać wykonywanie usług organizacjom pozarządowym, o których mowa w art. 3 ust. 2 oraz podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz kupować usługi od podmiotów sektora prywatnego⁸⁷. Kontrola wykazała, że w siedmiu gminach i powiatach, spośród 12 skontrolowanych, usługi realizowali asystenci zatrudnieni przez ośrodki pomocy społecznej lub powiatowe centra pomocy rodzinie, przy czym dominującą formą zatrudnienia były tam umowy cywilnoprawne.

Przykłady

PCPR w Lubinie: usługi asystenta osoby niepełnosprawnej realizowane były przez asystentów zatrudnionych na podstawie umowy zlecenia, zawartej pomiędzy powiatem lubińskim (reprezentowanym przez dyrektora PCPR), a osobami wybranymi lub wskazanymi przez uczestnika Programu do świadczenia usług asystenckich. W ramach dwóch edycji Programu, zawarto ogółem 29 takich umów (14 w edycji 2019–2020 i 15 w edycji 2021).

⁸⁶ Dział VI ust. 1–2 Programu.

⁸⁷ Dział V ust. 22 pkt 2–3 Programu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

PCPR w Otwocku: usługi asystenckie realizowało 17 osób zatrudnionych przez PCPR w ramach umów cywilnoprawnych, przy czym w dwóch przypadkach osób prowadzących działalność gospodarczą – umowę o świadczenie usług.

Zlecenie realizacji usług przez 42% samorządów

W pięciu samorządach realizację usług zlecano organizacjom pozarządowym, w żadnym nie zlecono podmiotowi sektora prywatnego. W powiecie żywieckim w 2020 r. usługi wykonywali asystenci zatrudnieni w PCPR, a w 2021 r. wykonywanie zadania zlecone zostało organizacji pozarządowej.

Przykłady

UM Częstochowa: na realizację zadań w ramach Programu edycja 2019–2020 i edycja 2021 Urząd ogłosił otwarty konkurs ofert. Zgodnie z wymogiem art. 13 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie ogłoszenia zawierały: opis zadania publicznego, wysokość środków przeznaczonych na realizację zadania, zasady przyznawania środków oraz warunki realizacji zadania, termin realizacji zadania. Określony został również limit godzin wsparcia asystenta. Wyboru podmiotów do realizacji usług asystenckich dokonywała powołana komisja konkursowa, która po zaopiniowaniu złożonych ofert wyłoniła podmioty do realizacji zadania. Z wybranymi podmiotami podpisano umowy na realizację zadań Programu.

MOPS we Wrocławiu: w latach 2019–2021 MOPS we Wrocławiu realizując zadania Programu podpisał umowy z dziewięcioma organizacjami pozarządowymi. Podpisanie umów nastąpiło w wyniku rozstrzygnięcia trzech otwartych konkursów ofert na realizację zadania publicznego.

PCPR w Żywcu: w 2021 r. w drodze otwartego konkursu ofert Powiat powierzył realizację zadania, na mocy Uchwały nr 843/21/VI Zarządu Powiatu w Żywcu z dnia 5 maja 2021 r. oraz zawartej umowy nr z dnia 17 maja 2021 r. Fundacji Pomocy Dzieciom Specjalnej Troski „PER-CORDA”.

Umowy zlecające realizację usług niezgodne z zasadami Programu

Zgodnie z postanowieniami Programu edycja 2019–2020, w przypadku zlecenia przez gminę lub powiat wykonywania usług asystenckich umowa w tym zakresie powinna zawierać zobowiązanie zleceniobiorcy do zapewnienia kadry odpowiednio wykształconej i przygotowanej do realizacji zadania⁸⁸. Kontrola wykazała, że w dwóch samorządach zlecających realizację usług asystenckich, w umowie z organizacją pozarządową nie zawarto zobowiązania zleceniobiorcy do zapewnienia kadry odpowiednio wykształconej i przygotowanej do wykonywania zadania.

Przykład

UM Częstochowa: w umowach z 2020 r., zawartych z podmiotami na realizację zadania brak było postanowienia zobowiązującego te podmioty do zapewnienia odpowiednio wykształconej i przygotowanej kadry, czym naruszono wymóg Programu – edycja 2019–2020 (dział VI ust. 3). Powodem tego, według wyjaśnień naczelnika wydziału było zapisanie tego wymogu w ogłoszeniach konkursowych oraz zobowiązanie zleceniobiorców do wykonywania zadania publicznego zgodnie z zasadami Programu.

⁸⁸ Dział VI ust. 3 Programu.

5.4.2. Specjaliści wykonujący usługi

W latach 2019–2020 usługi asystenckie mogły świadczyć osoby posiadające dyplom potwierdzający uzyskanie kwalifikacji w zawodzie asystent osoby niepełnosprawnej oraz osoby z wykształceniem co najmniej średnim posiadające minimum roczne, udokumentowane doświadczenie w udzielaniu bezpośredniej pomocy osobom niepełnosprawnym⁸⁹. W edycji 2021 były to osoby posiadające dokument potwierdzający uzyskanie kwalifikacji w kierunkach: asystent osoby niepełnosprawnej, opiekun osoby starszej, opiekun medyczny oraz osoby posiadające co najmniej 6-miesięczne, udokumentowane doświadczenie w udzielaniu bezpośredniej pomocy osobom niepełnosprawnym np. doświadczenie zawodowe bądź udzielanie wsparcia w formie wolontariatu⁹⁰. Asystentami – w obu edycjach Programu – mogły być także osoby wybrane i wskazane przez uczestnika Programu lub jego opiekuna prawnego.

Przeprowadzona kontrola wykazała, że w dwóch samorządach usługi wykonywały osoby nieposiadające dokumentów potwierdzających wymagane wykształcenie i przygotowanie zawodowe⁹¹.

Usługi asystencji świadczone także przez osoby niespełniające wymogów Programu

Przykłady

PCPR w Otwocku: spośród 15 asystentów osób niepełnosprawnych zatrudnionych przez Centrum w 2021 r., jeden z nich nie posiadał wykształcenia w zawodzie: asystent osoby niepełnosprawnej, opiekun osoby starszej czy opiekun medyczny. Do akt jego sprawy nie załączono również innego dokumentu wskazującego na co najmniej 6-miesięczne doświadczenie w udzielaniu pomocy osobom niepełnosprawnym. Tym samym nie posiadał on kwalifikacji, o których mowa w dziale V ust. 3 Programu.

PCPR w Grodzisku Maz.: w 2020 r. w jednym przypadku ocena doświadczenia zawodowego asystenta biorącego udział w naborze dokonana była w oparciu o CV, niepodpisany dokument potwierdzający odbycie praktyk zawodowych, wpis do książki praktyk, w którym nie określono okresu ich trwania oraz robocze rozmowy pracownika PCPR z wcześniejszymi jego pracodawcami. Według wyjaśnień Dyrektor PCPR fakt współpracy tej osoby ze stowarzyszeniem zrzeszającym osoby niepełnosprawne pracownik PCPR zweryfikował podczas rozmowy z prezesem tego stowarzyszenia i w taki sam sposób, tj. ustnie potwierdzono doświadczenie zawodowe tej osoby.

W edycji Programu na 2021 r. w przypadku, gdy usługa asystenta świadczona była na rzecz dzieci niepełnosprawnych do 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności, wymagane było także zaświadczenie psychologa o braku przeciwwskazań do wykonywania czynności przez asystenta⁹². Wyniki kontroli wykazały, że w czterech samorządach warunek ten nie został dotrzymany. Powodem tego była m.in. błędna interpretacja przepisów Programu.

Brak zaświadczeń psychologa dla asystentów pomagających dzieciom

⁸⁹ Dział V ust. 4 Programu.

⁹⁰ Dział V ust. 3 Programu.

⁹¹ W skontrolowanych jednostkach badaniem objęto dokumentację 196 asystentów osobistych osoby niepełnosprawnej.

⁹² Dział V ust. 4 Programu.

Przykłady

PCPR w Otwocku: sześciu asystentów, świadczących usługi dzieciom w wieku do lat 16. z orzeczeniem o niepełnosprawności, nie posiadało zaświadczeń psychologa o braku przeciwwskazań do wykonywania czynności przez asystenta. Postanowienie Programu zostało błędnie zinterpretowane przez Centrum w związku z czym PCPR wymagał zaświadczeń psychologa o braku przeciwwskazań do świadczenia usług asystenckich dzieciom do 16. roku życia od uczestników Programu a nie asystentów.

OPS w Łomiankach: w przypadku dwóch asystentów, nie przedstawiono zaświadczenia psychologa o braku przeciwwskazań do świadczenia przez nich usług asystenckich dzieciom do 16. roku życia, w przypadku pięciu kolejnych zaświadczenia te wystawione były od 10 do 224 dni po rozpoczęciu usługi, a w jednym po zakończeniu realizacji Programu, tj. w 2022 r.

90% asystentów
to osoby wskazane
przez uczestników
Programu

W skontrolowanych jednostkach asystentami realizującymi usługi były zazwyczaj osoby z wykształceniem co najmniej średnim, posiadające minimum roczne udokumentowane doświadczenie w udzielaniu bezpośredniej pomocy osobom niepełnosprawnym – w 2020 r., a w 2021 r. posiadające co najmniej 6-miesięczne udokumentowane doświadczenie w udzielaniu bezpośredniej pomocy osobom niepełnosprawnym. 90% spośród nich stanowiły osoby wskazane przez uczestników Programu lub ich opiekunów, tylko w jednostkowych przypadkach usługi były świadczone przez osoby legitymujące się dokumentem potwierdzającym uzyskanie kwalifikacji w zawodzie asystent osoby niepełnosprawnej lub opiekuna medycznego. W żadnej jednostce samorządowej usługi asystencji nie były świadczone przez opiekuna osoby starszej.

Przykłady

OPS w Łomiankach: w 16 przypadkach asystent, zgodnie z założeniami Programu, został wskazany przez podopiecznego lub opiekuna podopiecznego, jeden asystent świadczący usługi dla dwójki podopiecznych posiadał dyplom potwierdzający uzyskanie kwalifikacji w zawodzie asystent osoby niepełnosprawnej.

PCPR w Otwocku: dwóch asystentów dysponowało świadectwami potwierdzającymi wykonywanie zawodu opiekuna medycznego, 11 osób posiadało co najmniej 6-miesięczne doświadczenie w pracy z osobami niepełnosprawnymi, w tym pięć w ramach pracy wolontarystycznej, trzy jako asystenci osób niepełnosprawnych i jedna – w związku z pracą w Centrum. Jedna asystentka, z zawodu pielęgniarka, została wyznaczona przez uczestnika Programu.

M-GOP w Łochowie: w 2020 r. wszyscy asystenci posiadali wykształcenie przynajmniej średnie oraz co najmniej roczne, udokumentowane doświadczenie w udzielaniu bezpośredniej pomocy osobom niepełnosprawnym, zgodnie z wymaganiami określonymi w Programie. W 2021 r. wszyscy asystenci posiadali co najmniej 6-miesięczne, udokumentowane doświadczenie w udzielaniu bezpośredniej pomocy osobom niepełnosprawnym, a także zostali wskazani przez uczestnika lub jego opiekuna prawnego, zgodnie z wymaganiami określonymi w tej edycji Programu.

Rozszerzenie w Programie na 2022 r. listy zawodów, których przedstawiciele mogą świadczyć usługi asystencji osobistej o: pedagoga, psychologa, terapeutę zajęciowego, pielęgniarkę oraz fizjoterapeutę, należy ocenić

pozytywnie. Taka zamiana pozwoli na zaangażowanie do wykonywania asystentury specjalistów przygotowanych do pracy z osobami posiadającymi różne niepełnosprawności.

Wyniki badań uzyskanych na podstawie anonimowej ankiety przeprowadzonej przez NIK wśród asystentów realizujących usługi⁹³ wykazało, że najczęściej funkcje asystentów pełniły osoby określające swoje przygotowanie jako posiadające co najmniej 6-miesięczne udokumentowane doświadczenie w udzielaniu bezpośredniej pomocy osobom niepełnosprawnym – 128 osób, tj. 69,6%. Wśród ankietowanych było 27 asystentów osoby niepełnosprawnej (14,7%), 24 opiekunów medycznych (14,7%) oraz pięciu opiekunów osoby starszej (2,7%). W ocenie ankietowanych w funkcjonowaniu usług asystenckich dla osób niepełnosprawnych należałoby m.in.: zwiększyć nakłady finansowe na tę formę pomocy (147 wskazań), wprowadzić możliwość szkoleń dla asystentów (63 wskazania) oraz wprowadzić ujednolicone ramowe standardy udzielania takiego wsparcia (23 wskazania). Ankietowani podkreślali, że w wykonywanym przez nich zawodzie szczególnie atrakcyjne jest pomaganie innym ludziom, satysfakcja z wykonywanych czynności, możliwość dostrzegania radości, uśmiechu i zmiany życia osób niepełnosprawnych, a także otrzymywanie podziękowań za wykonywaną pracę. Aż 132 osoby (71,7%) wskazało, że w celu uatrakcyjnienia zawodu powinna zostać zapewniona ciągłość pracy oraz zatrudniania na podstawie umowy o pracę, na co zwróciły uwagę 82 osoby, tj. 44,5%.

5.5. Wydatkowanie i rozliczenie środków przez samorządy

Środki na realizację programów resortowych określone były w planie finansowym Funduszu Solidarnościowego na każdy rok. Na realizację Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2019–2020 przeznaczono 30 mln zł w 2019 r. i 50 mln zł w 2020 r., które to następnie zmieniono na 1 mln zł w 2019 r. i 80 mln zł w 2020 r.⁹⁴ Na realizację Programu edycja 2021 zaplanowano kwotę 80 mln zł, którą zwiększono do 159,3 mln zł⁹⁵. Przyczyną zmian kwot środków przeznaczonych na realizację obu edycji Programu było zapotrzebowanie wynikające z wniosków przekazanych przez wojewodów, tj. mniejsze w 2019 r. oraz większe od kwot pierwotnie zaplanowanych w latach 2020–2021.

Wszystkie gminy i powiaty uczestniczące w Programie *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* edycja 2019–2020 i edycja 2021 na realizację usług asystencji osobistej wydatkowały łącznie kwotę 151 881,3 tys. zł i należy przy tym zaznaczyć, że wydatki z roku na rok były coraz wyższe. W 2019 r. wydatkowano kwotę 74,1 tys. zł, w 2020 r. – 42 359,9 tys. zł a w 2021 r. – 109 447,3 tys. zł.

⁹³ Ankiety skierowano do 293 asystentów, wypełnione ankiety zwróciło 181 osób (62,7%).

⁹⁴ Komunikat Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 19 listopada 2019 r. o zmianie resortowego Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2019–2020.

⁹⁵ Komunikat Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z 19 lutego 2021 r. o zmianie resortowego Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2019–2020.

Największe środki wydatkowane na realizację usług asystenckich

Najwięcej przeznaczono na godziny usług asystencji osobistej – 145 225,8 tys. zł, z tego 72,7 tys. zł w 2019 r., 41 063,7 tys. zł w 2020 r. i 104 089,4 tys. zł w 2021 r. Na bilety komunikacji dla asystentów oraz dojazd własnym lub innym środkiem transportu asystentów w związku z wyjazdami dotyczącymi realizacji usług przeznaczono łącznie kwotę 2861,7 tys. zł, ubezpieczenia OC lub NNW asystentów kwotę 295,5 tys. zł, a na zakup biletów wstępu na wydarzenia kulturalne, sportowe, rozrywkowe dla asystenta towarzyszącego uczestnikowi Programu – 152,4 tys. zł⁹⁶.

W latach 2020-2021⁹⁷ samorzady, w których skontrolowano realizację zadań wynikających z Programu otrzymały od właściwych wojewodów łącznie 15 029,1 tys. zł, przy czym większa kwota – 9045 tys. zł została przekazana w 2021 r. Zasadnicza część otrzymanych środków przeznaczona została na pokrycie kosztów związanych z udzielaniem usług asystenckich, tj. na wynagrodzenie asystentów; koszt dojazdu własnym lub innym środkiem transportu w związku z wyjazdami dotyczącymi realizacji usług; zakup środków ochrony osobistej; zakup biletów wstępu na wydarzenia kulturalne, rozrywkowe, sportowe lub społeczne dla asystenta towarzyszącego uczestnikowi Programu oraz koszty ubezpieczeń OC lub NNW asystentów. Na ten cel samorzady otrzymały łącznie 14 320,2 tys. zł. Na obsługę Programu gminy i powiaty otrzymały w tym okresie łącznie 187,5 tys. zł, w tym 29,8 tys. w 2020 r. i 157,7 tys. zł w 2021 r.

5.5.1. Niepełne wydatkowanie środków

Niepełne wykorzystanie otrzymanych środków

Realizując usługi asystencji osobistej skontrolowane jednostki samorządowe wydatkowały łącznie 8720 tys. zł, tj. 58% posiadanych środków, przy czym w 2020 r. wydatkowano 3724,2 tys. zł z otrzymanych 5984 tys. zł (62,2%) a w 2021 r. – 4995,8 tys. zł z 9045 tys. zł (55,2%).

Żadna ze skontrolowanych gmin i powiatów nie wydatkowała całej kwoty środków otrzymanych na zadania w ramach Programu. W 2020 r. na realizację usług wykorzystano średnio 56,2%. Najwięcej w tym okresie na usługi asystencji osobistej wydatkowano w **powiecie żywieckim** – 98,4% oraz w **gminie mieście Częstochowa** – 90,8%, najmniej natomiast w **gminie mieście Szczecin** – 28,4%, w **powiecie polickim** – 28,7% oraz w **powiecie lubińskim** – 32,2% środków otrzymanych.

Przykłady

UM Szczecin: według wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta Szczecin niewydatkowanie całej kwoty przez gminę miasto Szczecin w 2020 r. spowodowane było panującą wówczas pandemią COVID-19. Z informacji przekazywanych przez organizacje pozarządowe wynikało, że w obawie o zdrowie ewentualnych beneficjentów, pracowników i innych osób zaangażowanych w realizację projektu, nie zdecydowały się przystąpić do otwartego konkursu ofert, pomimo wcześniejszej deklaracji.

⁹⁶ Dane na dzień 22 lipca 2022 r., tj. na dzień zakończenia kontroli NIK w MRiPS.

⁹⁷ Żadna ze skontrolowanych jednostek nie realizowała zadań Programu w 2019 r., w 2020 r. Program był realizowany przez dziewięć jednostek, a w 2021 r. przez 12 jednostek.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

PCPR w Policach: w 2020 r. kwota niewykorzystanych środków finansowych wynosiła 161,9 tys. zł (71,26%) i w całości dotyczyła środków na realizację Programu.

PCPR w Lubinie: w 2020 r. faktycznie realizowano usługi przez dziesięć miesięcy (od marca do grudnia), co było spowodowane czynnikami występującymi na innych etapach działań m.in. Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu; sytuacji panującej w kraju związanej z ryzykiem zarażenia wirusem SARS-CoV-2 (kwarantanny, izolacje).

W 2021 r. skontrolowane jednostki na wykonywanie usług asystenckich wydatkowały średnio 61,5% środków otrzymanych od wojewodów. Najwięcej wykorzystano w **powiecie otwockim** – 89,5% i w **powiecie żywieckim** – 79,1% otrzymanej kwoty, najmniej natomiast w **gminie mieście Szczecin** – 33,1%, **gminie mieście Częstochowa** – 46,8% oraz w **powiecie lubińskim i gminie Łochów** – po 47,7% otrzymanych środków. Niepełne wykorzystanie środków w 2021 r. wynikało m.in. z późnego rozpoczęcia Programu, a co się z tym wiąże krótszego okresu jego realizacji.

Przykłady

UM Szczecin: nieosiągnięcie w 2021 r. zakładanych efektów spowodowane było trudnością związaną z realizacją Programu jaką jest jego roczny charakter oraz harmonogram jego wdrażania. Wskazane przyczyny uniemożliwiły zapewnienie (zgodnie z warunkami Programu) ciągłości świadczenia usługi asystencji dla osób z niepełnosprawnościami.

PCPR w Lubinie: niewykorzystanie zaplanowanej puli środków finansowych w głównej mierze spowodowane było czynnikami i okolicznościami zewnętrznymi, niezależnymi od Centrum, takimi jak m.in.: późne rozpoczęcie Programu, skrócenie czasu realizacji Programu (z dziewięciu do sześciu miesięcy, w edycji 2021 faktycznie realizowano usługi od lipca do grudnia); brak odpowiedniej liczby kandydatów na asystentów, niższy od planowanego koszt zawartego ubezpieczenia OC i NNW dla asystentów oraz sytuacja związana z pandemią COVID-19.

UM Częstochowa: niewykorzystanie środków w pełnej wysokości związane było m.in. z niewykonaniem pełnej puli godzin, co skutkowało obniżeniem kosztów wynagrodzenia asystentów. Dodatkowym powodem w 2021 r. był krótki czas realizacji zadania związany z późnym zawarciem umowy na realizację Programu.

Największe kwoty środków wykorzystanych na realizację zadania – średnio 95% w 2020 r. i 95,9% w 2021 r. przeznaczone zostały na godziny usług asystenckich. Zakup biletów komunikacji publicznej realizowano w szczególności w większych miastach, np. w Szczecinie w 2020 r. na ten cel wydatkowano kwotę 9,9 tys. zł, co stanowiło 4,5% wszystkich wydatków na realizację Programu, zaś we Wrocławiu w tym samym roku kwotę 26,4 tys. zł stanowiącą 1,6% wydatkowanych środków. W 2020 r. tylko dwie skontrolowane jednostki – **PCPR w Grodzisku Maz.** i **PCPR w Lubinie** zwracały asyistentom koszty dojazdu własnym lub innym środkiem transportu w związku z wyjazdami dotyczącymi realizacji usług asystenckich, były to kwoty odpowiednio: 3,4 tys. zł i 0,5 tys. zł. W 2021 r. natomiast tylko w jednej skontrolowanej jednostce – **PCPR w Policach** nie realizowano wydatków związanych z ww. kosztami, w pozostałych stanowiły one

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

od 0,4% (we Wrocławiu) do 4,5% (w Łochowie) wydatków zrealizowanych na zadania Programu. W żadnej ze skontrolowanych jednostek nie przekroczono, wynoszącego 200 zł limitu kosztów dojazdu własnym lub innym środkiem transportu.

Tylko jedna jednostka bez kosztów związanych z dojazdem samochodem

Zakupu środków ochrony osobistej w 2020 r. dokonały dwie skontrolowane jednostki: **PCPR w Żywcu** (na kwotę 25,5 tys. zł, tj. 3,9% wydatków związanych z realizacją Programu) oraz **Urząd Miasta w Szczecinie** (na kwotę 12,3 tys. zł, tj. 5,6% wydatków z Programu). W 2021 r. zakupu środków ochrony osobistej ze środków z Programu nie dokonywały tylko **PCPR w Policach**. Jednostka ta oraz **PCPR w Pruszkowie** nie realizowały też wydatków związanych z zakupem biletów wstępu na wydarzenia kulturalne, rozrywkowe, sportowe lub społeczne dla asystenta towarzyszącego uczestnikowi Programu.

Wydatki związane z Programem realizowane z innego rachunku

Zgodnie z art. 17 ustawy o Funduszu Solidarnościowym podmioty realizujące zadania wynikające z zawartych umów zobowiązane były do posiadania wyodrębnionego rachunku bankowego dla środków Funduszu oraz prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej otrzymanych środków i dokonywanych wydatków⁹⁸. W czasie kontroli ustalono, że jakkolwiek wszystkie skontrolowane jednostki samorządowe posiadały wyodrębnione rachunki dla środków z Programu, to w dwóch z nich, spośród 12 skontrolowanych, wydatki realizowano z innych rachunków. Ponadto w jednej jednostce z rachunku wyodrębnionego dla Programu ponoszono wydatki niezwiązane z jego realizacją, w drugiej natomiast – w umowach zawartych z organizacjami pozarządowymi realizującymi usługi na zlecenie samorządu – do zwrotu niewykorzystanych środków wskazano inny rachunek.

Przykłady

UM Szczecin: w 2020 r. kwotę 248,7 tys. zł przekazano czterem organizacjom pozarządowym realizującym Program nie bezpośrednio z rachunku bankowego wyodrębnionego na potrzeby realizacji Programu, lecz z innego rachunku bankowego Gminy. Powodem tego, według wyjaśnień Zastępcy Prezydenta Miasta było zastosowanie przepisów obowiązującej *Polityki rachunkowości*, zgodnie z którą istniała konieczność utworzenia odrębnego rachunku bankowego. W umowach zawartych w 2020 r. z organizacjami pozarządowymi na realizację Programu do zwrotu niewykorzystanych środków nie wskazano rachunku bankowego wyodrębnionego na potrzeby realizacji Programu, lecz dwa inne rachunki bankowe Gminy – jeden w przypadku, gdy zwrot niewykorzystanych środków będzie miał miejsce jeszcze w 2020 r. oraz drugi w przypadku, gdy zwrot środków niewykorzystanych w 2020 r. nastąpi w 2021 r.

M-GOPS w Łochowie: w 2020 i 2021 r. wydatki na realizację Programu nie były ponoszone z wyodrębnionego rachunku bankowego wskazanego w umowach zawartych z Wojewodą Mazowieckim w dniu 18 grudnia 2019 r. oraz w dniu 10 maja 2021 r. Było to niezgodne z postanowieniami umów, zgodnie z którymi wydatki w ramach realizacji Programu powinny być ponoszone za pośrednictwem wyodrębnionego rachunku bankowego określonego w tych umowach. Powodem tego, według wyjaśnień Kierownik M-GOPS była błędna interpretacja postanowień Programu i wskazanie w umowie wyodrębnionego rachunek należącego do Gminy służącego do zaksięgowania wpływu środków z Funduszu Solidarnościowego, zaś ponoszenie wydatków

⁹⁸ Także dział VIII ust. 7 edycja 2019–2020 i dział VII ust. 8 edycja 2021.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

z wyodrębnionego rachunku należącego do Ośrodka. Dodatkowo, z rachunku bankowego wyodrębnionego do obsługi Programu w 2020 r. ponoszono również wydatki niezwiązane z jego realizacją, które dotyczyły wypłaty w ramach programu Dobry start (w dniu 31 sierpnia 2020 r. – 300 zł), wypłaty dwóch zasiłków celowych (w dniu 16 października 2020 r. – 800 zł) i dwóch wypłat w ramach dożywiania osób starszych (z dniami 14 i 15 grudnia 2020 r. po 600 zł), co według Kierownik M-GOPS wynikało z omyłki. Wydatkowane środki niezwłocznie zostały zwracane.

Wszystkie skontrolowane jednostki prowadziły wyodrębnioną ewidencję księgową dla środków otrzymanych z Funduszu Solidarnościowego i zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁹⁹ dokonywały opisów dowodów księgowych dotyczących wydatków na realizację usług asystencji osobistej w ramach Programu.

Wyodrębniona ewidencja księgową we wszystkich jednostkach

Przykłady

M-GOPS w Łochowie: dokumenty księgowe dotyczące wydatków związanych z realizacją Programu były opisywane zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości, w tym na odwrocie faktur sporządzano trwały opis zawierający informacje o wydatkowaniu środków pochodzących z Programu oraz wskazywano przeznaczenie zakupionych towarów lub usług. Informacja była podpisana przez Kierownik M-GOPS.

Stowarzyszenie Klub Kibiców Niepełnosprawnych realizujące usługi na zlecenie **gminy Wrocław:** stowarzyszenie dokonywało opisów dokumentacji finansowo-księgowej związanej z realizacją Programu zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 21 ustawy o rachunkowości. Dowody księgowe zawierały: określenie rodzaju dowodu i jego numeru identyfikacyjnego; określenie stron (nazwy, adresy) dokonujących operacji gospodarczej; opis operacji oraz jej wartość z adnotacją, że wydatku dokonano ze środków Funduszu Solidarnościowego; datę dokonania operacji gospodarczej; podpis wystawcy dowodu; stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja); podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania.

5.5.2. Środki na obsługę Programu

W latach 2019–2021, na obsługę dwóch edycji Programu, wszystkie samorządy w kraju realizujące zadania przeznaczyły łącznie kwotę 2116,5 tys. zł: w 2019 r. była to kwota 290 zł, w 2020 r. – 215,2 tys. zł i w 2021 r. – 1901 tys. zł.

Skontrolowane gminy i powiaty na obsługę Programu wydatkowały łącznie 104,8 tys. zł, w tym 21,5 tys. zł w 2020 r. i 83,3 w 2021 r. W 2020 r. na obsługę Programu wydatkowano średnio 67,7% środków otrzymanych na ten cel. Trzy skontrolowane jednostki: **PCPR w Lubinie, Policach i Żywcu** wydatkowały po 100% posiadanych środków, zaś dwie inne: **PCPR w Grodzisku Maz.** oraz **M-GOPS w Łochowie** w ogóle nie realizowały takich wydatków i otrzymane na ten cel środki w całości zwróciły na rachunek wojewody. W 2021 r. skontrolowane jednostki na obsługę Programu

⁹⁹ Dz. U. z 2021 poz. 217 ze zm. Dalej: ustawa o rachunkowości.

wydatkowały średnio 71,1% otrzymanej kwoty, przy czym cztery jednostki: **PCPR w Grodzisku Maz., Lubinie i Policach** oraz **OPS w Łomiankach** wydatkowały po 100% posiadanych środków, a **Urząd Miasta w Szczecinie** tylko 35,1% otrzymanej kwoty. **PCPR w Otwocku** nie wnioskował o środki na obsługę Programu.

Koszty obsługi Programu zgodne z limitem

W edycji 2019–2020 wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta mógł pokryć koszty obsługi Programu w wysokości faktycznie poniesionej, nie większej niż 0,5% środków przekazanych na jego realizację¹⁰⁰, natomiast w edycji 2021 nie większej niż 2% środków przekazanych na realizację Programu¹⁰¹. Kontrola wykazała, że w żadnej z jednostek realizujących wydatki związane z kosztami obsługi Programu, nie przekroczone ww. wielkości wskazanych w Programie, ustalono jednak, że wydatki na pokrycie kosztów obsługi Programu stanowiły nawet 3,6% kosztów związanych z realizacją Programu.

Przykłady

M-GOPS w Łochowie: w 2021 r. na realizację Programu wydatkowano 154,9 tys. zł, w tym 3,9 tys. zł na koszty jego obsługi. Rozliczone wydatki związane z obsługą Programu, stanowiły 2,6% wydatków poniesionych na realizację Programu.

PCPR w Grodzisku Maz.: koszty obsługi Programu w 2021 r. stanowiły 2,7% kwoty wydatkowanej na jego realizację.

OPS w Łomiankach: Ośrodek wydatkował 213,4 tys. zł na realizację Programu w tym 7,8 tys. zł na koszty jego obsługi, co stanowiło 3,6% wydatków poniesionych na realizację Programu.

Jakkolwiek wydatkowanie takich kwot na obsługę zadania nie było sprzeczne z postanowieniami Programu, to jednak wielkość wydatków związanych z kosztami obsługi Programu nie powinna być uzależniona od kwoty środków przekazanych na realizację zadania, lecz od kwoty wydatków poniesionych na realizację usług asystencji osobistej. W skrajnym bowiem przypadku może dojść do sytuacji, w której jednostka po otrzymaniu środków z Funduszu Solidarnościowego w ogóle nie rozpocznie realizacji zadania lub zrealizuje je w minimalnym zakresie, a mimo to będzie mogła wykorzystać całość środków otrzymanych na obsługę Programu, co w niektórych przypadkach może stanowić pokaźne kwoty.

5.5.3. Kwalifikowalność środków

Wzór karty realizacji usług asystenta niedostosowany do wymogów Programu

Według zasad Programu koszty związane z realizacją zadania były kwalifikowalne, jeśli pod opieką asystenta w tym samym czasie pozostawał tylko jeden uczestnik Programu¹⁰². W wyniku kontroli nie stwierdzono przypadku, w którym jeden asystent w tym samym czasie opiekował się dwiema lub więcej osobami niepełnosprawnymi, jednak opracowany przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej wzór karty realizacji usług asystenta nie został dostosowany do postanowień Programu. W obowią-

¹⁰⁰ Dział VIII ust. 8.

¹⁰¹ Dział VII ust. 9.

¹⁰² Dział VII ust. 3 lit. a edycja 2019–2020 i dział VI ust. 3 pkt 1 edycja 2021.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zującym wzorze karty wymagane było bowiem wpisanie wyłącznie daty wykonywania usługi oraz liczby zrealizowanych godzin, nie było natomiast konieczności wskazania w jakich godzinach usługa była realizowana, wobec czego większość asystentów wypełniających kartę, takich godzin nie wskazywała. W praktyce uniemożliwiało to jednoznaczną weryfikację czy usługi nie były świadczone na rzecz więcej niż jednego podopiecznego w tym samym czasie (w sytuacji gdy asystent świadczy usługi na rzecz więcej niż jednej osoby niepełnoprawnej), czy czas w którym wykazywane były usługi nie pokrywał się z czasem wykonywania przez asystenta pracy zawodowej (w przypadku asystentów wykonujących również inne prace zarobkowe) lub czy usługi nie były wykonywane poza okresem ich kwalifikowalności (np. w 2020 r., kiedy zgodnie z Programem mogły być realizowane w godzinach 7:00–22:00). Wzór karty realizacji usług asystenta w ramach tego Programu, żeby zapewnić rzetelność postępowania, powinien zostać dostosowany do jego postanowień, poprzez dodanie konkretnych godzin, w jakich usługa była wykonywana.

Przykłady

PCPR w Otwocku: karty realizacji usług asystenta wypełniane były zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik do Programu. Poszczególne rubryki nie zawierały polecenia wskazania konkretnych godzin świadczenia usług asystenta i takie godziny nie były wpisywane. W związku z tym, na podstawie dokumentacji, nie można stwierdzić czy asystent w tym samym czasie nie sprawował opieki nad więcej niż jednym uczestnikiem Programu.

M-GOPS w Łochowie: w kartach realizacji usług asystenta nie wskazywano konkretnych godzin wykonywania usług, gdyż takiego wpisu nie wymagał wzór tej karty. Uniemożliwia to jednoznaczne stwierdzenie czy usługi nie były świadczone na rzecz więcej niż jednego podopiecznego w tym samym czasie.

Zgodnie z zasadami Programu edycja 2021, ze środków Funduszu Solidarnościowego mogły być pokrywane koszty bezpośrednio związane z realizacją usługi asystenta, m.in. zakup środków ochrony osobistej w wysokości nie większej niż 50 zł miesięcznie oraz zakup biletów wstępu na wydarzenia kulturalne, rozrywkowe, sportowe lub społeczne dla asystenta towarzyszącego uczestnikowi Programu, w wysokości nie większej niż 100 zł miesięcznie¹⁰³. Wyniki szczegółowego badania 359 dowodów księgowych na łączną kwotę 1252,1 tys. zł wykazały, że w jednej skontrolowanej jednostce dokonano wydatków niekwalifikowalnych, tj. w jednym przypadku zrefundowano zakupy produktów niebędących środkami ochrony osobistej oraz w dwóch przypadkach zrefundowano zakup biletu wstępu na wydarzenia kulturalne dla uczestnika Programu. W pozostałych jednostkach samorządowych objętych kontrolą nie rozliczono kosztów, które były niekwalifikowalne.

Wydatki
niekwalifikowalne
w jednej jednostce

Przykład

OPS w Łomiankach: w 2021 r. jednemu asystentowi osoby niepełnosprawnej zrefundowano zakupy produktów na kwotę 38,32 zł, wśród których nie było środków ochrony osobistej. W dwóch przypadkach zrefundowano zakup biletu do kina dla osób niepełnosprawnych – uczestników Programu

¹⁰³ Dział VI ust. 2 lit. b i d edycja 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zakupy biletów lub koszty dojazdów zgodne z limitem

na łączną kwotę 49,90 zł. Było to niezgodne z postanowienia Programu. Według wyjaśnień Dyrektor OPS wydatki te omyłkowo zaliczono do wydatków kwalifikowalnych.

Do kosztów kwalifikowalnych zaliczał się także zakup biletów komunikacji publicznej lub prywatnej jednorazowych lub miesięcznych oraz koszt dojazdu własnym czy innym środkiem transportu asystentów w związku z wyjazdami, dotyczącymi realizacji usług, w wysokości nie większej niż 200 zł miesięcznie¹⁰⁴. W żadnej ze skontrolowanych jednostek nie dochodziło do przekraczania limitów w tym zakresie wskazanych w zasadach Programu.

Przykłady

M-GOPS w Łochowie: Ośrodek realizując Program przestrzegał określonych limitów dotyczących zakupu biletów komunikacji publicznej, prywatnej jednorazowych lub miesięcznych oraz kosztów przejazdu własnym, innym środkiem transportu, w wysokości nie większej niż 200 zł miesięcznie.

UM Szczecin: nie zostały przekroczone zakładane koszty w przeliczeniu na jednego asystenta z tytułu zakupu biletów komunikacji publicznej lub kosztów dojazdów (wyniosły nie więcej niż 58,33 zł na miesiąc na jednego asystenta przy miesięcznym limicie 200 zł).

Wydatki te były kwalifikowalne, jeśli była prowadzona ewidencja biletów komunikacji publicznej lub prywatnej jednorazowych lub miesięcznych, ewidencja przebiegu pojazdów stanowiących własność asystenta albo ewidencja kosztów przejazdu innym środkiem transportu¹⁰⁵. Kontrola wykazała, że we wszystkich skontrolowanych jednostkach samorządowych oraz realizujących usługi na zlecenie gmin czy powiatów, w których asystenci wykorzystywali prywatne pojazdy do świadczenia usług lub korzystali z przejazdów komunikacją publiczną albo prywatną, prowadzono i przedkładano miesięczne ewidencje przebiegu pojazdów lub ewidencje biletów komunikacji publicznej albo prywatnej.

Przykłady

PCPR w Otwocku: we wszystkich 20 sprawach asystenci prowadzili ewidencję przebiegu pojazdów. W badanej próbie nie wystąpiły przypadki korzystania przez asystentów z komunikacji publicznej. Ewidencja przebiegu pojazdu uzupełniana była w sposób rzetelny, poprzez wskazanie m.in. opisu trasy, celu wyjazdu i liczby faktycznie przejechanych kilometrów.

Fundacja Pomocy Chorym na Zanik Mięśni im. Piotra Karlińskiego wykonująca usługi na zlecenie **gminy miasta Szczecin:** asystenci prowadzili szczególnie i rzetelnie kartę realizacji usług, ewidencję biletów lub ewidencję przebiegu pojazdu, z której wynikały dane asystenta oraz data i cel podróży.

¹⁰⁴ Dział VII ust. 2 lit. b edycji 2019–2020 oraz Komunikat MRPiPS z dnia 22 maja 2020 r. o zmianie resortowego Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* edycja 2019–2020 i dział VI ust. 2 lit. c edycji 2021.

¹⁰⁵ Komunikat MRiPS z dnia 22 maja 2020 r. o zmianie Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2019–202 oraz dział VI ust. 3 pkt 2–3 Programu edycja 2021 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wydatki były kwalifikowalne, jeżeli zostały poniesione w okresie realizacji zadania, tj. od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.¹⁰⁶ i w okresie od dnia podpisania umowy do 31 grudnia 2021 r. Kontrola wykazała, że wszystkie skontrolowane jednostki ponosiły wydatki w okresie ich kwalifikowalności.

Wydatki ponoszone
w okresie
kwalifikowalności

Przykłady

PCPR w Grodzisku Maz.: ostatnie operacje księgowe w ramach, których dokonywano wydatków związanych z realizacją Programu w 2020 r. zostały dokonane w dniu 29 grudnia 2020 r., tj. w okresie ich kwalifikowalności. Było to zgodne z § 2 ust. 4 pkt 2 umowy. Ostatnie wydatki środków przyznanych w ramach Programu na 2021 r. zostały poniesione w dniu 31 grudnia 2021 r., tj. w okresie ich kwalifikowalności.

Stowarzyszenie Klub Kibiców Niepełnosprawnych realizujące usługi na zlecenie **gminy Wrocław:** wydatki były poniesione w okresie kwalifikowalności, tj. w okresie realizacji zadania – od 1 września 2021 r. do 31 grudnia 2021 r.

W 2021 r. istniała możliwość zrefundowania wydatków poniesionych w związku z realizacją zadania od 1 stycznia 2021 r. do czasu podpisania umowy i otrzymania środków finansowych z Programu¹⁰⁷. Kontrola wykazała, że tylko w jednej jednostce – **M-GOPS w Łochowie** – realizację usług rozpoczęto przed zawarciem umowy oraz otrzymaniem pierwszej transzy środków i w związku z tym dokonano refundacji tych wydatków. W pozostałych jednostkach usługi asystencji osobistej realizowano po zawarciu umów i otrzymaniu środków, czego powodem był brak własnych funduszy oraz pewności, co do zawarcia umowy na realizację Programu.

Jednostkowy przypadek
realizacji zadania
przed zawarciem umowy

Przykłady

OPS w Łomiankach: OPS nie posiadał środków na ponoszenie wydatków z własnego budżetu i w związku z tym realizację usług asystenckich dla osób niepełnosprawnych rozpoczęto po zawarciu umowy z Wojewodą Mazowieckim.

OPS w Radzyminie: realizacja usług asystenckich nie została rozpoczęta przed zawarciem umowy z Wojewodą Mazowieckim z uwagi na brak środków, które należałoby zaangażować oraz brak pewności, że umowa ta zostanie podpisana.

Kontrola wykazała, że żaden z uczestników Programu nie ponosił odpłatności za otrzymywane usługi asystenckie, co było zgodne z zasadami Programu¹⁰⁸.

Brak odpłatności
za korzystanie z usług

Przykłady

PCPR w Otwocku: w regulaminie realizacji Programu wskazano, że usługi asystenckie dla osób niepełnosprawnych świadczone są bezpłatnie i uczestnicy Programu nie ponosili odpłatności za ich otrzymywanie.

¹⁰⁶ Dział VII ust. 4 edycja 2019–2020. Żadna ze skontrolowanych jednostek nie realizowała zadań Programu w 2019 r.

¹⁰⁷ Dział VI ust. 4 edycja 2021.

¹⁰⁸ Dział V ust. 14 edycja 2019–2020 i dział V ust. 16 edycja 2021.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

OPS w Radzyminie: osoby niepełnosprawne korzystające z usług asystencji osobistej zapewnianych przez Ośrodek nie ponosili odpłatności za otrzymane wsparcie.

Koszty godziny pracy asystenta zgodne z limitami

Zgodnie z postanowieniami Programu edycja 2019–2020 koszt jednej godziny zegarowej wynagrodzenia z tytułu świadczenia usług asystenta nie mógł przekraczać 30 zł¹⁰⁹, zaś w edycji 2021 – 40 zł¹¹⁰. Stwierdzono, że w żadnej z jednostek koszt godziny zegarowej pracy asystenta nie przekraczał wskazanych limitów, a w czterech z nich koszt ten był nieco niższy od dozwolonego zasadami Programu.

Przykłady

PCPR w Grodzisku Maz.: stawki za godzinę usług asystenckich określone w umowach nie przekraczały limitu określonego w Programie. W ramach realizacji edycji 2019–2020 Programu wynosiły one od 25,07 zł do 30 zł natomiast edycji 2021 od 34,12 zł do 40 zł za godzinę pracy asystenta.

MOPS we Wrocławiu: koszt godziny pracy asystenta wyniósł 29,71 zł (edycja 2019–2020) i 38,88 zł (edycja 2021), tzn. nie przekroczył limitu określonego w Programie, tj. 30 zł (edycja 2019–2020) i 40 zł (edycja 2021).

5.5.4. Rozliczenie otrzymanych środków

Zgodnie z art. 13 ust. 15 ustawy o Funduszu Solidarnościowym jednostki samorządu terytorialnego, które otrzymały środki z Funduszu były obowiązane do sporządzenia i przekazania wojewodzie rozliczenia tych środków w zakresie rzeczowym i finansowym w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania. Według postanowień Programu gminy i powiaty, które otrzymały środki na realizację zadania zobowiązane były do ich rozliczenia oraz do zwrotu niewykorzystanej części środków, w sposób i w terminach wskazanych w umowach zawartych z wojewodami¹¹¹. Podpisując umowy skontrolowane jednostki samorządowe zobowiązały się do zwrotu niewykorzystanych części środków przekazanych w 2020 r. i w 2021 r. odpowiednio do 15 stycznia 2021 r. i 15 stycznia 2022 r. oraz do zwrotu ww. terminach odsetek bankowych od środków otrzymanych na realizację zadań wynikających z Programu, a także na jego obsłudze¹¹².

Zwrot części środków po upływie terminu

Kontrola wykazała, że tylko jedna ze skontrolowanych jednostek dokonała rozliczenia i zwrotu niewykorzystanych części środków po upływie terminu wskazanego w zawartej umowie.

¹⁰⁹ Dział V ust. 15.

¹¹⁰ Dział V ust. 19.

¹¹¹ Dział VII ust. 7 i dział XI ust. 6 edycja 2019–2020 oraz dział VI ust. 7 i dział XII ust. 6 edycja 2021 (zadania gmin/powiatów).

¹¹² § 3 ust. 12 pkt 3 i 5 umowy w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Funduszu Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych na finansowanie zadania w ramach resortowego Programu MRiPS *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2019–2020 i § 3 ust. 9 umowy w sprawie wysokości i trybu przekazywania w 2021 r. środków Funduszu Solidarnościowego na realizację zadania w ramach resortowego Programu MRiPS *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2021.

Przykład

UM Częstochowa: zwrotu środków z 2020 r. w wysokości 13,1 tys. zł dokonano w terminie wynikającym z umowy, tj. do 15 stycznia 2021 r., pozostała kwota 78 tys. zł wraz z odsetkami została zwrócona po terminie i wynikała z opóźnionej wpłaty dokonanej przez jedną z organizacji pozarządowych realizujących usługi na zlecenie miasta. Zwrotu środków z 2021 r. dokonano terminowo.

Pozostałe wywiązały się z postanowień umowy – otrzymane środki rozliczyły we wskazanym terminie, a niewykorzystane kwoty terminowo zwróciły na rachunki wojewodów.

Do rozliczenia otrzymanych środków i zwrotu niewykorzystanej ich części zobowiązane były także podmioty, które realizowały usługi asystencji osobistej na podstawie umów zawartych z jednostkami samorządowymi¹¹³. Wszystkie skontrolowane podmioty, realizujące zadanie na zlecenie samorządów, dokonały rozliczenia otrzymanych środków i terminowo zwróciły niewykorzystane kwoty.

Terminowe rozliczenie środków przez organizacje realizujące usługi na zlecenie gmin

Przykłady

Fundacja Oczami Brata realizująca usługi na zlecenie **gminy miasta Częstochowa:** niewykorzystane środki z 2020 r. w kwocie 13,1 tys. zł i z 2021 r. w kwocie 16,3 tys. zł zwrócono na konto Urzędu Miasta odpowiednio w dniu 5 stycznia 2021 r. i w dniu 5 stycznia 2022 r., tj. w wyznaczonym w umowach terminach – do 8 stycznia 2021 r. i do 10 stycznia 2022 r.

Stowarzyszenie Klub Kibiców Niepełnosprawnych realizujące usługi na zlecenie **gminy Wrocław:** na realizację zadań Stowarzyszenie wydatkowało łączną kwotę w wysokości 113,7 tys. zł, w tym 113,4 tys. zł z otrzymanych z Funduszu Solidarnościowego oraz z gminy Wrocław środków finansowych (99,96% otrzymanych) oraz 356 zł ze środków własnych (100% kwoty zadeklarowanej). Kwota niewykorzystana to 48,28 zł, którą zwrócono w terminie wynikającym z umowy, tj. 3 stycznia 2022 r., na rachunek gminy Wrocław.

Zgodnie z zasadami Programu do zadań gmin i powiatów należało przekazanie właściwemu wojewodzie rocznego sprawozdania z realizacji zadań, a w edycji 2021 także zestawienia z realizacji Programu¹¹⁴. W umowach zawartych przez jednostki samorządowe z właściwymi wojewodami, jednostki te zobowiązane zostały do sporządzenia i przekazania wojewodzie sprawozdania z realizacji Programu, obejmującego rozliczenie środków Funduszu Solidarnościowego w zakresie rzeczowym i finansowym w terminie do dnia 30 stycznia 2021 r. i dnia 30 stycznia 2022 r.¹¹⁵ Po zakończeniu edycji 2021 jednostki samorządowe zobowiązane były także do sporządzenia i przekazania wojewodom zestawienia z realizacji Programu, do dnia 15 stycznia 2022 r.¹¹⁶

¹¹³ Dział VII ust. 8 edycja 2019–2020 i dział VI ust. 8 edycja 2021.

¹¹⁴ Dział XI ust. 8 edycja 2019–2020 oraz dział XII ust. 8 i 9 edycja 2021 (zadania gmin/powiatów).

¹¹⁵ § 7 ust. 3 umowy w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych na finansowanie zadania w ramach resortowego Programu MRiPS *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2019–2020 i § 7 ust. 2 umowy w sprawie wysokości i trybu przekazywania w 2021 r. środków Funduszu Solidarnościowego na realizację zadania w ramach resortowego Programu MRiPS *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2021.

¹¹⁶ § 7 ust. 1 ww. umowy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Terminowe przekazanie sprawozdań przez skontrolowane jednostki

Wszystkie skontrolowane jednostki w terminach wyznaczonych w zawartych umowach przedłożyły do właściwych wojewodów wymagane sprawozdania, a po zakończeniu edycji 2021 także zestawienia z realizacji Programu.

Przykłady

M-GOPPS w Łochowie: Ośrodek prawidłowo wywiązywał się z obowiązków sprawozdawczych wobec Wojewody Mazowieckiego. Terminowo przedłożył sprawozdania z realizacji Programu (sprawozdanie za 2020 r. zostało przekazane 13 stycznia 2021 r., zaś za 2021 r. – 14 stycznia 2022 r.). W 2021 r. przedłożono także zestawienie z realizacji Programu.

PCPR w Otwocku: sprawozdanie z realizacji zadania wraz z zestawieniem wymaganym przez Wojewodę Mazowieckiego zostało złożone w dniu 13 stycznia 2022 r., a zatem w terminie wskazanym w umowie.

Podczas kontroli ustalono, że w dwóch przypadkach w sprawdzaniach wykazano nierzetelne dane, co wynikało z omyłek pracowników opracowujących dokumenty. W pozostałych jednostkach sprawozdania zawierały dane wynikające z dokumentacji źródłowej oraz ewidencji księgowej.

Przykłady

PCPR w Lubinie: w sprawozdaniu z realizacji Programu w 2020 r., w jednym przypadku, koszt zakupu biletu kolejowego dla asystenta (w kwocie 25,80 zł), został zakwalifikowany do kosztów godzin usług asystenckich. Różnica pomiędzy pozycjami sprawozdania nie wpłynęła na wysokość wydatkowanych środków ogółem i nie powodowała przekroczenia wnioskowanych kosztów.

PCPR w Grodzisku Maz.: wysokość środków przeznaczonych na obsługę Programu była niższa od kwoty wskazanej w sprawozdaniu za 2021 r. o 100,31 zł. Z listy płac za grudzień 2021 r. w zakresie umowy cywilno-prawnej asystenta oraz z załącznika do listy płac wynikało, że kwotę w wysokości 100,31 zł zakwalifikowano do kosztów obsługi Programu pomimo, iż dotyczyła ona składki na Fundusz Pracy od wynagrodzenia jednego z asystentów. W trakcie kontroli dokonano korekty sprawozdania i zwrotu środków wraz z odsetkami na konto Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego.

5.6. Nadzór i kontrola realizowana przez samorządy

Skontrolowane gminy i powiaty właściwie nie nadzorowały realizacji usług wykonywanych na podstawie umowy zawartej z wojewodą. Tylko dwie jednostki przeprowadziły kontrole w tym zakresie, a dwie kolejne badanie dotyczące jakości i poziomu zadowolenia uczestników Programu z otrzymanych usług.

Zgodnie z zasadami Programu w przypadku zlecenia przez samorząd realizacji usług asystenta, to gmina lub powiat zobowiązana jest do koordynacji, nadzoru i kontroli zadań oraz sposobu wykorzystania otrzymanych środków¹¹⁷.

Brak dokumentów potwierdzających nadzorowanie usług

Mimo że wszystkie skontrolowane jednostki samorządowe, zarówno zlecające realizację usług podmiotom zewnętrznym, jak i samodzielnie realizujące takie wsparcie, deklarowały prowadzenie nadzoru nad zadaniami

¹¹⁷ Dział XI ust. 9 edycja 2019–2020 oraz dział XII ust. 10 edycja 2021 (zadania gminy/powiatu).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wynikającymi z Programu, to w siedmiu z nich, spośród 12 skontrolowanych, nie zostały wytworzone żadne dokumenty potwierdzające prowadzenie tego typu działań.

Przykłady

M-GOPS w Łochowie: według informacji Kierownik Ośrodka pracownicy utrzymywali stały (średnio raz w miesiącu) kontakt z osobami niepełnosprawnymi oraz asystentami. Ani asystenci nie zgłaszali problemów pojawiających się w związku ze świadczeniem usług asystenckich, ani osoby niepełnosprawne nie sygnalizowały, aby praca asystentów była z ich punktu widzenia niesatysfakcjonująca lub niezgodna z zasadami Programu. Ośrodek nie dokumentował jednak prowadzonych działań nadzorczych i kontrolnych.

PCPR w Grodzisku Maz.: ocena świadczonych usług asystenckich dokonywana była przez Centrum systematycznie podczas comiesięcznych weryfikacji składanych przez asystentów kart realizacji usługi. Nie miała ona jednak charakteru sformalizowanego. Według Dyrektora PCPR pracownicy obsługujący Program bezpośrednio lub telefonicznie kontaktowali się z niepełnosprawnymi lub ich opiekunami i uzyskiwali informacje na temat zadowolenia z otrzymanych usług.

PCPR w Policach: ze względu na stan epidemii i z uwagi na zachowanie zasad bezpieczeństwa, nadzór prowadzony był w formie zdalnej poprzez kontakt telefoniczny oraz video rozmowy. Prowadzone były rozmowy kontrolne z asystentami oraz osobami niepełnosprawnymi korzystającymi ze wsparcia w ramach Programu. Sprawdzano, czy asystent świadczy usługi zgodnie z zaplanowanym harmonogramem (w godzinach wskazanych przez osobę niepełnosprawną). Podczas rozmów z osobami niepełnosprawnymi kontrolowano zakres otrzymanej pomocy, punktualność asystentów, zadowolenie z otrzymanego wsparcia.

Kontrole realizacji zadań przeprowadziło tylko dwie jednostki, w tym jedna w czasie trwania kontroli NIK.

Kontrole realizacji zadań tylko w dwóch jednostkach

Przykłady

PCPR w Lubinie: Centrum podejmowało działania kontrolne realizacji zadań asystentów poprzez: analizowanie wypełnianej przez uczestników Programu ankiety, w celu sprawdzenia poziomu zadowolenia z oferowanej formy wsparcia (edycja 2020), sprawdzanie wypełnianej przez uczestników *Karty badania jakości świadczonych usług* (edycja 2021), monitoring świadczonych usług asystenckich, przez przeprowadzanie rozmów telefonicznych z uczestnikami Programu, z których sporządzane były notatki (edycja 2021), przeprowadzanie kontroli na podstawie *Karty zapotrzebowania na realizację usług asystenta*, z których sporządzane były protokoły kontroli wraz z dokumentacją fotograficzną (edycja 2021). W wyniku opisanych wyżej działań, pracownicy PCPR sprawdzali efektywność, rzetelność i jakość realizacji usług, a także prawidłowość wykorzystania środków otrzymanych na realizację zadania.

OPS w Radzyminie: umowa zawarta ze spółdzielnią realizującą usługi nakładała na zleceniodawcę obowiązek sprawowania kontroli prawidłowości wykonywania zadania publicznego, w tym wydatkowania przekazanej dotacji. W czasie trwania kontroli NIK, gmina Radzymin przeprowadziła w spółdzielni kontrolę zadania publicznego, która dotyczyła zgodności realizacji usług asystenckich z Programem; zgodności z umową i ofertą stanowiącą załącznik do umowy oraz sprawozdaniem z realizacji zadania; kwalifikowalności wydatków i zgodności rozliczeń finansowych. W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości dotyczące: braku dodatkowych opisów rachunków oraz braku

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dekretacji dokumentów księgowych; braku potwierdzenia przez asystentów wykonania umowy; niewypełniania kart realizacji usług asystenckich w częściach dotyczących liczby wykorzystanych biletów jednorazowych komunikacji publicznej/prywatnej oraz kosztu przejazdu asystenta własnym/innym środkiem transportu; braku wypełnień ewidencji przebiegu pojazdu w wierszach dotyczących podsumowania strony (liczba faktycznie przejechanych kilometrów, wartość).

W pozostałych 10 jednostkach takich kontroli nie przeprowadzono.

Przykłady

UM Częstochowa: w latach 2020–2021 Urząd nie przeprowadzał kontroli prawidłowości wykonania zadań realizowanych w ramach Programu.

UM Szczecin: pracownicy Urzędu nie przeprowadzali w organizacjach pozarządowych kontroli w zakresie realizacji przez nie Programu finansowanego środkami Funduszu Solidarnościowego. Nie sprawdzali również jakości świadczonych usług w zakresie Programu. W latach 2020–2021 UM nie przeprowadzał badania ankietowego osób niepełnosprawnych korzystających z usług asystenckich, np. dotyczących zadowolenia uczestników z poziomu realizacji usług. Nie przeprowadzano również wizyt monitorujących w miejscu realizacji usług.

Jakość i poziom usług
badana przez dwa
samorządy

Tylko w dwóch jednostkach samorządowych przeprowadzono badanie dotyczące jakości i poziomu zadowolenia uczestników Programu z otrzymanych usług, poza **PCPR w Lubinie**, także w **PCPR w Żywcu**.

Przykład

PCPR w Żywcu: pod koniec realizacji edycji 2021 pracownik PCPR przeprowadził ankietę dotyczącą poziomu satysfakcji z usług realizowanych przez organizację pozarządową na zlecenie powiatu żywieckiego. Celem ankiety była weryfikacja zgodności zakresu świadczonych usług przedstawianych przez asystentów w kartach ze stanem faktycznym, ocena poziomu świadczonych usług, rzetelność i terminowość asystentów i opinie dotyczące ewentualnych braków w zakresie udzielanego wsparcia. Do badania ankietowego wybrano losowo 17 uczestników Programu. W oparciu o zebrane informacje nie stwierdzono uchybień.

Monitoring
usług za pomocą
sprawozdawczości

Monitoring usług ograniczał się zwykle do analizy składanych przez asystentów comiesięcznych bądź kwartalnych sprawozdań z wykonania zadań oraz rozmów telefonicznych z uczestnikami Programu, a także asystentami.

Przykłady

UM Częstochowa: prowadzony przez MOPS w Częstochowie monitoring realizacji umów zawartych z podmiotami wykonującymi usługi polegał m.in. na: analizowaniu składanych przez te podmioty raz w miesiącu kart zgłoszeń do Programu i kart realizacji usług asystenckich; weryfikowaniu danych liczbowych i merytorycznych przedstawianych w składanych sprawozdaniach.

PCPR w Otwocku: w związku ze świadczonymi usługami, asystenci zostali zobowiązani do złożenia sprawozdania z realizacji usług za 2021 r. W sprawozdaniach asystenci podsumowywali pracę z poszczególnymi uczestnikami Programu, wskazując na podjęte działania, jak i potrzeby w zakresie dalszej pracy. Dyrektor PCPR wyjaśniła, że praca asystentów była również weryfikowana poprzez kontakt telefoniczny pracownika Centrum z uczestnikami w celu ustalenia poziomu ich zadowolenia lub niezadowolenia ze świadczonych usług.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Rozmowy odbywały się raz na dwa miesiące i dotyczyły jakości wykonywanych usług, uwag co do ich realizacji oraz propozycji ewentualnych zmian. Nie przedstawiono jednak żadnych dokumentów potwierdzających odbyte rozmowy telefoniczne.

W kontekście przedstawionych informacji pozytywnie należy ocenić zmianę, jaka została wprowadzona w Programie *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2022, gdzie w dziale IV ust. 25 jednoznacznie wskazano, że realizator usług zobowiązany jest dokonywać doraźnych kontroli i monitorowania świadczonej asystencji osobistej, co należy przeprowadzać w miejscu realizacji usług. Z takich działań powinny być jednak sporządzane dokumenty – podsumowania, analizy, co pozwoliłyby na usunięcie błędów i niedociągnięć i doskonalenie realizacji usług dla niepełnosprawnych.

5.7. Realizacja Programu przez MRiPS oraz wojewodów

Przyjęte w Programie założenia dotyczące liczby uczestników oraz objęcia usługami 70% osób wymagających wysokiego poziomu wsparcia zostały osiągnięte. W 2021 r. uczestnikami Programu było łącznie 14 056 osób niepełnosprawnych, spośród których 79% stanowiły osoby wymagające wysokiego poziomu wsparcia. Wojewodowie prawidłowo wykonywali zadania w zakresie rozliczania otrzymanych środków, z zadań w tym zakresie nie wywiązywał się Minister Pracy i Polityki Społecznej, który 53% sprawozdań za 2020 r. i 43,7% za 2021 r. rozliczył po upływie wskazanego terminu.

5.7.1. Założenia Programu

W Programie *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* na lata 2019–2020 nie przyjęto żadnych wskaźników wykonania zadań, czego powodem, według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora BON w MRiPS był pilotażowy charakter pierwszej jego edycji.

W Programie na 2021 r. zaplanowano objęcie usługami asystenckimi minimum 1500 osób niepełnosprawnych, co zostało zrealizowane, gdyż w tej edycji usługami wykonywanymi przez gminy i powiaty objęto łącznie 14 056 osób niepełnosprawnych, tj. o 837% więcej niż zakładano. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora BON wynika, że w edycji 2021 przyjęte wskaźniki określone zostały bardzo ostrożnie, uwzględniając informację dotyczącą realizowanych usług w edycji 2019–2020, jak również wprowadzony stan epidemii.

Założenie w edycji 2021 r. objęcia usługami tylko 1500 osób niepełnosprawnych było liczbą dalece zaniżoną. MRiPS określając wskaźniki na 2021 r. nie wzięto pod uwagę informacji, pochodzących z monitoringu Programu w 2020, którego celem – zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora BON – było m.in. określenie wskaźników realizacji usług w następnej edycji Programu. Z monitoringu przeprowadzonego w maju 2020 r. wynikało bowiem, że do połowy maja usługami objęto 3565 osób, a monitoring z listopada 2020 r. wykazał, że asystencję otrzymało już 7987 osób. Należy

W 2021 r. usługi dla 837% osób więcej niż zakładano

podkreślić, że w momencie ogłaszania Programu edycja 2021 r. – co miało miejsce w dniu 3 grudnia 2020 r. – MRiPS posiadało już dane wskazujące na znacznie większą liczbę osób korzystających z usług asystenckich.

79% uczestników Programu to osoby wymagające wysokiego poziomu wsparcia

W edycji 2021 zaplanowano też, że 70% uczestników Programu będą stanowić osoby wymagające wysokiego poziomu wsparcia. Ten wskaźnik także został zrealizowany – w 2021 beneficjentami usług było 1087 dzieci do 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji oraz 10 042 osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności. Przytoczone dane wskazują, że 79% uczestników Programu stanowiły osoby wymagające wysokiego poziomu wsparcia.

5.7.2. Realizacja Programu przez wojewodów

W latach 2019–2021 wojewodowie zawarli z gminami i powiatami 1259 umów w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Funduszu Solidarnościowego na realizację zadania w ramach Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej*. Liczba zawartych umów zwiększała się każdego roku i tak: w 2019 r. podpisano 40 umów, w 2020 r. było już 479 umów, natomiast w 2021 r. – 740 takich umów.

Opóźnienia w przekazywaniu środków przez jednego wojewodę

Przekazanie gminom i powiatom środków finansowych na realizację Programu należało do zadań wojewodów¹¹⁸. Na podstawie zawartych umów wojewodowie przekazali samorządom łącznie kwotę 239 159,7 tys. zł, w tym 321,5 tys. zł w 2019 r., 98 762 tys. zł w 2020 r. oraz 140 067,2 tys. zł w 2021 r. Terminy przekazania tych środków wynikały z zawartych umów. Kontrola wykazała, że w przypadku jednego wojewody środki do części gmin i powiatów – zarówno w 2020 r. jak i w 2021 r. – przekazane zostały z opóźnieniem.

Przykład

UW w Szczecinie: w pięciu przypadkach pierwszą transzę środków na realizację usług oraz środki na pokrycie kosztów obsługi Programu Wojewoda przekazał do gmin i powiatów z opóźnieniem wynoszącym od jednego do siedmiu dni, tj. w dniu 16 kwietnia 2020 r. gminie Nowogródek Pomorski przekazano środki (56,5 tys. zł i 565 zł), które wg umowy powinny zostać przekazane do dnia 15 kwietnia 2020 r. (opóźnienie 1 dzień); w dniu 16 czerwca 2020 r. gminie Chojna przekazano środki (36,9 tys. zł i 368 zł), które według aneksu do umowy powinny zostać przekazane do dnia 11 czerwca 2020 r. (opóźnienie 5 dni); w dniu 24 czerwca 2021 r. gminie miasto Koszalin przekazano środki (272 tys. zł i 10,9 tys. zł), które wg umowy powinny zostać przekazane do dnia 21 czerwca 2021 r. (opóźnienie 3 dni); w dniu 24 czerwca 2021 r. gminie miasto Stargard przekazano środki (61,3 tys. zł i 2,5 tys. zł), które wg umowy powinny zostać przekazane do dnia 21 czerwca 2021 r. (opóźnienie 3 dni); w dniu 28 czerwca 2021 r. powiatowi kołobrzeskiemu przekazano środki (42 tys. zł i 1,7 tys. zł), które wg umowy powinny być przekazane do dnia 21 czerwca 2021 r. (opóźnienie 7 dni). Na nieterminowe przekazanie części środków – według wyjaśnień Wicewojewody Zachodniopomorskiego – wpływ

¹¹⁸ Dział XI ust. 8 edycji 2019–2020 i dział XII ust. 9 edycji 2021 (zadania wojewody).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

miął późny zwrot przez samorządy umów do ZUW, co było spowodowane m.in. nieobecnością osób upoważnionych w gminach i powiatach w związku z sytuacją epidemiczną w kraju; obciążenie pracowników ZUW dodatkowymi zadaniami wynikającymi z sytuacji epidemicznej i konieczność wykonania priorytetowych zadań związanych w szczególności z COVID-19.

Należy jednak podkreślić, że przystępując do realizacji Programu Wojewoda znał jego założenia i czynności związane z realizacją zadań powinny zostać zorganizowane w sposób zapewniający dochowanie terminów przekazywania środków do samorządów, które przystąpiły do wykonywania zadań Programu.

Program edycja 2021 przewidywał możliwość pokrycia przez wojewodę kosztów obsługi Programu, w wysokości nieprzekraczającej 0,5% środków przekazanych na jego realizację¹¹⁹. W poprzedniej edycji zasady Programu nie przewidywały dla wojewodów takich środków. Podczas kontroli ustalono, że w latach 2019–2020 żaden ze skontrolowanych wojewodów nie ponosił tego typu wydatków, a w 2021 r. wszyscy wojewodowie w prawidłowy sposób realizowali przysługujące im wydatki związane z pokryciem kosztów obsługi Programu.

Wykorzystanie przez wojewodów środków na obsługę Programu

Przykłady

UW w Szczecinie: w 2021 r. na koszty związane z obsługą Programu Wojewoda wydatkował 19,7 tys. zł, tj. 99,8% środków otrzymanych na ten cel. Poniesione wydatki dotyczyły m.in.: zakupu materiałów i artykułów biurowych, a także sfinansowania części kosztów związanych z nagrodami dla pracowników ZUW realizujących zadania związane z realizacją Programu.

UW we Wrocławiu: zgodnie z zasadami Programu środki na jego obsługę dla Wojewody zostały przewidziane w edycji na 2021 r. w wysokości 51,4 tys. zł, z czego wydatkowano 37,8 tys. zł. Kwota niewydatkowana wyniosła 13,6 tys. zł. Badanie 100% wydatków poniesionych przez Wojewodę na obsługę Programu w 2021 r. wykazało, że wydatki zostały poniesione zgodnie z zasadami Programu, były niezbędne do realizacji zadania oraz spełniały warunki uznania ich za kwalifikowalne. Środki zostały wydatkowane na wynagrodzenia, dodatki zadaniowe dla osób obsługujących Program oraz doposażenie stanowiska pracownika Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej, mającego w zakresie obowiązków obsługę Programu, w sprzęt komputerowy i oprogramowanie.

Zadaniem wojewodów było analizowanie i rozliczanie środków przekazanych gminom i powiatom na realizację Programu oraz na jego obsługę¹²⁰. Przeprowadzona kontrola wykazała, że działania realizowane przez wojewodów w tym zakresie niejednokrotnie skutkowały wezwaniem samorządów do złożenia korekty sprawozdań.

Korekty sprawozdań na wezwanie wojewodów

Przykłady

UW w Katowicach: Wojewoda analizował i rozliczał środki finansowe przyznane gminom i powiatom w ramach Programu. W przypadku pięciu z 15 zbadanych postępowań samorzady dokonały zwrotu niewykorzystanych środków związanych z realizacją Programu z opóźnieniem, po wezwaniu Urzędu do ich zwrotu wraz z odsetkami.

¹¹⁹ Dział VII ust. 9 Programu edycja 2021. W edycji 2019–2020 nie przewidziano możliwości pokrycia kosztów obsługi Programu przez wojewodę.

¹²⁰ Dział XI ust. 9 edycji 2019-2020 i dział XII ust. 10 edycji 2021 (zadania wojewody).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

UW we Wrocławiu: w edycji Programu 2021 r. we wszystkich dziewięciu analizowanych przypadkach sprawozdania wpłynęły do Urzędu w terminie do 30 stycznia 2022 r.; w trzech z nich samorzady zostały wezwane do złożenia korekty sprawozdania.

Sprzeczne daty przekazania sprawozdań przez wojewodów

Wśród zadań wojewodów związanych z Programem było także przekazanie Ministrowi Rodziny i Polityki Społecznej sprawozdań z jego realizacji¹²¹. W przypadku jednego skontrolowanego urzędu sprawozdanie za 2020 r. przekazane zostało po upływie wyznaczonego terminu. Należy jednak zaznaczyć, że w dokumentach dotyczących edycji Programu 2019–2020 istniała sprzeczność odnośnie do terminu przesłania takiego sprawozdania. Według zasad Programu (dział XII ust. 3) roczne sprawozdanie z jego realizacji za 2019 r. wojewoda miał przekazać do MRiPS do dnia 20 lutego 2020 r., a za 2020 r. do dnia 20 lutego 2021 r. Inne daty przekazania sprawozdania wynikały natomiast z umów w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków na zadania w ramach Programu edycja 2019–2020, zawartych przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z wojewodami, gdzie w § 5 ust. 2 i 3 wskazano, że sprawozdania obejmujące rozliczenie środków z Funduszu Solidarnościowego w zakresie rzeczowym i finansowym z realizacji Programu za 2019 r. powinno zostać przekazane do dnia 30 stycznia 2020 r., a za 2020 r. do dnia 30 stycznia 2021 r. W postanowieniach Programu edycja 2021 (dział XIII ust. 3) wskazano, że sprawozdanie powinno zostać przekazane w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania.

Przykład

UW w Szczecinie: sprawozdania z realizacji Programu za 2020 r. Wojewoda przekazał w dniu 19 lutego 2021 r. natomiast zgodnie z umową sprawozdanie to powinno być przekazane do dnia 1 lutego 2021 r. (wskazany w umowie dzień 30 stycznia przypadał w sobotę). Informację o tym, że sprawozdanie nie zostanie przedłożone w wymaganym terminie, Wojewoda przekazał do MRiPS dopiero w dniu 2 lutego 2021 r., tj. po wymaganym terminie na złożenie sprawozdania. Powodem opóźnienia złożenia sprawozdania – według wyjaśnień Wicewojewody – była zbieżność terminu przekazywania sprawozdania przez wojewodę z terminem otrzymania sprawozdań od gmin i powiatów, na podstawie których sprawozdanie wojewody było sporządzane. Termin na przekazanie sprawozdań przez samorzady przypadał na dzień 30 stycznia, jednocześnie termin na przekazanie zbiorczego sprawozdania wojewódzkiego również został wyznaczony na ten sam dzień, co spowodowało nałożenie się terminów i miało wpływ na weryfikację otrzymanych od jednostek danych i tym samym na opóźnienie sporządzenia sprawozdania zbiorczego.

Zgodnie z art. 13 ust. 14 ustawy o Funduszu Solidarnościowym podmioty, które otrzymały od ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego środki z Funduszu, są obowiązane do sporządzania i przekazywania temu ministrowi rozliczenia środków z Funduszu w zakresie rzeczowym i finansowym, w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania oraz zgodnie z art. 13 ust. 15 tej ustawy jednostki samorządu terytorialnego, które otrzymały środki z Funduszu, są obowiązane do sporządzania i przekazywania wojewodzie rozliczenia środków z Funduszu w zakresie rzeczowym i finansowym, w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania.

¹²¹ Dział XI ust. 10 edycji 2019–2020 i dział XII ust. 11 edycji 2021 (zadania wojewody).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przytoczone powyżej przepisy ustawy skutkują koniecznością składania sprawozdań przez gminy i powiaty do wojewody oraz przez wojewodów do Ministra w tym samym terminie. Terminy złożenia sprawozdań przypadające na ten sam dzień uniemożliwiają sporządzenie prawidłowego i rzetelnie przygotowanego sprawozdania przez wojewodów, którzy swoje sprawozdanie opracowują na podstawie danych otrzymanych od samorządów. Z wyjaśnień Dyrektor BON w MRiPS wynika, że w związku z tą sytuacją, w edycji Programu na 2021 r. wprowadzono dodatkowy dokument, tj. zestawienie z realizacji Programu dla gmin i powiatów, które samorzady miały przekazać do właściwego wojewody w terminie do dnia 15 stycznia 2022 r. Zestawienie to stanowiło załącznik nr 4 do Programu, a wykazywane w nim dane były tożsame z danymi wykazywanymi w sprawozdaniu z realizacji Programu, stanowiącym załącznik nr 5 do tego Programu. Według wyjaśnień Dyrektor, wprowadzenie zestawienia miało na celu wcześniejsze pozyskiwanie przez wojewodów danych niezbędnych do przygotowania sprawozdania z realizacji Programu, z uwagi na fakt, że termin przekazania przez wojewodę sprawozdania, zgodnie z art. 13 ust. 14 i 15 ustawy o Funduszu Solidarnościowym, pokrywa się z terminem przekazania sprawozdań przez jednostki samorządu terytorialnego, co niejednokrotnie uniemożliwia wojewodom terminowe sporządzenie prawidłowego i rzetelnego sprawozdania.

Obowiązujące przepisy prawne w precyzyjny sposób powinny regulować zasady dotyczące Programu i nie mogą utrudniać jego realizatorom wypełniania obowiązków sprawozdawczych. NIK wskazuje także, że sporządzanie przez samorzady sześciu gminnego i powiatowego dwóch dokumentów zawierających takie same dane i przekazywanie ich do wojewodów w różnych terminach, powoduje dodatkowe obciążenie osób zajmujących się zadaniami Programu.

Problem związany z terminami przekazywania sprawozdań z realizacji Programu podnoszony był także przez innych wojewodów, w tym wojewodów, którzy nie byli kontrolowani przez NIK.

Ten sam termin przekazania sprawozdania dla gmin i powiatów oraz wojewodów

Problem terminowości przekazania sprawozdań dostrzegany przez innych wojewodów

Przykłady

UW we Wrocławiu: sprawozdanie za 2020 r. zostało przekazane Ministrowi w dniu 1 lutego 2021 r., wraz z pismem wyjaśniającym, że w związku z kolizją terminu na złożenie sprawozdań dla wojewodów oraz jednostek samorządu terytorialnego przypadającego na ten sam dzień, sprawozdanie nie zawierało wszystkich danych, gdyż na dzień 1 lutego 2021 r. do DUW nie wpłynęło 14 sprawozdań z samorządów realizujących Program. Kompletne sprawozdanie zostało przesłane do Ministerstwa w dniu 4 marca 2021 r.

UW w Lublinie: aktualnie zarówno gminy i powiaty – do wojewody, jak i wojewodów – do Ministra, obowiązuje ten sam termin złożenia sprawozdania, tj. do 30 dni od dnia zakończenia zadania. Pokrywanie się tych terminów uniemożliwia w istocie sporządzenie prawidłowego sprawozdania, jak i wywiązanie się przez wojewodę z obowiązku sprawozdawczego narzuconego umową.

UW w Warszawie: istotną kwestią jest zmiana terminu rozliczenia środków z Funduszu w zakresie rzeczowym i finansowym przez podmioty realizujące Program, który obecnie jest tożsamy i zarówno dla gmin i powiatów, jak i dla wojewodów wynosi 30 dni od dnia zakończenia zadania. Termin

wyznaczony dla samorządów powinien być inny od terminu wyznaczonego dla wojewody, gdyż sprawozdania wojewody sporządzane są na podstawie sprawozdań nadesłanych przez poszczególne gminy i powiaty realizujące Program.

5.7.3. Rozliczenie Programu przez MRiPS

Sprawozdania złożone przez wojewodów podlegały akceptacji przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej. Zgodnie z postanowieniami Programu Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej¹²² akceptacja sprawozdań za 2019 r. powinna nastąpić do dnia 31 marca 2020 r., za 2020 r. do dnia 31 marca 2021 r., a za 2021 r. do dnia 31 marca 2022 r.

Opóźnienia akceptacji sprawozdań przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej

Kontrola sprawozdań z realizacji Programu w 2020 r. nadesłanych przez wszystkich wojewodów wykazała, że sprawozdania złożone przez pięciu wojewodów (śląskiego, lubuskiego, łódzkiego, zachodniopomorskiego i kujawsko-pomorskiego) zaakceptowane zostały przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej w dniu 8 kwietnia 2021 r., tj. osiem dni po upływie terminu, a sprawozdanie złożone przez wojewodę dolnośląskiego zaakceptowane zostało w dniu 6 maja 2021 r., tj. 37 dni po upływie wskazanego terminu. Do dnia 30 czerwca 2022 r. nie zostały zaakceptowane sprawozdania za 2020 r. złożone przez wojewodę opolskiego i pomorskiego.

Również sześć sprawozdań za 2021 r., spośród 16 analizowanych, zaakceptowano po upływie wskazanego terminu, tj.: sprawozdanie złożone przez wojewodę zachodniopomorskiego zaakceptowane zostało w dniu 5 kwietnia 2022 r. (pięć dni po terminie); przez wojewodę kujawsko-pomorskiego – w dniu 21 kwietnia 2022 r. (21 dni po terminie); przez wojewodę lubelskiego – w dniu 16 maja 2022 r. (36 dni po terminie); przez wojewodów łódzkiego i wielkopolskiego – w dniu 18 maja 2022 r. (38 dni po terminie), a sprawozdanie złożone przez wojewodę podlaskiego zaakceptowano w dniu 6 czerwca 2022 r., tj. aż 67 dni po upływie terminu. Do dnia 30 czerwca 2022 r. nie zostało zaakceptowane sprawozdanie złożone przez wojewodę małopolskiego. Powodem opóźnień akceptacji sprawozdań oraz niedokonania akceptacji części z nich – według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora BON w MRiPS – była konieczność pozyskiwania dodatkowych wyjaśnień od wojewodów oraz trudna sytuacja kadrowa Wydziału ds. Obsługi Funduszu Solidarnościowego. Ponadto panujący w tym czasie stan epidemii COVID-19 skutkował absencją pracowników, co w znacznym stopniu utrudniało akceptację sprawozdań w wyznaczonym terminie.

Opóźnienia lub brak sprawozdania zbiorczego

Do zadań Ministra należało też sporządzenie sprawozdania zbiorczego z realizacji Programu, co powinno nastąpić w terminie do dnia 31 maja roku następnego po zakończeniu Programu¹²³. Sprawozdanie zbiorcze za 2020 r. sporządzone zostało w dniu 7 czerwca 2021 r., tj. siedem dni po upływie wskazanego terminu, a sprawozdania zbiorczego za 2021 r. nie zostało sporządzone do dnia 20 lipca 2022 r.¹²⁴

¹²² Edycja 2019–2020 dział XII ust. 4 oraz edycja 2021 dział XIII ust. 4.

¹²³ Dział XII ust. 5 edycja 2019–2020 i dział XIII ust. 5 edycja 2021.

¹²⁴ 20 lipca 2022 r. kontrolerom NIK przekazano wersję roboczą sprawozdania zbiorczego z realizacji Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2021.

5.7.4. Monitorowanie i kontrola Programu

Monitorowanie i kontrola realizacji zadań wojewodów wynikających z Programu należała do obowiązków Ministra Rodziny i Polityki Społecznej¹²⁵. Minister wypełniając ww. postanowienie podejmował działania mające na celu monitorowanie Programu edycja 2019–2020 i edycja 2021. W 2020 r. dwukrotnie zwracano się do wszystkich wojewodów o przedstawienie informacji na temat stanu realizacji Programu. Proszono wówczas o podanie informacji dotyczących: liczby i nazwy samorządów realizujących zadania oraz tych, które zrezygnowały z realizacji Programu; liczby osób niepełnosprawnych objętych wsparciem; średniej liczby realizowanych godzin usług przypadających na jednego uczestnika; uwag i sugestii dotyczących Programu oraz kwoty środków przekazanych przez wojewodę i wykorzystanych na realizację Programu. Wszyscy wojewodowie nadesłali wymagane dane. Podobnie w 2021 r. Biuro zwróciło się do wojewodów o przedstawienie danych dotyczących realizacji Programu¹²⁶. Według wyjaśnień Dyrektora BON, otrzymane informacje miały posłużyć do zaplanowania środków finansowych na następną edycję Programu oraz przyjęcia wskaźników realizacji usług.

MRiPS nie przeprowadzało w latach 2019–2021 kontroli dotyczącej realizacji zadań wojewodów wynikających z Programu. Według wyjaśnień Dyrektora Biura Kontroli i Audytu w MRiPS plan kontroli, na podstawie którego realizowane są kontrole, opracowywano m.in. na podstawie propozycji zgłoszonych przez komórki organizacyjne MRiPS. W latach 2020–2022 po przeprowadzeniu analizy ryzyka i posiadanych zasobów w MRiPS wskazano obszary o wyższym ryzyku, wśród których nie znalazły się zagadnienia związane z Programem *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* i w związku z tym Program ten nie został włączony do planów kontroli.

Kontroli zadań wykonywanych przez samorzady w zakresie Programu nie dokonywali także wojewodowie, choć koordynacja, nadzór oraz kontrola realizacji Programu przez gminy i powiaty należały do ich obowiązków¹²⁷. Taka kontrola przeprowadzona została tylko przez jeden, spośród trzech badanych urzędów wojewódzkich.

Monitorowanie realizacji Programu przez MRiPS

Brak kontroli zadań wojewodów wynikających z Programu

Jednostkowe przypadki kontroli gmin i powiatów przez wojewodów

Przykład

UW w Katowicach: w 2021 r. przeprowadzono czynności kontrolne w Urzędzie Miasta w Świętochłowicach. Przedmiotem kontroli była ocena prawidłowości realizacji zadania określonego w Programie *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* – edycja 2019–2020 zgodnie z umową zawartą w dniu 1 lutego 2020 r. z Wojewodą Śląskim. Realizację Programu w zakresie merytorycznym i finansowo-księgowym oceniono pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości. W wyniku przeprowadzonej kontroli sformułowano zalecenia pokontrolne dot.: realizacji Programów finansowanych ze środków Funduszu Solidarnościowego w oparciu o zasady zawarte w przepisach ustawy o Funduszu Solidarnościowym, postanowienia programowe oraz umowę

¹²⁵ Dział XI ust. 6 edycji 2019–2020 i dział XII ust. 7 edycji 2021 (zadania Ministra).

¹²⁶ Pismo z 16 lipca 2021 r. znak: BON-IX.070.10.2021.MS oraz z 21 września 2021 r. znak: BON-IX.72.4.146.2021.MS wystosowane do czterech wojewodów, tych którzy otrzymali najwyższe i najniższe kwoty środków.

¹²⁷ Dział XI ust. 11 edycji 2019–2020 i dział XII ust. 12 edycji 2021 (zadania wojewody).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zawartą z Wojewodą; wzmocnienia nadzoru nad pracownikami realizującymi zadanie w zakresie prawidłowości wypełniania warunków umowy i Programu, w szczególności: wypełniania obowiązków i uprawnień informacyjnych; prawidłowego wypełniania kart realizacji usług; posługiwania się załącznikami do Programu zgodnie z ich wzorem, zmianę nazwy wyodrębnionego dla środków Funduszu Solidarnościowego rachunku bankowego gminy Świętochłowice. Kontrolowana jednostka przyjęła wszystkie uwagi, wnioski i zalecenia i nie wniosła zastrzeżeń. W planie kontroli na 2022 r. przewidziano trzy kontrole dotyczące oceny prawidłowości realizacji zadania określonego w Programie.

W dwóch pozostałych województwach takie kontrole się nie odbyły, mimo ich wcześniejszego planowania.

Przykłady

UW w Szczecinie: w latach 2019–2020 pracownicy Urzędu nie przeprowadzili kontroli w jednostkach samorządu terytorialnego. Taka kontrola została przewidziana na II półrocze 2022 r. Pierwotnie kontrola była zaplanowana na 2021 r., jednakże ze względu na nałożenie na Wojewodę dodatkowych zadań w związku z sytuacją epidemiologiczną w kraju kontrola została przesunięta na rok 2022.

UW we Wrocławiu: Urząd nie prowadził kontroli planowych realizacji Programu. W 2021 r. nie zaplanowano kontroli z powodu trwającej epidemii COVID-19 i bezwzględnej konieczności zachowania wzmoczonych rygorów sanitarnych oraz istotnych trudności ze skompletowaniem zespołu kontrolnego. Na 2022 r. zaplanowano jedną kontrolę w zakresie prawidłowości wykorzystania środków Funduszu Solidarnościowego, jednak mając na względzie liczne obowiązki, jakie nakładane są na samorzady w związku z pomocą dla uchodźców z Ukrainy, odstąpiono od przeprowadzenia kontroli uprzednio zaplanowanych.

Informowanie o zasadach Programu przez wojewodów

Zgodnie z postanowieniami Programu do zadań wojewody należało także udzielanie informacji o jego zasadach i warunkach naboru wniosków¹²⁸. Samorzady realizujące zadania z Programu złożyły do skontrolowanych urzędów wojewódzkich łącznie 49 pytań dotyczących zasad i warunków Programu. Na wszystkie pytania udzielono odpowiedzi.

Przykłady

UW w Katowicach: w latach 2019–2021 przed rozpoczęciem Programu wpłynęło od gmin i powiatów zainteresowanych jego realizacją około 20 pytań, a najczęściej zadawane pytania dotyczyły m.in.: konieczności podjęcia przez jednostki samorządu terytorialnego uchwały; równoległego korzystania z innych form wsparcia przez beneficjentów Programu; modyfikowalności umów; samodzielnego wyboru asystenta przez uczestnika; przekazania kosztów obsługi Programu w przypadku zlecenia zadania; ponoszenia odpłatności przez beneficjenta Programu; zmian w stosunku do złożonego wniosku; zmniejszenia zakresu rzeczowego zadania; zaświadczeń od psychologa. Na wszystkie pytania udzielono odpowiedzi bez zbędnej zwłoki, umożliwiając terminową realizację zadań.

UW w Szczecinie: w latach 2019–2021 do Urzędu wpłynęły 23 pytania dotyczące Programu, które najczęściej dotyczyły możliwości zwiększenia liczby osób świadczących usługi asystenckie i godzin ich pracy (osiem zapytań)

¹²⁸ Dział XI ust. 2 edycji Programu 2019–2020 i dział XII ust. 2 edycji 2021 (zadania wojewody).

oraz możliwości zmiany liczby osób objętych opieką na osoby z innym stopniem niepełnosprawności (siedem zapytań). W 12 przypadkach ZUW udzielił odpowiedzi w dniu otrzymania pytania bądź do siedmiu dni od dnia otrzymania pytania, w dziewięciu przypadkach od dnia otrzymania pytania do dnia udzielenia odpowiedzi upłynęło od 11 do 22 dni. W dwóch przypadkach od dnia otrzymania pytania do dnia udzielenia odpowiedzi minęło 77 dni, co Wicewojewoda wyjaśnił koniecznością uzyskania dodatkowych informacji z MRiPS.

Pytania dotyczące Programu i jego realizacji wpływały także do MRiPS. W związku z dwiema edycjami Programu do Ministerstwa wpłynęły łącznie 364 pytania od samorządów (gmin i powiatów), które przystąpiły do jego realizacji oraz od wojewodów obsługujących Program¹²⁹. Na wszystkie pytania MRiPS udzieliło pisemnych odpowiedzi.

Część zadawanych pytań odnosiła się do tych samych problemów. Przykładowo w 2020 r. pytania dotyczące korzystania z usług asystenta osobistej osoby niepełnosprawnej w czasie świadczenia usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych, a także innych usług finansowanych z Funduszu Solidarnościowego wpłynęło od 11 realizatorów, natomiast pytania odnoszące się do rozliczania ze środków Programu kosztów dojazdów asystenta do miejsca zamieszkania uczestnika zostało zadane przez siedem samorządów. Pytania w zakresie zmiany proporcji osób niepełnosprawnych objętych pomocą, np. zmniejszenie, w porównaniu do wartości zadeklarowanych we wniosku, liczby osób z orzeczeniem o umiarkowanym i zwiększenie liczby osób z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, przy zachowaniu ogólnej liczby osób, lub zwiększenie w trakcie roku, ogólnej liczby osób niepełnosprawnych, w stosunku do liczby zadeklarowanej w złożonym wniosku wpłynęły od dziewięciu realizatorów. W 2021 r. do MRiPS wpłynęło siedem pytań odnoszących się do kwestii zaświadczenia psychologa o braku przeciwwskazań do wykonywania czynności przez asystenta w przypadku świadczenia usługi na rzecz dziecka do 16. roku życia, a pytania dotyczące limitów wydatków przeznaczonych na zakup biletów komunikacji oraz kosztów dojazdu własnym lub innym środkiem transportu, w związku z wyjazdami dotyczącymi realizacji usług oraz zakupu biletów wstępu na wydarzenia dla asystenta towarzyszącego uczestnikowi Programu złożyło pięć samorządów.

Analiza 200 pytań i odpowiedzi na nie wykazała, że na cztery (2%) udzielono błędnych odpowiedzi dotyczących realizacji Programu, co wskazuje na nierzetelne działania w tym zakresie.

Przykładowo:

W 2019 r. Śląski Urząd Wojewódzki poinformowany został przez Dyrektora BON, że w przypadku zlecenia przez gminę lub powiat realizacji zadania organizacji pozarządowej, możliwe jest przekazanie tej organizacji środków na obsługę Programu. W 2020 i 2021 r. Biuro w trzech przypadkach informowało o braku możliwości przekazania organizacji pozarządowej środków stanowiących koszty obsługi Programu.

Pytania od samorządów do MRiPS

Błędne odpowiedzi MRiPS na pytania realizatorów

¹²⁹ W 2020 r. wpłynęło 186 pytań, a w 2021 r. 178 pytań.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W odpowiedzi na pismo przesłane przez powiat realizujący usługi, w którym wnoszono o zaakceptowanie zmiany polegającej na objęciu asystenturą dziewięciu osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności, mimo że we wniosku zaplanowano wsparcie siedmiu osób ze znacznym i dwóch z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, MRiPS poinformowało, że Program nie przewiduje możliwości wprowadzenia zmian we wniosku w trakcie jego realizacji. W analogicznej sytuacji, tj. odpowiadając na pismo Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach, w którym zwrócono się o możliwość objęcia usługami pięciu osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności, mimo że we wniosku zadeklarowano wsparcie trzech osób ze znacznym i dwóch z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, MRiPS poinformowało o możliwości dokonania przedstawionych zmian.

W odpowiedzi na pytanie jednego z realizatorów Programu *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* w 2021 r., dotyczące możliwości przesunięcia w kosztach bezpośrednich kwoty 21,6 tys. zł, na zwiększenie wynagrodzenia asystentów, zmniejszając jednocześnie o 10 tys. zł koszty zakupu biletów na wydarzenia kulturalne, sportowe, rozrywkowe i o 11,6 tys. zł koszty biletów komunikacji, co uzasadniał koniecznością objęcia usługami dodatkowej osoby, otrzymał od MRiPS dwie, wykluczające się odpowiedzi. W piśmie z dnia 12 marca 2021 r. wskazano, że w przypadku zaistnienia sytuacji nadzwyczajnych istnieje możliwość dokonania wymienionych zmian, tj. zmiana liczby uczestników lub zmiana w zakresie liczby osób z orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności lub liczby dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności. Jak poinformowano, w pozostałym zakresie, dot. innych kosztów bezpośrednich realizacji Programu zmiany nie są możliwe. Natomiast w piśmie z dnia 30 marca 2021 r. wskazano, że MRiPS rekomenduje realizację Programu zgodnie ze złożoną ofertą i w związku z tym oraz z powodu braku możliwości przesunięcia kwoty wnioskowanego dofinansowania w ramach danej pozycji złożonej oferty na realizację zadania, MRiPS nie może przychylić się do opisanej w pytaniu zmiany.

Brak publikacji najczęściej
zadawanych pytań
i udzielonych odpowiedzi

Należy dodać, że mimo, iż wiele z zadawanych pytań i udzielanych na nie odpowiedzi powtarzało się, to nie były one umieszczane w istniejącej na stronach Funduszu Solidarnościowego MRiPS zakładce pn. *Pytania i odpowiedzi*. Na problem ten zwróciły uwagę także urzędy wojewódzkie nieobjęte kontrolą, a Wojewoda Podkarpacki wskazał: *dobrym rozwiązaniem byłoby utworzenie na stronie Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych platformy z bazą pytań i odpowiedzi dotyczącą realizacji Programów. Zdecydowanie poprawiłoby to jakość interpretacji przepisów, ograniczyło możliwość powielania błędów interpretacyjnych zwłaszcza dla gmin i powiatów przystępujących po raz pierwszy do realizacji Programów, a także stosowania jednolitości w realizacji Programu w całym kraju oraz zmniejszyłoby listę kierowanych pytań czy to bezpośrednio do MRiPS czy do poszczególnych wojewodów.*

NIK przychyłając się do powyższej opinii zaznacza jednocześnie, że zamieszczanie najczęściej zadawanych pytań i udzielonych na nie odpowiedzi skutkowałoby zmniejszeniem ich liczby, co przełożyłoby się na zmniejszenie obciążenia pracowników, zajmujących się realizacją zadań w ramach Funduszu Solidarnościowego.

5.8. Przygotowanie i wdrożenie Programu dla organizacji pozarządowych

W 2020 r. w związku z nieprzystąpieniem do Programu dużej liczby samorządów oraz z uwagi na fakt, że nie wszystkie samorzady były przygotowane do samodzielnej realizacji zadań związanych ze świadczeniem usług asystenckich i w konsekwencji zlecały ich wykonanie organizacjom pozarządowym, a także gotowością organizacji pozarządowych do realizacji takiego zadania, przyjęty został kolejny Program dotyczący asystencji osobistej dla osób niepełnosprawnych *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* – edycja 2020–2021. Realizatorami tego Programu zostały organizacje pozarządowe, o których mowa w art. 3 ust. 2 oraz w art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Od 2022 r. Program jest jednoroczny.

Edycja 2022 r. opublikowana została, wraz z ogłoszeniem otwartego konkursu ofert, 29 października 2021 r. Celem głównym tego Programu, podobnie jak w przypadku Programu adresowanego do samorządów, było wprowadzenie usługi asystenta jako formy ogólnodostępnego wsparcia dla dzieci do 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji oraz osób niepełnosprawnych posiadających orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności wydane na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej albo orzeczenie równoważne do wymienionego¹³⁰.

Zadaniem Ministra było opracowanie i ogłoszenie Programu Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami oraz zamieszczenie na swojej stronie podmiotowej w BIP ogłoszenia o otwartym konkursie ofert¹³¹. Program edycja 2020–2021 wraz z ogłoszeniem o otwartym konkursie ofert umieszczony został w BIP Ministerstwa w dniu 8 lipca 2020 r. W ogłoszeniu określono wszystkie elementy wskazane w art. 14 ust. 2 ustawy o Funduszu Solidarnościowym. Termin składania ofert wyznaczony został na dzień 7 sierpnia 2020 r., co było zgodne z art. 14 ust. 4 ww. ustawy¹³². Termin ten przedłużano do dnia 31 sierpnia 2020 r.¹³³ Wydłużeniu – do dnia

Cele Programu tożsame z celami dla samorządów

Opracowanie i ogłoszenie Programu przez MRiPS

¹³⁰ W edycji 2019–2020 Programu dla samorządów wsparciem obejmowano tylko pełnoletnie osoby niepełnosprawne.

¹³¹ Art. 14 ust. 1 ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

¹³² Termin składania ofert nie może być krótszy niż 14 dni od dnia zamieszczenia Ogłoszenia o konkursie ofert na stronie podmiotowej w Biuletynie Informacji Publicznej.

¹³³ Komunikat MRiPS do Ogłoszenia o otwartym konkursie ofert w ramach programu pn. *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* – edycja 2020–2021 z 30 lipca 2020 r. Komunikat zamieszczony w BIP 31 lipca 2020 r.

30 września 2020 r. uległ też termin rozstrzygnięcia otwartego konkursu ofert¹³⁴, który następnie komunikatem zamieszczonym w BIP w dniu 25 września 2020 r. przedłużono do dnia 30 października 2020 r. W ramach Programu 2020–2021 ogłoszony został także dodatkowy otwarty konkurs ofert¹³⁵. Ogłaszając ten konkurs chciano stworzyć warunki do zwiększenia dostępności usług asystenta dla osób niepełnosprawnych. Termin składania ofert wyznaczono na dzień 15 stycznia 2021 r., co oznacza, że był on dłuższy niż 14 dni od dnia zamieszczenia ogłoszenia.

Brak wzoru umowy dot. przekazania środków

Do zadań Ministra należało¹³⁶ także przygotowanie wzorów: oferty realizacji zadania; sprawozdania z realizacji Programu; karty zgłoszenia do Programu; karty realizacji usług; ewidencji przebiegu pojazdów oraz wzoru umowy w sprawie wysokości i trybu przekazania środków. W edycji 2020–2021 wzory ww. dokumentów – poza wzorem umowy – stanowiły załączniki do Programu. Wzór umowy natomiast nie został załączony ani do Programu ani do ogłoszenia otwartego konkursu ofert w ramach tego Programu. Według wyjaśnień Dyrektor BON, wzór umowy do Programu edycja 2020–2021, mimo że został przygotowany, to przez przeoczenie nie został wskazany ani jako załącznik do Programu ani do ogłoszenia otwartego konkursu ofert.

Wzór oferty bez harmonogramu podejmowanych działań

Zgodnie z art. 14 ust. 3 pkt 3 ustawy o Funduszu Solidarnościowym oferta złożona w konkursie w ramach Programu Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami powinna zawierać harmonogram działań podejmowanych w celu realizacji zadania. Kontrola wykazała, że we wzorze oferty stanowiącym załącznik nr 1 do Programu oraz załącznik do ogłoszenia o otwartym konkursie ofert nie przewidziano punktu, w którym składający ofertę powinni przedstawić harmonogram działań podejmowanych w celu realizacji zadania. Według wyjaśnień Dyrektor BON, we wzorze oferty składanej w konkursie w ramach Programu edycja 2020–2021 przez przeoczenie nie uwzględniono miejsca, w którym oferenci mogliby przedstawić harmonogram działań podejmowanych w celu realizacji zadania. Dokumentacja w edycji 2022 r. została uzupełniona w tym zakresie.

W celu przeprowadzenia otwartego konkursu i dokonania wyboru najkorzystniejszych ofert Minister Rodziny i Polityki Społecznej powołał Komisję konkursową¹³⁷, w skład której wchodził: Dyrektor BON jako przewodniczący Komisji, czterech przedstawicieli BON i dwóch przedstawicieli zgłoszonych przez organizacje pozarządowe i podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Mimo dwukrotnego ogłoszenia naboru przedstawicieli organizacji pozarządowych na członków Komisji konkursowej, zgłoszono wyłączenie jedną kandydaturę. W związku z tym, w dniu 28 października 2020 r. Minister dokonał zmiany w składzie Komisji, zrezygnował z powoływania przedstawicieli organizacji pozarządowych, powołując łącznie ośmiu przedstawicieli BON.

¹³⁴ Początkowo określony na 7 września 2020 r.

¹³⁵ Ogłoszenie MRiPS zamieszczone zostało w BIP oraz na stronie Ministerstwa 11 grudnia 2020 r.

¹³⁶ Dział X ust. 1 pkt 2 lit. f Programu.

¹³⁷ Art. 14 ust. 5 ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ramach edycji 2019–2020 przeprowadzono dwa konkursy: podstawowy i dodatkowy. W konkursie podstawowym Komisja oceniła 269 ofert i z powodu braków formalnych odrzuciła 123 z nich. Pod względem merytorycznym dokonano oceny 146 ofert, do sfinansowania Komisja rekomendowała oferty, które zostały ocenione na co najmniej 14 punktów – łącznie zarekomendowano 77 ofert¹³⁸. W konkursie dodatkowym Komisja oceniła 78 ofert, z których 41 odrzucono ze względów formalnych. Merytorycznej ocenie poddano 37 ofert. Do sfinansowania zarekomendowano 36 ofert, ocenionych na co najmniej 8 punktów.

Szczegółowe badanie 23 ofert, w tym czterech, które nie znalazły się na liście ofert rekomendowanych wykazało, że Komisja konkursowa dokonując oceny ofert nie wskazywała uzasadnienia dla przyznanej punktacji oraz proponowanej kwoty dofinansowania z Funduszu Solidarnościowego. Było to niezgodne z ogłoszeniem o konkursie¹³⁹, z którego wynikało, że opinia Komisji ma postać punktacji wraz z uzasadnieniem oraz propozycją kwoty dofinansowania. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora BON brak uzasadnienia w kartach oceny wynikał z przyjętej praktyki oraz z szybkiego tempa prowadzonych prac.

Brak uzasadnień ocen ofert przez Komisję konkursową

NIK zwraca jednak uwagę, że uzasadnienia dla przyznanej punktacji oraz propozycji kwoty dofinansowania były obowiązkowym elementem opinii Komisji, zgodnie z postanowieniami ogłoszenia. Ponadto brak uzasadnień nie pozwolił na dokonanie oceny, na jakiej podstawie Komisja decydowała o obniżeniu dofinansowania i w jaki sposób określała wysokość obniżenia kwoty dofinansowania. Stanowiło to działanie nierzetelne i wpływało na obniżenie transparentności działań Komisji.

Kontrola wykazała także, że Komisja konkursowa dokonała nierzetelnej oceny pięciu ofert spośród 19 analizowanych (26%), co skutkowało rozbieżnościami w liczbie przyznawanych punktów. Powodem tego – według wyjaśnień Dyrektor BON była odmienność sposobu oceny dokonywanej przez dwa niezależne zespoły pracujące w ramach jednej Komisji.

Nierzetelne oceny 26% ofert

Przykłady

- jednej z ofert w dodatkowych kryteriach oceny merytorycznej przyznano jeden pkt, na trzy możliwe, za doświadczenie oferenta w realizacji zadań podobnego rodzaju oraz jeden pkt za kwalifikacje kadry – wskazano na brak doświadczenia w realizacji zadań podobnego rodzaju, podczas gdy z dokumentów dołączonych do oferty wynika, że oferent realizował m.in. projekt, w ramach którego udzielano wsparcia w formie usług asystenta osoby niepełnosprawnej. Inna oferta w dodatkowych kryteriach oceny merytorycznej, w części dotyczącej doświadczenia oferenta w realizacji zadań podobnego rodzaju została oceniona na maksymalne trzy punkty, podczas gdy realizowano projekty ponad dziesięciokrotnie mniejsze;

¹³⁸ 26 ofert w 2020 r. i 51 ofert w 2021 r.

¹³⁹ Dział X ust. 5 ogłoszenia o konkursie i odpowiednio dział 10 ust. 5 ogłoszenia o dodatkowym konkursie.

- inna oferta otrzymała trzy punkty za spójność kalkulacji kosztów z opisem działań, podczas gdy w tej ofercie nie wykazano kosztów jednostkowych planowanego zadania. W analogicznej sytuacji oferty innemu oferentowi przyznano dwa punkty wskazując na brak szczegółowego opisu kosztów;
- dwie oferty (dotyczące 2020 i 2021 r.) oceniono na trzy punkty w zakresie kwalifikacji kadr, podczas gdy w ofertach nie wskazano wykazu osób zaangażowanych do zadania (asystentów), ani nie określono, czy koordynator posiada wymagane doświadczenie. W innym przypadku oferta została oceniona na jeden punkt w zakresie kwalifikacji kadr, podczas gdy wskazano koordynatora z 17-letnim doświadczeniem oraz wykazano asystentów z ukończonymi szkoleniami i odpowiednim doświadczeniem zawodowym;
- dwóm ofertom przyznano trzy punkty w zakresie doświadczenia oferenta w realizacji zadań podobnego rodzaju, podczas gdy organizacja udokumentowała w załącznikach do oferty okres realizacji zadań przez dwa lata (zgodnie z działem III ogłoszenia powinien to być okres co najmniej 3 lat).

NIK zwraca uwagę, że oferty powinny być oceniane przez Komisję w sposób rzetelny i jednolity. Pracami Komisji kieruje przewodniczący i to na nim spoczywa odpowiedzialność za rzetelność i jednolitość dokonanych ocen.

Oferty z kosztami pośrednimi powyżej 10% kosztów bezpośrednich zaakceptowane przez MRiPS

Zgodnie z ogłoszeniem otwartego konkursu ofert w ramach Programu edycja 2020–2021 wydatkami kwalifikowalnymi były koszty pośrednio związane z realizacją usług asystenta, w wysokości nieprzekraczającej 10% kosztów bezpośrednich¹⁴⁰. Podczas kontroli ustalono, że w przypadku dwóch organizacji pozarządowych, spośród sześciu analizowanych (33,3%) realizujących usługi asystenckie w 2020 r. i które złożyły aktualizację ofert, zaakceptowano oferty, w których koszty pośrednie przewyższały 10% kosztów bezpośrednich realizacji zadania, co wskazuje, że ocena zaktualizowanych ofert została dokonana w sposób nierzetelny. W przypadku jednej oferty koszty bezpośrednie wynosiły 6044 zł, koszty pośrednie – 1924,60 zł (31,8%, tj. przekroczone o 1320,2 zł), w drugiej ofercie koszty bezpośrednie wynosiły 51 106 zł, koszty pośrednie – 6074 zł (11,9%, tj. przekroczone o 963,4 zł). Według wyjaśnień Dyrektor BON przyczyną zaakceptowania tych ofert była duża liczba zadań do realizacji w tym samym czasie przy ograniczonych zasobach kadrowych.

Środki z Funduszu Solidarnościowego Minister Rodziny i Polityki Społecznej przekazywał na podstawie zawartej umowy¹⁴¹. W ramach Programu *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* edycja 2010–2021 Minister zawarł z organizacjami pozarządowymi 106 umów, w tym 20 na realizację zadania w 2020 r. i 86 na realizację zadania w 2021 r.

Długi okres oczekiwania na zawarcie umów

Szczegółowe badanie 13 umów, w tym trzech obejmujących dwuletni okres realizacji zadania wykazało, że 10 z nich zawartych zostało po upływie 30 dni, w tym siedem po upływie aż 60 dni od dnia ogłoszenia wyników konkursu. Najkrótszy okres podpisania umowy to 24, a najdłuższy 103 dni. Tylko trzy analizowane umowy zawarte zostały w terminach nieprzekraczających 30 dni od dnia ogłoszenia wyników konkursu (24, 25 i 25 dni). Zgodnie z działem XI ust. 7 ogłoszenia umowy powinny być podpisane niezwłocznie. Tak późne zawieranie umów było działaniem nierzetelnym,

¹⁴⁰ Dział V ust. 2.2.

¹⁴¹ Art. 14 ust. 11 ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

skutkującym rzeczywistym skróceniem czasu realizacji usług asystenckich przez organizacje pozarządowe. Według wyjaśnień Dyrektor BON opóźnienia wynikały z konieczności zaktualizowania ofert przez organizacje pozarządowe, co z kolei powodowało konieczność ich ponownej weryfikacji przez pracowników BON. Dodatkowo opóźnienia w zawieraniu umów wynikały z pandemii COVID-19 i dużej absencji pracowników.

NIK zwraca uwagę, że aktualizacji wymagało tylko sześć ofert, zaś cztery z nich takiego działania nie wymagały, a mimo tego umowy zostały zawarte w odstępie 54, 61, 70 i 80 dni od daty ogłoszenia wyników konkursu. Takie terminy zawarcia umów trudno uznać za niezwłoczne ich podpisanie, zatem konieczność aktualizacji ofert nie w każdym przypadku przyczyniła się do wydłużenia czasu podpisania umów. Zawieranie z realizatorami umów po upływie nawet niemal trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników konkursu spowodowało skrócenie czasu realizacji zadania, co w konsekwencji zmniejszyło zakres pomocy otrzymywanej przez osoby niepełnosprawne.

5.9. Przyznawanie i realizacja usług wykonywanych przez organizacje pozarządowe

W ramach Programu *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* edycja 2020–2021 asystencją osobistą objętych zostało łącznie 6777 osób, w tym 1169 w 2020 r. i 5608 w 2021 r. Wśród uczestników Programu było 989 dzieci do 16. roku życia oraz 5788 osób pełnoletnich posiadających orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności lub orzeczenie równoważne. Organizacje pozarządowe na ogół prawidłowo realizowały zadania, tylko jedna z nich wsparciem objęła osoby niespełniające wymogów Programu, a w kolejnej przekroczone miesięczny limit godzin usług, co tłumaczono większymi potrzebami osób niepełnosprawnych.

5.9.1. Adresaci Programu

Zgodnie z zasadami Programu, usługi asystenta osobistego mogły uzyskać dzieci do 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji oraz osoby pełnoletnie posiadające orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności wydane na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej albo orzeczenie równoważne¹⁴².

W latach 2020–2021 do ośmiu skontrolowanych organizacji pozarządowych realizujących usługi asystencji w ramach Programu wpłynęło łącznie 906 kart zgłoszeń, w tym 624 karty złożyły osoby posiadające orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności, 184 posiadające orzeczenie o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności oraz 98 kart złożyli opie-

Przyznanie usług 96,5%
ubiegających się osób

¹⁴² Dział IV Programu.

kunowie niepełnosprawnych dzieci do 16. roku życia. W 2021 r. do skontrolowanych organizacji wpłynęło ponad dziesięciokrotnie więcej kart zgłoszeń niż w 2020 r. – w 2020 r. złożono 76 kart a w 2021 r. 830 kart, lecz należy wziąć pod uwagę, że 2020 r. był pierwszym rokiem obowiązywania Programu skierowanego do organizacji pozarządowych i w praktyce usługi realizowane były tylko przez dwa ostatnie miesiące wskazanego roku. W ww. okresie, w skontrolowanych jednostkach, wsparcie przyznano 96,5% osób, które się o to ubiegały. Usługi asystencji otrzymało 95,3% osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz 99% osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, a także 97% dzieci do 16. roku życia, których opiekunowie złożyli karty zgłoszeniowe.

Objęcie usługami osób niespełniających wymogów Programu

Przeprowadzona kontrola wykazała, że jedna organizacja pozarządowa, spośród ośmiu skontrolowanych, usługami asystenckimi objęła osoby niespełniające wymogów Programu.

Przykład

Fundacja na Rzecz Rozwoju Powiatu Monieckiego: sześć spośród 19 dzieci objętych usługami w 2020 r. i pięć spośród 18 dzieci objętych usługami w 2021 r. nie posiadało w przedłożonych orzeczeniach o niepełnosprawności wskazań w pkt 7, tj. konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji. Wynikało to, według wyjaśnień Prezes Zarządu Fundacji z błędu w interpretacji Programu oraz krótkiego czasu na rekrutowanie uczestników, a także z faktu uczęszczania trojga spośród tych dzieci do szkół specjalnych poza miejscem zamieszkania i w związku z tym większymi ich potrzebami dotyczącymi pomocy asystenta.

W pozostałych skontrolowanych organizacjach warunki uczestnictwa osób niepełnosprawnych w Programie były przestrzegane.

Minimum 70% osób korzystających z usług wymagających wysokiego poziomu wsparcia

Podobnie jak w Programie dla samorządów, założeniem Programu dla organizacji pozarządowych było także objęcie usługami minimum 70% osób wymagających wysokiego poziomu wsparcia¹⁴³, w tym osób z niepełnosprawnościami sprzężonymi i trudnościami związanymi z mobilnością i komunikacją. Kontrola wykazała, że we wszystkich jednostkach powyższy warunek został spełniony.

Przykłady

Fundacja Pomocy Młodzieży i Dzieciom Niepełnosprawnym „Hej, Koniku”!: spośród 38 niepełnosprawnych osób dorosłych objętych usługami asystenta przez Fundację, 30, tj. 79% posiadało orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności. 19 spośród tych osób były to osoby z nieprawidłowościami sprzężonymi.

Bielskie Stowarzyszenie Artystyczne „Teatr Grodzki”: realizując zadanie, Stowarzyszenie objęło usługami 218 osób o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz 26 dzieci do 16. roku życia (łącznie 244 osoby, co stanowiło 72,6% wszystkich uczestników Programu).

¹⁴³ Dział III Cele Programu.

5.9.2. Realizacja wsparcia

Wszystkie osoby, których dokumentację analizowano¹⁴⁴ złożyły karty zgłoszenia do Programu, na podstawie których realizator przyznawał usługę asystenta osobistego¹⁴⁵.

Karty zgłoszenia złożone przez wszystkich uczestników Programu

Przykłady

Towarzystwo Opieki Nad Ociemniałymi w Laskach: badanie dokumentacji 20 z 31 osób z niepełnosprawnościami, które wnioskowały o przyznanie usług asystenta wykazało, że osoby te złożyły kartę zgłoszenia do Programu wraz z wymaganymi załącznikami, tj. orzeczeniami o stopniu niepełnosprawności lub orzeczeniami równoważnymi.

Bielskie Stowarzyszenie Artystyczne „Teatr Grodzki”: na podstawie szczegółowej analizy dokumentacji 20 uczestników Programu (stanowiących 6,0% wszystkich uczestników) ustalono, że wszystkie osoby niepełnosprawne zostały zakwalifikowane do Programu na podstawie złożonych kart zgłoszeń.

Podczas kontroli ustalono jednak, że w dwóch skontrolowanych jednostkach usługi asystencji rozpoczęto przed złożeniem karty zgłoszenia do Programu.

Rozpoczęcie wsparcia przed otrzymaniem kart

Przykłady

Fundacja Pomocy Młodzieży i Dzieciom Niepełnosprawnym „Hej, Koniku”! w przypadku trzech osób, spośród 20, których dokumentacja była analizowana stwierdzono, że daty rozpoczęcia korzystania z usług asystenckich określone w kartach realizacji usług były wcześniejsze od daty zgłoszenia osoby niepełnosprawnej do uczestnictwa w Programie. Przykładowo: karta zgłoszenia z dnia 19 października 2021 r. – rozpoczęcie usług asystenckich w dniu 2 października 2021 r.; karta zgłoszenia z dnia 7 lipca 2021 r. – rozpoczęcie usług asystenckich w dniu 6 lipca 2021 r.; karta zgłoszenia z dnia 16 czerwca 2021 r. – rozpoczęcie usług asystenckich w dniu 5 kwietnia 2021 r. Powodem tego, według wyjaśnień Prezes Fundacji, było telefonicznie zgłaszane tych osób oraz późniejsze dostarczenie dokumentów w formie papierowej do Fundacji.

Towarzystwo Opieki Nad Ociemniałymi w Laskach: w przypadku dwóch osób niepełnosprawnych świadczenie usług asystenta rozpoczęło się przed datą, która została wskazana w karcie zgłoszenia do Programu. Karta pierwszego uczestnika została złożona w dniu 4 stycznia 2021 r., a pierwsze usługi świadczone w dniach 2 i 3 stycznia 2021 r. Drugi uczestnik złożył kartę zgłoszenia do Programu w dniu 5 stycznia 2021 r., a pierwszą usługę wykonał w dniu 2 stycznia 2021 r.

Nie wszystkie osoby, które złożyły karty zgłoszenia do Programu otrzymały usługi. Taka sytuacja miała miejsce w dwóch skontrolowanych jednostkach, w których powstały listy rezerwowe.

Listy osób oczekujących na przyznanie usług

Przykłady

Fundacja Pomocy Młodzieży i Dzieciom Niepełnosprawnym „Hej, Koniku”! uczestnicy, którzy nie zostali zakwalifikowani do Programu z powodu braku wolnych miejsc byli wpisywani na listę rezerwową. W okre-

¹⁴⁴ W kontrolowanych organizacjach pozarządowych badaniem objęto dokumentację 140 osób niepełnosprawnych.

¹⁴⁵ Dział V ust. 5 Programu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

sie realizacji Programu na listę rezerwową w Fundacji były wpisane trzy osoby, które zgłosiły się do Programu i nie otrzymały wsparcia z powodu niewystarczającej liczby asystentów i związanej z tym mniejszej liczby zrealizowanych godzin usług.

Fundacja na Rzecz Rozwoju Powiatu Monieckiego: pierwszeństwo wzięcia udziału w Programie miały osoby wymagające wysokiego poziomu wsparcia, tj. osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz dzieci niepełnosprawne z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami pkt 7 i 8 w orzeczeniu o niepełnosprawności. Po wyczerpaniu liczby dostępnych miejsc pozostałe osoby trafiały na listę rezerwową. Wsparciem nie udało się objąć 32 osób niepełnosprawnych. Było to spowodowane brakiem wolnych miejsc i dostępnych środków finansowych.

W trzech spośród ośmiu skontrolowanych organizacji pozarządowych (37,5%) opracowane zostały regulaminy przyznawania usług asystenta osoby niepełnosprawnej, jednak tylko w jednym dokumencie odniesiono się do sytuacji, gdy liczba osób chętnych do korzystania z usług znacznie przewyższy liczbę miejsc możliwych do przyznania.

Przykłady

Fundacja Nasza Bajka: usługi były przyznawane na podstawie *Regulaminu świadczenia i korzystania z usług asystenta osobistego osoby z niepełnosprawnością w ramach projektu pod nazwą Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością* – 2021 z dnia 1 marca 2021 r., zgodnie z którym w sytuacji dużej liczby zgłoszeń pierwszeństwo korzystania z usług miały osoby wymagające wysokiego poziomu wsparcia w tym osoby z niepełnosprawnościami sprzężonymi i trudnościami związanymi z mobilnością i komunikacją.

Fundacja na Rzecz Rozwoju Powiatu Monieckiego: usługi przyznawano na podstawie *Regulaminu rekrutacyjnego*, zgodnie z którym elementem decydującym o zakwalifikowaniu do udziału w Programie było spełnienie kryteriów formalnych, czyli poprawne wypełnienie i złożenie formularza wraz z wymaganymi załącznikami (kolejność zgłoszeń).

Bielskie Stowarzyszenie Artystyczne „Teatr Grodzki”: w Stowarzyszeniu obowiązywał regulamin realizacji usług asystenckich w ramach Programu, który zawierał m.in. postanowienia dotyczące kryterium dostępu do usług asystenckich. W regulaminie nie wyszczególniono dodatkowych uwarunkowań mających wpływ na przyznanie usługi w sytuacji dużej liczby chętnych. Jedynymi stawianymi warunkami dla osób ubiegających się o przyznanie wsparcia były te określone w Programie.

Usługi przyznawane przez koordynatora Programu lub zespół

Decyzję o przyznaniu usług asystenckich podejmowali zazwyczaj, zatrudnieni w każdej jednostce, koordynatorzy Programu. W trzech organizacjach, spośród ośmiu kontrolowanych, o uczestnictwie w Programie zdecydowano kilkusobowo, a w jednej z nich, w komisji przyznającej usługę uczestniczył także kierownik miejscowego PCPR.

Przykłady

Fundacja na Rzecz Rozwoju Powiatu Monieckiego: kwalifikacja osób niepełnosprawnych prowadzona była przez Komisję Rekrutacyjną złożoną z koordynatora Programu, asystenta biura projektu i księgowej. W edycji na 2020 r. członkiem Komisji była również kierownik Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Mońkach.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Bielskie Stowarzyszenie Artystyczne „Teatr Grodzki”: rozpatrywanie złożonych kart zgłoszeń odbywało się sukcesywnie na spotkaniach zespołu projektowego, w skład którego wchodził: koordynator merytoryczny, koordynator finansowy oraz dyspozytor usług. Ze względu na otwarty nabór, decyzja o przyznaniu usługi odbywała się jednoetapowo.

Czas oczekiwania na przyznanie usług wynosił średnio sześć dni kalendarzowych, choć zdarzały się przypadki, że realizacja wsparcia rozpoczynała się po ponad 100 dniach od złożenia karty zgłoszenia do Programu.

Średnio sześć dni oczekiwania na usługi

Przykłady

Fundacja „Edukacji Nowoczesnej”: w przypadku 19 osób, spośród 20 objętych analizą, czas oczekiwania na rozpoczęcie realizacji usług asystenta, od złożenia karty zgłoszenia do Programu, wynosił średnio 3,6 dnia kalendarzowego. W jednym przypadku wynosił 48 dni. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Fundacji było to spowodowane faktem, że osoba niepełnosprawna wyraziła potrzebę korzystania z usług asystenta dopiero w późniejszym terminie, a nie bezpośrednio po zgłoszeniu do Programu.

Fundacja na Rzecz Rozwoju Powiatu Monieckiego: czas oczekiwania na rozpoczęcie realizacji usług asystenta dla 19 przypadków od złożenia karty zgłoszenia do Programu wynosił średnio 5,2 dnia kalendarzowego, zaś od przyznania usług – 2,6 dnia. W jednym przypadku wynosił on odpowiednio 114/105 dni kalendarzowych. Było to spowodowane tym, że osoba niepełnosprawna została przyjęta do Programu z listy rezerwowej w trakcie jego trwania.

W dwóch organizacjach pozarządowych uczestnicy Programu otrzymywali pisma informujące o przyznanej pomocy w formie usługi asystenckiej, liczbie godzin tych usług oraz zakresie pomocy.

Pismem informowanie o przyznaniu usług

Przykłady

Fundacja na Rzecz Rozwoju Powiatu Monieckiego: komisja rekrutacyjna wystawiała informacje dla kandydatów lub ich opiekunów prawnych o przyjęciu jako uczestników Programu. W ich treści wskazywano imię i nazwisko oraz numer telefonu przyznanego asystenta oraz informowano o miesięcznej liczbie otrzymanych godzin usług. Zawierały one również informacje o numerze telefonu, pod którym można było zgłaszać przypadki niewywiązywania się asystenta z obowiązków lub brak możliwości skontaktowania się z nim, a także pouczenie o uprawnieniu Fundacji do kontroli sposobu realizacji i formy prowadzonych usług asystenta.

Bielskie Stowarzyszenie Artystyczne „Teatr Grodzki”: w każdym z 20 badanych spraw uczestnicy programu otrzymali pismo od Stowarzyszenia, w którym byli poinformowani o zakresie otrzymanej pomocy. Osoby te początkowo były informowane telefonicznie o zakwalifikowaniu się do Programu, gdyż w związku z trwającą w tamtym okresie pandemią starano się ograniczyć przepływ dokumentów oraz osób do niezbędnego minimum.

W pozostałych jednostkach informacja przekazywana była zazwyczaj telefonicznie.

Przykłady

Fundacja „Edukacji Nowoczesnej”: po przeprowadzeniu postępowania rekrutacyjnego osoby niepełnosprawne o wynikach tej rekrutacji informowane były telefonicznie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Fundacja Nasza Bajka: o przyznaniu usług uczestnik Programu informowany był najczęściej telefonicznie lub dowiadywał się o tym fakcie osobiście podczas wizyty w Fundacji.

Powody rezygnacji z otrzymywania usług

W sześciu, spośród ośmiu skontrolowanych organizacji, część uczestników Programu zrezygnowała z korzystania z otrzymanego wsparcia, czego przyczyną w jednym przypadku była nieodpowiednia jakość świadczonych usług.

Przykład

Fundacja Pomocy Młodzieży i Dzieciom Niepełnosprawnym „Hej, Koniku”!: do Fundacji w 2021 r. wpłynęła skarga złożona telefonicznie przez opiekunkę uczestnika Programu informująca, że przez zaniedbanie asystenta niepełnosprawny się przeziębił. Podopieczny zrezygnował z dalszego uczestnictwa w Programie.

Pozostałe powody rezygnacji to, poza sytuacją epidemiologiczną, niedostosowanie kwalifikacji asystenta do potrzeb osoby niepełnosprawnej, zakwalifikowanie się do innego projektu lub umieszczenie osoby w placówce opiekuńczej.

Przykłady

Fundacja „Edukacji Nowoczesnej”: 19 osób korzystających z usług asystenta zrezygnowało z ich otrzymywania przed zakończeniem realizacji Programu. Część osób zrezygnowała z przyczyn osobistych takich jak zmiana sytuacji życiowej, tymczasowy pobyt w miejscu innym niż miejsce świadczenia usług, pomoc członków rodziny w opiece, brak potrzeby dalszego wsparcia asystenckiego.

Fundacja Nasza Bajka: dwie osoby zrezygnowały z uczestnictwa w Programie. Pierwsza rezygnacja wynikała z faktu, że podopieczna potrzebowała asystenta z rozwiniętymi kompetencjami informatycznymi, który będzie stanowił dla niej wsparcie w korzystaniu z Internetu oraz dbaniu o stan techniczny posiadanych urządzeń. Ponadto podopieczna oczekiwała, że asystent będzie posiadał samochód, który będzie gotowy wykorzystywać do celów służbowych. Fundacja nie dysponowała asystentem spełniającym powyższe oczekiwania, dlatego podopieczna zrezygnowała i rozpoczęła udział w Programie realizowanym przez inną jednostkę. Druga rezygnacja wynikała z potrzeby uzyskania większej liczby godzin usług asystenckich miesięcznie, co było możliwe w ramach innego projektu realizowanego przez inną organizację pozarządową.

Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną Koło w Szczecinie: wystąpił jeden przypadek rezygnacji z usług asystenckich, który dotyczył dziecka do 16. roku życia, gdzie mama nie wyraziła chęci korzystania z usług bojąc się o zdrowie i życie dziecka z uwagi na ryzyko zakażenia COVID-19.

Limit godzin usług asystenckich przypadających na jednego uczestnika Programu określony został na nie więcej niż 60 godzin miesięcznie, a w przypadku dzieci do 16. roku życia, spełniających wymogi Programu, których rodzice lub osoby spokrewnione pobierali świadczenie pielęgnacyjne, tj. zrezygnowali ze świadczenia pracy, limit ten został określony na nie więcej niż 30 godzin usług asystenckich.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

mogły też otrzymać osoby dorosłe legitymujące się orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, których rodzice lub opiekunowie pobierali świadczenie pielęgnacyjne¹⁴⁶.

W skali kraju wszystkie organizacje pozarządowe realizujące usługi w ramach tego Programu wykonały łącznie 1916,2 tys. godzin usług asystenckich, w tym 80,5 tys. godzin w 2020 r. i 1835,7 tys. godzin w 2021 r. w tym okresie dzieci do 16. roku życia skorzystały łącznie z 216,6 tys. godzin, a osoby pełnoletnie z orzeczeniem o niepełnosprawności w stopniu znacznym lub umiarkowanym z 1699,6 tys. godzin usług.

Skontrolowane organizacje pozarządowe w latach 2020–2021 łącznie zrealizowały 199,6 tys. godzin usług asystenckich dla osób niepełnosprawnych, w tym 3,1 tys. godzin w 2020 r. i 196,5 tys. godzin w 2021 r. Więcej godzin usług przyznano osobom z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności, które w ww. okresie otrzymały 132,2 tys. godzin. Osoby z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności skorzystały z 49,9 tys. godzin, a dzieci do 16. roku życia z 17,6 tys. godzin.

Podczas kontroli ustalono, że w jednej organizacji pozarządowej asystent wykonujący usługi dla niepełnosprawnego dziecka do 16. roku przekroczył określony w zasadach Programu dozwolony limit godzin. W pozostałych jednostkach przyznany oraz zrealizowany limit godzin były zgodny z postanowieniami Programu.

1916,2 tys. godzin usług w ramach Programu edycja 2020–2021

Jednostkowy przypadek przekroczenia limitu godzin usług asystenckich

Przykład

Bielskie Stowarzyszenie Artystyczne „Teatr Grodzki”: w okresie od marca do maja 2021 r. przekroczono limit usług asystenckich o łączną liczbę 42 godzin. Zgodnie z przedstawionymi kartami realizacji usług asystenckich dla uczestnika – dziecka do 16. roku życia za okres od marca 2021 r. do maja 2021 r. asystent zrealizował kolejno 48 godzin, 32 godziny oraz 52 godziny usług, pomimo obowiązującego limitu 30 godzin miesięcznie, za co pobrał wynagrodzenie w wysokości 1,3 tys. zł. Według wyjaśnień Prezes Stowarzyszenia, w przypadku tego uczestnika liczba godzin świadczonych usług wynikała z większych potrzeb dziecka w tamtym okresie, a do kosztów realizacji programu zaliczono godziny wypracowane i nierozliczone w miesiącach styczeń–luty 2021 r.

W zasadach Programu szczegółowo określono miesięczny limit godzin usług, ponadto uczestnik zgłosił się do Programu dopiero w marcu 2021 r., zatem nie mógł skorzystać z niezrealizowanych godzin w styczniu i lutym 2021 r.

W czterech organizacjach pozarządowych, asystenci wykonujący usługi opracowywali wraz z uczestnikami Programu harmonogramy tych usług.

Harmonogramy usług opracowywane przez połowę realizatorów

Przykłady

Stowarzyszenie Na Rzecz Równego Dostępu Do Kształcenia „Twoje Nowe Możliwości”: każdorazowo podstawą wykonywania usług przez asystenta był harmonogram pracy ustalony z uczestnikiem Programu. Harmonogram sporządzany był na okres jednego miesiąca.

¹⁴⁶ Dział V ust. 11–13 Programu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Fundacja na Rzecz Rozwoju Powiatu Monieckiego: zakres świadczonych przez asystentów usług oraz harmonogram ich udzielania były ustalane indywidualnie pomiędzy osobami niepełnosprawnymi i ich asystentami.

Zakres usług dostosowany do potrzeb uczestnika Programu

Realizowane usługi były zgodne z katalogiem wskazanym w postanowieniach Programu¹⁴⁷ oraz wynikały z karty zgłoszenia do Programu. Zazwyczaj polegały na: wyjściach, dojazdach do placówek służby zdrowia, na rehabilitację, zakupy, do instytucji kultury, załatwianiu spraw urzędowych czy osobistych.

Przykłady

Towarzystwo Opieki Nad Ociemniałymi w Laskach: usługi asystenckie polegały głównie na: wsparciu wyjścia z domu (spacer, lekarz, znajomi, rodzina, kościół), pomocy z załatwianiu spraw urzędowych, pomocy w prowadzeniu gospodarstwa domowego (zakupy, dobór ubrań), pomocy lektorskiej. Rodzaj otrzymywanej pomocy był zgodny z wskazanym przez uczestnika w karcie zgłoszenia do Programu. W Towarzystwie nie ustalano harmonogramów realizacji pomocy dla uczestników.

Fundacja „Edukacji Nowoczesnej”: wsparcie udzielane przez asystentów polegało m.in. na pomocy w czynnościach domowych; pomocy w zakupach; spacerach; pomocy w przyrządzaniu posiłków; w wypełnianiu dokumentów urzędowych; w dotarciu do urzędów oraz pomocy w załatwianiu spraw; w dotarciu oraz pomocy podczas pobytu w ośrodkach rehabilitacji i ochrony zdrowia; w dotarciu na uroczystości rodzinne, do placówek kultury. We wszystkich przypadkach zakres usług asystenta był zgodny z zakresem wskazanym w kartach zgłoszenia do Programu.

Objęcie wsparciem planowanej liczby osób

Wszystkie skontrolowane organizacje pozarządowe usługami asystenckimi objęły planowaną liczbę osób niepełnosprawnych, a w przypadku pięciu z nich wsparcie przyznano większej, od wskazanej w ofercie, liczbie niepełnosprawnych.

Przykłady

Stowarzyszenie Na Rzecz Równego Dostępu Do Kształcenia „Twoje Nowe Możliwości”: według oferty wsparciem asystenckim miało być objętych 50 osób. W toku realizacji zadania, za wiedzą i akceptacją Ministerstwa rozszerzono grupę docelową i z usług skorzystało ogółem 75 uczestników Programu z czego 73 niepełnosprawne osoby dorosłe (62 osoby o znacznej niepełnosprawności i 11 osób o umiarkowanej) i dwoje dzieci do 16. roku życia.

Towarzystwo Opieki nad Ociemniałymi w Laskach: w 2021 r. usługami asystenta objęto łącznie 31 osób, z 20 osób zaplanowanych w ofercie. Łącznie zrealizowano 7188 z 7200 zaplanowanych godzin.

Fundacja Pomocy Młodzieży i Dzieciom Niepełnosprawnym „Hej, Koniku”! zgodnie ze złożoną ofertą, usługami zaplanowano objąć 30 osób niepełnosprawnych. W okresie od 4 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r. usługami świadczonymi przez asystenta objęto łącznie 38 osób niepełnosprawnych.

Nieosiągnięcie planowanej liczby godzin usług

Nie wszystkie jednak jednostki wypracowały zaplanowaną liczbę godzin usług, takich godzin nie zrealizowała połowa z ośmiu skontrolowanych organizacji. Niepełne wykorzystanie godzin było spowodowane pandemią COVID.

¹⁴⁷ Dział V ust. 7 Programu.

Przykłady

Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną Koło w Szczecinie: pomimo objęcia usługami asystenta osobistego osoby z niepełnosprawnościami znacznie większej liczby osób niż planowano (137 przy planowanych 45) zaplanowane godziny usług asystenckich zrealizowano na poziomie 84,6% (22 851,5 godziny z 27 000 zaplanowanych).

Stowarzyszenie Na Rzecz Równego Dostępu Do Kształcenia „Twoje Nowe Możliwości”: Stowarzyszenie planowało świadczenie usług asystenta w wymiarze 31 300 godzin a zrealizowało 21 574,5 godz., co stanowiły 68,93% planowanej liczby godzin.

Fundacja Pomocy Młodzieży i Dzieciom Niepełnosprawnym „Hej, Koniku”!: zgodnie ze złożoną ofertą, Fundacja mogła wykorzystać 14 400 godzin asystenckich, z których w skali całego 2021 r. zrealizowano 12 144 godzin, tj. 84,33%.

5.10. Wykonawcy usług realizowanych przez organizacje pozarządowe

Skontrolowane organizacje pozarządowe wykonywanie usług asystencji osobistej powierzały na ogół osobom posiadającym doświadczenie lub kwalifikacje zawodowe a wszyscy asystenci pomagający dzieciom do 16. roku życia posiadali odpowiednie zaświadczenie psychologa o braku przeciwwskazań do wykonywania przez asystenta takich czynności. Jedna organizacja pozarządowa realizację usług zleciła podwykonawcy, co było niezgodne z warunkami zawartej umowy.

Zgodnie z zasadami Programu w edycji 2020–2021 usługi asystenta osobistego mogły świadczyć osoby posiadające dokument potwierdzający uzyskanie kwalifikacji w kierunkach: asystent osoby niepełnosprawnej, opiekun osoby starszej, opiekun medyczny; osoby posiadające co najmniej 6-miesięczne udokumentowane doświadczenie w udzielaniu bezpośredniej pomocy osobom niepełnosprawnym np. doświadczenie zawodowe, udzielanie wsparcia w formie wolontariatu, a także osoby wskazane przez uczestnika Programu lub jego opiekuna prawnego¹⁴⁸.

Podczas kontroli ustalono, że w jednej organizacji pozarządowej usługi asystencji osobistej wykonywały osoby nieposiadające wymaganych kwalifikacji lub doświadczenia. W pozostałych skontrolowanych jednostkach przestrzegano zasad Programu w zakresie zatrudniania asystentów.

Brak wymaganych kwalifikacji asystentów w jednej jednostce

Przykład

Fundacja na Rzecz Rozwoju Powiatu Monieckiego: w przypadku dwóch spośród 20 objętych badaniem asystentów, Fundacja nie dysponowała dokumentami potwierdzającymi posiadanie przez nich wymaganych kwalifikacji i doświadczenia. Jedna z tych osób w karcie zgłoszenia asystenta do Programu wskazała, że posiada 20-letnie doświadczenie w pracy w domu pomocy społecznej, zaś druga 2-letnie doświadczenie w opiece nad chorym po dwóch udarach i chorobie wieńcowej. Jednak do kart zgłoszenia asystenta nie załączono dokumentów potwierdzających fakt posiadania deklarowanego doświadczenia. Według wyjaśnień Prezes Zarządu Fundacji osoby te znane

¹⁴⁸ Dział V ust. 3 Programu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

były członkom Komisji Rekrutacyjnej, którzy z innych źródeł posiadali wiedzę co do ich doświadczenia. Ponadto osoby te skontaktowały się z osobami niepełnosprawnymi na rzecz których miały świadczyć usługi asystenckie i zostały przez nie zaakceptowane. Wybór asystentów był podyktowany potrzebami osób niepełnosprawnych, które mogłyby nie zostać przyjęte do Programu ze względu na brak wskazanego przez siebie kandydata na asystenta.

NIK zaznacza, że mimo iż kandydaci na asystentów mogli być znani komisji przyznającej usługi asystencji, to jednak zgodnie z zasadami Programu takie wsparcie powinny świadczyć wyłącznie osoby z udokumentowanym doświadczeniem w udzielaniu pomocy osobom niepełnosprawnym. Ponadto, mimo że osoby te zostały zaakceptowane przez uczestników Programu, to jednak w żadnym z tych przypadków nie zostały przez nich, lub ich opiekunów, wskazane jako ich asystenci.

Większość asystentów wskazana przez uczestników Programu

Program dopuszczał bowiem możliwość wyboru osoby, która będzie wykonywać usługi asystenckie¹⁴⁹. W skontrolowanych jednostkach zdecydowana większość asystentów wskazana została przez niepełnosprawnych lub ich opiekunów, a w sześciu z nich wszyscy asystenci, których dokumentacja była analizowana, wytypowani zostali do pełnienia tej roli.

Przykłady

Fundacja Nasza Bajka: badanie dokumentacji 15 asystentów wykazało, że wszyscy oni posiadali wymaganymi postanowieniami Programu dokumenty potwierdzające uzyskanie kwalifikacji w kierunkach: opiekuna medycznego, asystenta osoby niepełnosprawnej lub posiadali co najmniej 6-miesięczne, udokumentowane doświadczenie w udzielaniu bezpośredniej pomocy osobom niepełnosprawnym. We wszystkich przypadkach osoba asystenta wskazana była przez uczestnika Programu lub jego opiekuna prawnego.

Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intellektualną Koło w Szczecinie: we wszystkich analizowanych 20 sprawach osoby niepełnosprawne lub ich opiekunowie prawni, zgodnie z postanowieniami Programu, wskazywali wybranego przez siebie asystenta. Dodatkowo asystenci ci spełniali wymogi określone w dziale V ust. 3 lit. a Programu, tj. posiadali dokument potwierdzający uzyskanie kwalifikacji na kierunkach asystent osoby niepełnosprawnej, opiekun osoby starszej, opiekun medyczny. Posiadali także co najmniej sześciomiesięczne udokumentowane doświadczenie w udzielaniu bezpośredniej pomocy osobom niepełnosprawnym.

Nieliczne przypadki asystentów posiadających odpowiednie kwalifikacje

Jak już wspomniano zdecydowana większość asystentów wybrana została przez osoby niepełnosprawne lub ich opiekunów, kontrola wykazała również, że tylko w nielicznych przypadkach, zadania asystenta wykonywali specjaliści posiadający kwalifikacje w kierunkach: asystenta osoby niepełnosprawnej, opiekuna osoby starszej czy opiekuna medycznego.

Przykłady

Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intellektualną Koło w Szczecinie: w badanej próbie 20 asystentów sześć osób posiadało kwalifikacje w zawodzie opiekun medyczny, opiekun osoby starszej bądź opiekun osoby niepełnosprawnej.

Bielskie Stowarzyszenie Artystyczne „Teatr Grodzki”: w ośmiu przypadkach, spośród 20 analizowanych, asystenci realizujący usługi dysponowali, co najmniej sześciomiesięcznym udokumentowanym doświadczeniem w udzielaniu bezpośredniej pomocy, natomiast jedna z osób posiadała skończony kurs na asystenta osoby niepełnosprawnej.

Podobnie jak w przypadku Programu skierowanego do jednostek samorządu terytorialnego, rozszerzenie w edycji 2022 Programu skierowanego do organizacji pozarządowych listy zawodów, których przedstawiciele mogą świadczyć usługi asystencji osobistej o: pedagoga, psychologa, terapeutę zajęciowego, pielęgniarkę oraz fizjoterapeutę, należy ocenić pozytywnie, gdyż zdecydowanie zwiększy to liczbę osób mogących wykonywać ten zawód oraz pozwoli na zaangażowanie do wykonywania asystentury specjalistów przygotowanych do pracy z osobami posiadającymi różne niepełnosprawności.

Zgodnie z postanowieniami Programu w przypadku, gdy usługa asystenta była świadczona na rzecz dzieci niepełnosprawnych do 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniem konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, wymagane było także zaświadczenie psychologa o braku przeciwwskazań do wykonywania przez asystenta takich czynności¹⁵⁰. Wyniki kontroli wykazały, że we wszystkich sześciu organizacjach, które wspomagały niepełnosprawne dzieci warunek ten został dotrzymany.

Asystenci
pracujący z dziećmi
z zaświadczeniami
psychologa

Przykłady

Fundacja „Edukacji Nowoczesnej”: w przypadku usług świadczonych na rzecz dzieci niepełnosprawnych do 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności, łącznie z ww. wskazaniem, osoba wspierająca takie dziecko każdorazowo miała zaświadczenie psychologa o braku przeciwwskazań do wykonywania swojej pracy.

Bielskie Stowarzyszenie Artystyczne „Teatr Grodzki”: w badanej próbie wszyscy asystenci byli w posiadaniu zaświadczenia od psychologa o braku przeciwwskazań do wykonywania pracy w roli asystenta. Program nakładał obowiązek posiadania ww. zaświadczenia dla asystentów, którzy mieli świadczyć usługi na rzecz niepełnosprawnych dzieci.

Organizacje pozarządowe przystępujące do Programu mogły także zatrudnić koordynatora usług, do którego zadań należało m.in. przyjmowania zgłoszeń, planowanie, rozliczanie godzin, kontrola prawidłowości realizacji usług. Koordynator usług powinien posiadać co najmniej 6-miesięczne doświadczenie w zarządzaniu i organizacji usług w zakresie tożsamym z przedmiotem zadania¹⁵¹.

¹⁵⁰ Dział V ust. 4 Programu.

¹⁵¹ Dział X ust. 7.2 pkt 2 ogłoszenia o otwartym konkursie ofert w ramach Programu *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* edycja 2020–2021.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Koordinator usług bez odpowiedniego doświadczenia

Wszystkie skontrolowane organizacje pozarządowe zatrudniały koordynatorów usług asystenckich, lecz w czasie kontroli ustalono, że koordynator zatrudniony przez jedną z nich nie posiadał odpowiedniego doświadczenia uprawniającego do wykonywania takiej pracy.

Przykład

Fundacja Pomocy Młodzieży i Dzieciom Niepełnosprawnym „Hej, Koniku”!: Fundacja zawarła w dniu 1 stycznia 2021 r. umowę na wykonanie zadania z koordynatorem Programu. W dniu zawarcia umowy koordynator posiadał dwumiesięczne doświadczenie zawodowe w zakresie zarządzania i organizacji związane z przedmiotem Programu, co było niezgodne z działem X ust. 7.2 pkt 2 ogłoszenia o otwartym konkursie ofert. Według wyjaśnień Prezes Zarządu decyzja ta została podjęta świadomie z powodu niespodziewanego wyjazdu za granicę dotychczasowego koordynatora realizującego Program.

W pozostałych jednostkach koordynatorzy spełniali wymogi dotyczące doświadczenia zawodowego.

Zlecenie realizacji usług wbrew postanowieniom umowy

Podczas kontroli ustalono, że jeden z realizatorów Programu zlecił wykonywanie usług asystenckich podwykonawcom, mimo że w umowie zawartej z Ministrem Rodziny i Polityki Społecznej oświadczył, że realizuje i będzie realizował zadanie osobiście lub wyłącznie za pośrednictwem osób fizycznych, z którymi łączy go bezpośrednio stosunek pracy, zlecenia lub inny równoważny.

Przykłady

Bielskie Stowarzyszenie Artystyczne „Teatr Grodzki”: Stowarzyszenie zleciło wykonywanie usług asystenckich dla 232 uczestników Programu podwykonawcom, pomimo, że w umowie o dofinansowanie stwierdzono, że Stowarzyszenie zrealizuje zadanie osobiście lub wyłącznie za pośrednictwem osób fizycznych, z którymi łączy je bezpośrednio stosunek pracy, zlecenia lub równoważny (§ 2 ust. 9 umowy). W okresie realizacji Programu Stowarzyszenie opłaciło 15 faktur na łączną kwotę 1579,9 tys. zł wystawionych przez podwykonawców za realizację usług asystenckich uczestnikom Programu. Jak wyjaśniła Prezes Zarządu, Stowarzyszenie zawarło dwie umowy w dniu 4 stycznia 2021 r. na przeprowadzenie usług z zakresu asystencji osobistej w ramach realizowanego Programu z Instytutem Terapii i Usług Społecznych sp. z o.o. (ITiUS) oraz Spółdzielnią Socjalną „Pracownia Inspiracji”, ponieważ wg Stowarzyszenia warunki Programu oraz pierwotnego projektu umowy (zawartego w ogłoszeniu o konkursie, przesłanym po jednostronnym podpisaniu przez Stowarzyszenie do Ministerstwa w dniu 15 listopada 2020 r.) nie zawierały postanowień zabraniających zlecenie usług podwykonawcom, a jedynie oświadczenie (§ 2 ust. 8 projektu umowy), że *Realizator Programu odpowiada przed Ministrem za wszelkie działania lub zaniechania podmiotów, którym zlecono realizację Zadania jak za własne działania lub zaniechania*. Powyższe w ocenie Stowarzyszenia jednoznacznie zezwalało na zlecenie usług podmiotom trzecim. Ponadto Stowarzyszenie na etapie składania oferty, zawarło informację o zamiarze współpracy z ITiUS, a Ministerstwo nie wniosło uwag. Dopiero w dniu 2 lutego 2021 r. otrzymano korespondencję z Ministerstwa w sprawie współpracy z ITiUS. W odpowiedzi Stowarzyszenie wyjaśniło zakres usług realizowanych przez ITiUS w ramach Programu. W kolejnym piśmie Ministerstwo poinformowało, że w ramach Programu nie przewidziano możliwości zlecenia realizacji usług podwykonawcom. Następnie po konsultacjach z radcą prawnym, ponownym przeanalizowaniu całości dokumentów składających się na ogłoszenie o konkursie, Stowarzysze-

nie wyraziło stanowisko, iż nie zgadza się z opinią Ministerstwa oraz wskazało fragmenty poszczególnych dokumentów, których autorem było Ministerstwo, a które w ocenie Stowarzyszenia, wskazywały na możliwość angażowania podmiotów trzecich. Dodatkowo, w kolejnych korespondencjach z Ministerstwem Stowarzyszenie zwracało się z prośbą o niezwłoczne zawarcie umowy o dofinansowanie, ze względu na fakt, iż od 1 stycznia 2021 r. Stowarzyszenie realizowało Program angażując środki własne. W dniu 31 marca 2021 r. Naczelnik Wydziału poinformowała Stowarzyszenie o przesłaniu do podpisu nowego wzoru umowy, który w porównaniu do projektu zawartego w ogłoszeniu o konkursie, został zmodyfikowany, poprzez dodanie w §2 ustępu 9 o treści: Realizator Programu oświadcza, że realizuje i będzie realizował Zadanie osobiście lub wyłącznie za pośrednictwem osób fizycznych, z którymi łączy go bezpośrednio stosunek pracy, zlecenia lub inny równoważny. Jak dodała Prezes Stowarzyszenia presja wywierana przez Ministerstwo na władzach Stowarzyszenia, które od kilku miesięcy realizowało Program bez umowy o realizację zadania publicznego, w sytuacji zaangażowania kilkuset asystentów i świadczenia w trudnych warunkach pandemii koronawirusa COVID-19 usług asystenckich dla mieszkańców dwóch województw wymagało od władz Stowarzyszenia podejmowania odpowiedzialnych decyzji i ich konsekwentnej realizacji. W związku z powyższym, pomimo niekorzystnej umowy oraz kontynuowania współpracy z podwykonawcami, Stowarzyszenie zawarło z Ministerstwem umowę o dofinansowanie zadania.

Stowarzyszenie podpisując umowę z Ministerstwem zgodziło się na realizację zadania, zgodnie z jej postanowieniami. Taki warunek był znany Stowarzyszeniu, gdyż został w oczywisty sposób zakomunikowany w dziale V ust. 7 ogłoszenia o otwartym konkursie ofert w ramach Programu, zgodnie z którym środki finansowe Funduszu przyznane na realizację Programu, muszą być wykorzystane zgodnie z umową zawartą pomiędzy Ministrem a realizatorem Programu. NIK zauważa też, iż Stowarzyszeniu znany był także warunek zawarty w dziale XII ust. 2 ogłoszenia, zgodnie z którym treść umowy nie podlega modyfikacjom ze strony realizatora Programu, co nie wyklucza jej zmiany przez MRiPS.

5.11. Wydatkowanie i rozliczenie środków przez organizacje pozarządowe

Na realizację Programu Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami edycja 2020–2021 z Funduszu Solidarnościowego zaplanowano po 80 mln zł na każdy rok. Kwoty te zostały zmienione – na 2020 r. przeznaczono 6,3 mln zł, a na 2021 r. 92 mln zł¹⁵². Przyczyną tych zmian było zapotrzebowanie wynikające z zatwierdzonych ofert. W 2020 r. zatwierdzono oferty na mniejszą kwotę, a w 2021 r. kwotę zwiększono o 12 mln zł w stosunku do pierwotnego budżetu, uwzględniając zarówno kwotę wynikającą z zatwierdzonych ofert (61,83 mln zł), jak również zaplanowany dodatkowy nabór na realizację zadania w 2021 r., którego budżet wynosił 30 mln zł. Organizacje pozarządowe na ogół terminowo rozliczyły otrzymane środki a niewykorzystane kwoty zwróciły na rachunek Ministerstwa.

¹⁵² Komunikat Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z 10 grudnia 2020 r. o zmianie resortowego Programu *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* – edycja 2020–2021.

5.11.1. Wydatki na realizację Programu

W latach 2020–2021 do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej wpłynęło łącznie 347 ofert złożonych przez organizacje pozarządowe zainteresowane realizacją Programu *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* edycja 2020–2021, w tym 103 oferty w 2020 r. i 244 w 2021 r. Wartość wszystkich ofert wynosiła łącznie 327 064,8 tys. zł, w tym w 2020 r. złożono oferty na kwotę 20 077,7 tys. zł i w 2021 r. na kwotę 306 987,1 tys. zł. Spośród tych ofert 113 zostało rekomendowanych do zawarcia umowy i przekazania dofinansowania (26 w 2020 r. i 87 w 2021 r.). Umowy zawarte zostały z 106 podmiotami (20 w 2020 r. i 86 w 2021 r.) a ich wartość łącznie wyniosła 86 404,1 tys. zł, w tym wartość umów na realizację Programu w 2020 r. wyniosła 3175,8 tys. zł i w 2021 r. – 83 228,3 tys. zł. Ww. latach łącznie siedem organizacji pozarządowych zrezygnowało z zawarcia umowy (sześć w 2020 r. i jedna w 2021 r.), wartość umów z podpisania których zrezygnowano wyniosła 3641,1 tys. zł.

96,6% środków przeznaczonych na godziny usług asystenckich

Koszty bezpośrednie pierwszej edycji Programu poniesione przez wszystkich realizatorów wyniosły łącznie 75 349,3 tys. zł, w tego w 2020 r. koszty te wyniosły 2473,9 tys. zł a w 2021 r. – 72 875,4 tys. zł. Największe koszty poniesione zostały na godziny usług asystenckich, na które w 2021 r. przeznaczono kwotę 70 427,6 tys. zł, tj. 96,6% wszystkich przekazanych środków. Na zakup biletów komunikacji publicznej lub prywatnej i przejazdu własnym bądź innym środkiem transportu w 2021 r. przeznaczono kwotę 2002 tys. zł, ubezpieczenia OC i NNW asystentów kosztowały wówczas 183,9 tys. zł, bilety na wydarzenia kulturalne, rozrywkowe, sportowe dla asystenta towarzyszącego uczestnikowi Programu – 170,6 tys. zł, a zakup środków ochrony osobistej – 91,3 tys. zł¹⁵³.

Poniesione koszty pośrednie wyniosły łącznie 5967,7 tys. zł, w tym w 2020 r. była to kwota 193 tys. zł a w 2021 r. 5774,7 tys. zł. Największą pozycję w kosztach pośrednich w 2021 r. stanowiły wynagrodzenia koordynatorów Programu, na które przeznaczono 2675,6 tys. zł, tj. 46,3% wszystkich kosztów pośrednich oraz wynagrodzenia kadry administracyjnej – 2627,8 tys. zł, tj. 45,5% kosztów pośrednich. Zakup materiałów biurowych do realizacji zadań wynikających z Programu kosztował w 2021 r. 231,1 tys. zł, a oceny psychologiczne asystentów – 180,2 tys. zł. Najmniejszą pozycję kosztów pośrednich w 2021 r. stanowiły połączenia telefoniczne asystentów, na pokrycie których przeznaczono 59,9 tys. zł¹⁵⁴.

Skontrolowane organizacje pozarządowe, po zawarciu umowy z MRiPS, na realizację Programu edycja 2020–2021 otrzymały łącznie 11 199,9 tys. zł, w tym na realizację zadań w 2020 r. kwotę 310,7 tys. zł oraz w 2021 r. kwotę 10 889,2 tys. zł. Kwota przekazana na koszty bezpośrednie zadania wyniosła łącznie 10 243,6 tys. zł, a na koszty pośrednie 956,3 tys. zł.

¹⁵³ Za 2020 r. MRiPS posiada tylko zagregowane dane dotyczące kosztów bezpośrednich i pośrednich.

¹⁵⁴ Dane na dzień 22 lipca 2022 r., tj. na dzień zakończenia kontroli NIK w MRiPS.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Jednostki objęte kontrolą na pokrycie kosztów bezpośrednich i pośrednich wydatkowały łącznie 9932,3 tys. zł (88,7% otrzymanych środków), przy czym 98,6% tej kwoty, tj. 9798,2 tys. zł wydatkowano w 2021 r. a 134,1 tys. zł w 2020 r., lecz należy zauważyć, że spośród skontrolowanych jednostek w 2020 r. Program realizowały tylko dwie organizacje. Żadna z jednostek objętych kontrolą nie wydatkowała całej otrzymanej kwoty środków, najwięcej – 99,6% wydatkowała **Fundacja „Edukacji Nowoczesnej”**, 97,6% – **Towarzystwo Opieki Nad Ociemniałymi w Laskach** oraz po 96,9% **Fundacja na Rzecz Rozwoju Powiatu Monieckiego i Bielskie Stowarzyszenie Artystyczne „Teatr Grodzki”**. Najmniej natomiast – 80% wydatkowała **Fundacja Pomocy Młodzieży i Dzieciom Niepełnosprawnym „Hej, Koniku!”** i 83,9% **Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Inteluktualną Koło w Szczecinie**. Powodem niewykorzystania części otrzymanych środków były opóźnienia w podpisaniu umowy oraz niechęć osób niepełnosprawnych do korzystania z usług w czasie pandemii Covid-19, co spowodowało mniejszą, od zakładanej, liczbę uczestników Programu.

Wydatkowanie 88,7%
otrzymanych środków

Przykłady

Fundacja Pomocy Młodzieży i Dzieciom Niepełnosprawnym „Hej, Koniku!”: niewykorzystana kwota środków wynikała z mniejszej od zakładanej w ofercie liczby zrealizowanych godzin usług asystenckich, wywołanych pandemią COVID-19.

Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Inteluktualną Koło w Szczecinie: łącznie wydatkowano 976,6 tys. zł. Niewykorzystane środki w kwocie 187,8 tys. zł zostały zwrócone na rachunek bankowy MRiPS. Niewykorzystanie wszystkich środków było spowodowane opóźnieniami w realizacji Programu w MRiPS, które zakładało rozpoczęcia usług asystenckich od dnia 1 stycznia 2021 r. jednak umowę podpisano dopiero w dniu 28 kwietnia 2021 r., a pierwszą transzę środków przekazano w dniu 20 maja 2021 r.

Wydatki na pokrycie kosztów bezpośrednio związanych z realizacją usług we wszystkich skontrolowanych jednostkach wyniosły 9079,1 tys. zł i stanowiły 91,4% wydatkowanej kwoty. Największą pozycją wśród kosztów bezpośrednich były koszty godzin usług asystenckich, które wyniosły 8878,1 tys. zł i stanowiły 97,8% kosztów bezpośrednich. Skontrolowane organizacje pozarządowe na pokrycie kosztów pośrednich wydatkowały kwotę 853,2 tys. zł, tj. 9,4% kosztów bezpośrednich.

97,8% kosztów
bezpośrednich to koszty
godzin usług asystenckich

5.11.2. Kwalifikowalność środków

Zgodnie z zasadami Programu koszt jednej godziny zegarowej wynagrodzenia z tytułu świadczenia usług asystenta w 2020 r. nie mógł przekroczyć 30 zł, zaś w 2021 r. – 40 zł¹⁵⁵. Kontrola wykazała, że w żadnej z kontrolowanych organizacji pozarządowych koszt godziny usług realizowanych przez asystentów nie przekraczał limitów wskazanych w Programie, zaś w czterech z nich był nieco niższy.

Koszty godzin usług
zgodne z limitami

¹⁵⁵ Dział V ust. 18 Programu.

Przykłady

Towarzystwo Opieki Nad Ociemniałymi w Laskach: wszyscy asystenci zatrudnieni przez Towarzystwo otrzymywali taką samą stawkę godzinową, tj. 30 zł brutto w 2020 r. i 40 zł brutto w 2021 r.

Fundacja na Rzecz Rozwoju Powiatu Monieckiego: koszt jednej godziny pracy asystenta nie przekraczał 30 zł w 2020 r. i 40 zł w 2021 r. Średnie wynagrodzenie za godzinę pracy asystenta w 2020 r. wyniosło 29,67 zł, zaś w 2021 r. – 37,03 zł. Różnice w stawkach wynagrodzenia wynikały z charakteru stosunku pracy. W stosunku do osób niezatrudnionych i zatrudnionych, ale nieosiągających minimalnego wynagrodzenia, Fundacja była zobowiązana do odprowadzania składek, które nie były wymagane przy osobach osiągających minimalne wynagrodzenie z innych źródeł.

Fundacja Nasza Bajka: koszt jednej godziny pracy asystenta nie przekraczał 40 zł (z uwzględnieniem wszystkich składek obciążających pracodawcę i pracownika) i wynosił w zależności od wieku oraz doświadczenia poszczególnych asystentów w pracy z osobami niepełnosprawnymi 35, 39 albo 40 zł.

Brak możliwości potwierdzenia opieki, w tym samym czasie, nad jednym uczestnikiem Programu

Koszty realizacji usług asystenckich były kwalifikowalne, jeśli usługa asystenta w tym samym czasie była realizowana tylko dla jednego uczestnika Programu¹⁵⁶. Podczas kontroli nie stwierdzono przypadku, w którym asystent w tym samym czasie opiekował się więcej niż jedną osobą niepełnosprawną, jednak z uwagi na fakt, że we wzorze karty realizacji usług wymagane było wpisanie tylko liczby godzin tych usług w danym dniu – bez wskazania konkretnych godzin świadczenia usług, nie jest możliwe stwierdzenie, czy w tym zakresie nie dochodziło do nadużyć.

Przykład

Bielskie Stowarzyszenie Artystyczne „Teatr Grodzki”: w ośmiu przypadkach (40%) dokumentacja była prowadzona w sposób utrudniający jej weryfikację. Asystenci w dokumentacji odnotowywali tylko liczbę zrealizowanych godzin z uczestnikiem, nie podając jednak, w jakich godzinach usługa była realizowana. Jak wyjaśniła Prezes Stowarzyszenia, asystenci raportowali liczbę godzin świadczonych usług na formularzach opracowanych przez Ministerstwo, które stanowiły załączniki do ogłoszenia o konkursie ofert.

W celu sprawniejszej weryfikacji kart, powinien istnieć obowiązek szczegółowego rozpisywania realizowanych godzin usług z Programu. Informacja ta jest kluczowa w przypadku asystentów, którzy udzielali usługi większej liczbie uczestników. Bez informacji o godzinach realizacji usług u poszczególnych uczestników Programu, utrudniona była weryfikacja, co mogło doprowadzić do nadużyć.

Wydatkami kwalifikowalnymi były także wydatki na zakup biletów komunikacji publicznej lub prywatnej jednorazowych lub miesięcznych oraz koszty przejazdu własnym bądź innym środkiem transportu asystentów w związku z wyjazdami dotyczącymi realizacji usług, w wysokości nieprzekraczającej 200 zł miesięcznie. Koszty te były kwalifikowalne jeśli była prowadzona ewidencja biletów komunikacyjnych oraz ewidencja przebiegu pojazdu¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Dział V ust. 3 lit. a ogłoszenia otwartego konkursu ofert.

¹⁵⁷ Dział V ust. 2.1 lit. b oraz ust. 3 lit. b i c ww. ogłoszenia.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wszystkie skontrolowane organizacje pozarządowe na pokrycie kosztów przejazdu asystentów w związku z realizacją przez nich usług wydatkowały łącznie 156,5 tys. zł, tj. 1,7% kosztów bezpośrednich. Asystenci wykonujący te usługi prowadzili ewidencję zakupu biletów komunikacyjnych lub ewidencję przebiegu pojazdów.

Przykłady

Stowarzyszenie Na Rzecz Równego Dostępu Do Kształcenia „Twoje Nowe Możliwości”: w każdym przypadku asystenci prowadzili wymaganą dokumentację, tj.: ewidencję biletów komunikacji publicznej lub prywatnej i ewidencję przebiegu pojazdu. Dokumentacja prowadzona była wyczerpująco.

Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną Koło w Szczecinie: każdy z asystentów w badanej próbie prowadził kompletną dokumentację obejmującą m.in. ewidencję biletów miesięcznych komunikacji publicznej lub prywatnej.

Podczas kontroli ustalono jednak, że w dwóch organizacjach pozarządowych, wskazany w ogłoszeniu miesięczny limit na pokrycie kosztów przejazdu został przekroczony, co tłumaczono wykonywaniem usług dla więcej niż jednej osoby niepełnosprawnej, potrzebami osób niepełnosprawnych, a także niepełnym wykorzystaniem środków przez innych asystentów.

Przekroczenie limitu na pokrycie kosztów przejazdu

Przykłady

Fundacja na Rzecz Rozwoju Powiatu Monieckiego: czterem spośród 58 asystentów świadczących usługi w grudniu 2020 r. Fundacja zrefundowała koszty dojazdu własnym środkiem transportu w wysokości przekraczającej 200 zł. Było to odpowiednio: 471,73 zł, 398,68 zł, 393,66 zł i 399,51 zł. Tym samym koszty w kwocie 863,58 zł stanowiły koszty niekwalifikowane. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezes Zarządu Fundacji w tych przypadkach asystenci mieli przypisane dwie, a nawet trzy osoby niepełnosprawne wobec których pełnili swoje obowiązki. Stąd też wyższe kwoty zwrotu środków za wyjazdy dotyczące realizacji usług.

Towarzystwo Opieki Nad Ociemniałymi w Laskach: w przypadku czterech asystentów dokonano refundacji kosztów przejazdu przekraczając miesięczny limit 200 zł, co było niezgodne z postanowieniem ogłoszenia. Łączna kwota nienależnie dokonanego zwrotu kosztów związanych z dojazdami asystentów wynosiła 252,31 zł. Pierwszy z asystentów otrzymał zwrot w wysokości 220,65 zł za czerwiec 2021 r., drugi 227,75 zł za kwiecień 2021 r., trzeci 335,85 zł za grudzień 2021 r., czwarty po 234,03 zł za lipiec i sierpień 2021 r. Według wyjaśnień Prezesa Zarządu przekroczenie miesięcznych kwot wynikało ze zgłoszenia ustnego przez uczestników wyjątkowych sytuacji wymagających dodatkowych usług asystenta. Decyzja w tym zakresie została podjęta, ponieważ Towarzystwo dysponowało wolnymi środkami pieniężnymi zaplanowanymi na tę kategorię kosztów, które nie zostały wykorzystane przez innych asystentów.

Miesięczny limit został określony jednoznacznie na poziomie 200 zł, a w Programie nie przewidziano wyjątków od tak określonej wysokości kwalifikowanych kosztów przejazdu asystentów osób z niepełnosprawnościami. Ponadto limit 200 zł miesięcznie został zdefiniowany dla jednego

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

asystenta i nie było przesłanek do przyjęcia interpretacji rozszerzającej, mówiącej że limit ten jest określony dla jednego asystenta, który pełni swoje obowiązki dla jednej osoby niepełnosprawnej.

W tym kontekście NIK pozytywnie ocenia zmiany w zasadach Programu edycja 2022 i ogłoszenia otwartego konkursu ofert w ramach tej edycji, gdzie koszty zakupu biletów komunikacji publicznej lub prywatnej jednorazowych lub miesięcznych i koszty dojazdu własnym, innym środkiem transportu w związku z realizacją przez asystenta usług połączone zostały z kosztami zakupu biletów wstępu na wydarzenia kulturalne, rozrywkowe, sportowe lub społeczne dla asystenta towarzyszącego uczestnikowi Programu w taki sposób, że mogą być one wydatkowane proporcjonalnie do potrzeb asystenta, w wysokości nie większej niż 300 zł miesięcznie. Taka zmiana pozwala na bardziej elastyczne wydatkowanie środków i umożliwia przeznaczenie niewykorzystanych środków w jednej pozycji kosztów na inną pozycję kosztów, przy czym dotychczasowy miesięczny limit kosztów został zachowany¹⁵⁸.

Niewielkie wydatki związane z udziałem w wydarzeniach

Zasadność wprowadzonej w 2022 r. ww. zmiany potwierdziły ustalenia kontroli, z których wynika, że na zakup biletów wstępu na wydarzenia kulturalne, rozrywkowe, sportowe i społeczne skontrolowane jednostki wydatkowały tylko 25 tys. zł, mimo że zaplanowana kwota na ten cel wynosiła 163,3 tys. zł¹⁵⁹. Powodem wydatkowania jedynie 15,3% planowanych środków była pandemia Covid-19 i związane z tym problemy z wychodzeniem osób niepełnosprawnych poza miejsce zamieszkania.

Przykłady

Fundacja na Rzecz Rozwoju Powiatu Monieckiego: niepełne wykorzystanie środków było spowodowane głównie sytuacją epidemiologiczną. Największy wpływ miała ona na bardzo niskie (0% w 2020 r. i 2,6% w 2021 r.) wykorzystanie środków zaplanowanych na zakup biletów wstępu na wydarzenia kulturalne, rozrywkowe, sportowe, społeczne itp. dla asystenta towarzyszącego uczestnikowi Programu.

Stowarzyszenie Na Rzecz Równego Dostępu Do Kształcenia „Twoje Nowe Możliwości”: zakupy biletów na wydarzenia kulturalne, rozrywkowe, sportowe i społeczne wyniosły 1 665,81 zł (3,5% planowanej kwoty – 48 tys. zł).

Brak ubezpieczeń asystentów w jednej jednostce

Wśród wydatków kwalifikowanych wskazano także koszty ubezpieczeń OC i NNW asystentów związanych ze świadczeniem usług, w wysokości nieprzekraczającej 150 zł rocznie¹⁶⁰. W skontrolowanych przez NIK ośmiu organizacjach pozarządowych wydatki na pokrycie kosztów zakupu ubezpieczeń asystentów wyniosły łącznie 19,8 tys. zł i stanowiły 0,2% wszystkich kosztów bezpośrednich. Kontrola wykazała, że w przypadku trzech jednostek, mimo że środki na ubezpieczenia dla asystentów zostały zaplanowane, nie zostały wykorzystane, a w jednej z nich asystenci wykonujący usługi w ogóle nie posiadali tego typu ubezpieczenia.

¹⁵⁸ Dział 5 ust. 3 ogłoszenia otwartego konkursu ofert w ramach Programu *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* edycja 2022.

¹⁵⁹ Były to koszty kwalifikowalne – dział V ust. 2.1 lit d ogłoszenia otwartego konkursu ofert edycja 2020–2021.

¹⁶⁰ Dział V ust. 2.1 lit. c ww. ogłoszenia.

Przykłady

Towarzystwo Opieki Nad Ociemniałymi w Laskach: nie poniosło żadnych wydatków związanych z kosztami ubezpieczeń OC i NNW. Stowarzyszenie informowało asystentów o możliwości skorzystania z ubezpieczenia, jednak wszyscy z niego rezygnowali, ponieważ w chwili podjęcia zatrudnienia w Towarzystwie dysponowali już takim ubezpieczeniem.

Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną Koło w Szczecinie: w ramach realizacji Programu nie wystąpiły koszty ubezpieczenia OC/NW asystentów, zaplanowane na 1,3 tys. zł. Każdy zatrudniony przez Koło asystent posiadał indywidualną polisę OC/NW.

Fundacja Pomocy Młodzieży i Dzieciom Niepełnosprawnym „Hej, Koniku!”: Fundacja zgodnie z ogłoszeniem o otwartym konkursie ofert zaplanowała w ofercie w kosztach bezpośrednich zadania ubezpieczenie OC lub NNW asystentów w kwocie 3 tys. zł. Analiza sprawozdania z realizacji Programu wykazała, że Fundacja nie poniosła przedmiotowego kosztu. Asystenci w okresie realizacji zadania nie byli objęci ubezpieczeniem OC lub NNW. Jak wyjaśniła Prezes Zarządu z powodu pandemii COVID, przez pierwsze cztery miesiące 2021 r. usługi podjęło siedmiu z zaplanowanych 20 asystentów – Fundacja nie zakupiła polisy na część roku, ponieważ koszt takiej polisy byłby zbliżony do kosztu polisy rocznej. Prezes przyznała, że brak zakupionej polisy dla asystentów był błędem i niedopatrzaniem.

Zgodnie z ogłoszeniem o otwartym konkursie ofert nie było możliwe dokonywanie zmian polegających na przenoszeniu części środków finansowych do kosztów pośrednich¹⁶¹. Kontrola wykazała, że jedna organizacja pozarządowa, realizująca Program w 2021 r., dokonała przeniesienia części środków finansowych do kosztów pośrednich. Fundacja przed zakończeniem kontroli dokonała zwrotu środków przesuniętych z naruszeniem przepisów.

Niezgodne z przepisami przeniesienie środków do kosztów pośrednich

Przykład

Fundacja „Edukacji Nowoczesnej”: kwotę 312,85 zł z niewykorzystanych kosztów bezpośrednich w kategorii: Ubezpieczenia OC i NNW asystentów w grudniu 2021 r. przesunięto do kosztów pośrednich w kategorii: Połączenia telefoniczne asystentów, pomimo, że zgodnie z ogłoszeniem o otwartym konkursie ofert nie było to możliwe. Zgodnie z § 2 ust. 2 umowy w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Funduszu Solidarnościowego, Fundacja była zobowiązana do wykonania umowy zgodnie z postanowieniami Programu, ogłoszenia o otwartym konkursie ofert oraz złożoną ofertą, natomiast zgodnie z działem XIV ust. 3 ogłoszenia o otwartym konkursie ofert nie było możliwe dokonywanie zmian polegających na przenoszeniu części środków finansowych do kosztów pośrednich.

Zgodnie z ogłoszeniem otwartego konkursu ofert w ramach Programu Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami edycja 2020–2021 wydatkami kwalifikowanymi były także koszty pośrednio związane z realizacją usług asystenta, w wysokości nieprzekraczającej 10% kosztów bezpośrednich¹⁶². Skontrolowane organizacje pozarządowe na wydatki

¹⁶¹ Dział XIV ust. 3 ww. ogłoszenia.

¹⁶² Dział V ust. 2.2 ogłoszenia otwartego konkursu ofert edycja 2020–2021.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

na pokrycie kosztów pośrednich przeznaczyły kwotę 853,2 tys. zł, tj. 8,6% całej kwoty wydatkowanej w związku z realizacją Programu oraz 9,4% kosztów bezpośrednich.

Koszty pośrednie przewyższające 10% kosztów bezpośrednich

W czasie kontroli ustalono, że w jednej organizacji pozarządowej realizującej Program w 2020 r. wydatki na koszty pośrednie przewyższyły dozwolone 10% kosztów bezpośrednich.

Przykład

Towarzystwo Opieki Nad Ociemniałymi w Laskach: Towarzystwo w ofercie realizacji zadania publicznego w 2020 r. zaplanowało, a następnie poniosło wydatki na koszty pośrednie w wysokości przekraczającej 10% kosztów bezpośrednich, co było niezgodne z ogłoszeniem. Na realizację zadania w 2020 r. poniesione zostały wydatki na kwotę 7,9 tys. zł, w tym 6 tys. zł na koszty bezpośrednie oraz 1,9 tys. zł na koszty pośrednie, które stanowiły 31,8% kosztów bezpośrednich. Stanowiło to przekroczenie dopuszczalnej kwoty kwalifikowanych kosztów pośrednich o 1,3 tys. zł.

W pozostałych skontrolowanych jednostkach nie przekroczono dozwolonej kwoty kosztów pośrednich, choć w przypadku jednej z nich, w pierwotnym sprawozdaniu z realizacji Programu przesłanym do MRiPS wykazano wyższą, od dopuszczalnej kwotę kosztów pośrednich.

Przykład

Fundacja Pomocy Młodzieży i Dzieciom Niepełnosprawnym „Hej, Koniku!”: zgodnie ze sprawozdaniem z realizacji Programu złożonym 28 stycznia 2022 r. Fundacja wydatkowała na realizację zadania 539,1 tys. zł, co stanowiło 83,8% planowanych kosztów. Koszty bezpośrednie wyniosły 485,1 tys. zł, zaś koszty pośrednie 54 tys. zł, co stanowiło 11,1% wartości poniesionych kosztów bezpośrednich. Przyczyną przekroczenia o 1,1% kosztów pośrednich (5,5 tys. zł) było niepełne wykorzystanie środków na pokrycie kosztów pośrednich wynikające z ograniczeń korzystania z usług asystenckich wywołanych pandemią COVID-19. Po złożeniu sprawozdania Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w MRiPS wezwało Fundację do korekty sprawozdania oraz zwrotu przekroczonej kwoty kosztów pośrednich w wysokości 5,5 tys. zł na rachunek bankowy MRiPS podany w umowie. W odpowiedzi, Fundacja w dniu 25 lutego 2022 r. złożyła do MRiPS korektę sprawozdania, zgodnie z którym na realizację zadania wydatkowała kwotę 533,6 tys. zł, co stanowiło 83% planowanych kosztów. Koszty bezpośrednie realizacji Programu wyniosły 485,1 tys. zł, zaś koszty pośrednie 48,5 tys. zł, co stanowiło 10% wartości poniesionych kosztów bezpośrednich. Fundacja zwróciła kwotę 5,5 tys. zł, stanowiącą sumę przekroczonych kosztów pośrednich.

Wśród kosztów pośrednich możliwych do pokrycia środkami z Programu był także koszt połączeń telefonicznych asystentów. W czasie kontroli ustalono, że w jednej organizacji pozarządowej do kosztów pośrednich zaliczono wydatki poniesione na usługi telekomunikacyjne niezwiązane z połączeniami telefonicznymi asystentów.

Przykład

Bielskie Stowarzyszenie Artystyczne „Teatr Grodzki”: za koszt kwalifikowalny zadania uznano wydatek poniesiony za usługi telekomunikacyjne w wysokości 1 tys. zł. Zgodnie z warunkami otwartego konkursu ofert opublikowanymi w ogłoszeniu, w ramach Programu jako koszt pośredni zada-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nia mogły zostać uznane koszty połączeń telefonicznych asystentów. Prezes Stowarzyszenia wyjaśniła, że poniesione koszty usług telekomunikacyjnych nie dotyczyły kosztów połączeń asystentów, jednak zostały uznane przez Stowarzyszenie za koszty pośrednie zadania, co było wydatkiem niekwalifikowanym.

Ustawa o Funduszu Solidarnościowym nakładała na podmioty realizujące zadania w ramach Programu obowiązek posiadania wyodrębnionego rachunku bankowego dla środków otrzymanych z tego Funduszu oraz dokonywania z tych środków wydatków¹⁶³. Taki obowiązek wynikał także z działu VII ust. 3 Programu oraz z zawartych umów w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków z Funduszu Solidarnościowego na realizację zadania w ramach Programu¹⁶⁴.

Kontrola wykazała, że w dwóch jednostkach część wydatków ponoszono z innego rachunku od wskazanego w umowie.

Wydatki ponoszone z niewłaściwego rachunku

Przykłady

Towarzystwo Opieki Nad Ociemniałymi w Laskach: Towarzystwo ponosiło część kosztów pośrednich w łącznej wysokości 16,6 tys. zł oraz część kosztów bezpośrednich w wysokości 9,2 tys. zł z innego rachunku bankowego od wskazanego w umowie na realizację zadania, co było niezgodne z umową. Wydatki poniesione z naruszeniem postanowień umowy dotyczyły: kosztów pośrednich związanych z wynagrodzeniem koordynatora usług (21,9 tys. zł) i kadry administracyjnej (5,2 tys. zł) oraz połączeń telefonicznych (49,2 zł); kosztów bezpośrednich związanych z kosztami przejazdu (9 tys. zł) oraz zakupu biletów na wydarzenia (144 zł). Prezes Zarządu wyjaśnił, że koszty związane z wynagrodzeniem koordynatora usług, którym był etatowy pracownik Towarzystwa, a także koszty pracowników administracyjnych, były ponoszone z innego rachunku bankowego, ponieważ w programie płacowym Stowarzyszenia nie było możliwości podziału etatu na dwie listy płac, w związku z czym Kierownik Działu Kadry i Płacy podjął decyzję o wypłacaniu całości wynagrodzenia koordynatora z innego rachunku Towarzystwa, a następnie dokonywaniu refundacji części wynagrodzenia w wysokości określonej w umowie z wyodrębnionego rachunku bankowego. W odniesieniu do kosztów przejazdu i kosztów zakupu biletów na wydarzenia Prezes Zarządu wyjaśnił, że ze względu na koszty prowizji ponoszone za każdy przelew, uznano, że celowym będą wypłaty z kasy Towarzystwa i dokonanie jednorazowej refundacji z wyodrębnionego rachunku bankowego Towarzystwa. Zgodnie z wyciągami z rachunku bankowego, Stowarzyszenie dokonało refundacji 36 321,50 zł z wyodrębnionego rachunku bankowego wskazanego w umowie na realizację zadania na rachunek bankowy Towarzystwa. Było to niezgodne z postanowieniem zawartej umowy na realizację zadania, która jednoznacznie określała katalog kosztów dopuszczalnych do ponoszenia z innego rachunku bankowego od wskazanego w umowie. W związku z powyższym, po odliczeniu kosztów ZUS i US, kwota 25,8 tys. zł, w tym 16,6 tys. zł poniesionych kosztów pośrednich oraz 9,2 tys. zł kosztów bezpośrednich, stanowiła koszty niekwalifikowane.

Fundacja „Edukacji Nowoczesnej”: wydatki związane z zakupem materiałów biurowych oraz połączeniami telefonicznymi asystentów w łącznej kwocie 6 tys. zł (w tym wydatki związane z zakupem materiałów biurowych na kwotę

¹⁶³ Art. 17 ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

¹⁶⁴ § 3 ust. 4–6 zawartych umów w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków z Funduszu Solidarnościowego na realizację zadania w ramach Programu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3 tys. zł oraz połączeniami telefonicznymi asystentów na kwotę 3 tys. zł) nie zostały sfinansowane ze środków z wyodrębnionego rachunku bankowego służącego do obsługi Programu. Wydatki te w dniu 31 grudnia 2021 r. zostały zrefundowane. Według wyjaśnień Dyrektora Fundacji było to wynikiem równoległej realizacji wielu projektów. Kwota 6029,39 zł została zwrócona do Ministerstwa.

Błędne księgowanie środków z Programu

Ustawa o Funduszu Solidarnościowym nakładała na podmioty realizujące zadania w ramach Programu obowiązek prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej dla środków otrzymanych z tego Funduszu¹⁶⁵. Obowiązek prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej z realizacji Programu wynikał także z zawartych umów w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków z Funduszu Solidarnościowego na realizację zadania w ramach Programu¹⁶⁶. W czasie kontroli ustalono, że w dwóch organizacjach pozarządowych dokonano błędnych księgowania środków z Programu.

Przykłady

Fundacja Nasza Bajka: w ewidencji księgowej w kosztach biletów dla asystenta komunikacji publicznej oraz kosztach przejazdu własnym środkiem transportu ujęto kwotę 194,30 zł. Z dokumentacji źródłowej w postaci listy płać oraz ewidencji przebiegu pojazdu za maj 2021 r. wynika, iż zawiera ona w sobie kwotę 25 zł stanowiącą koszty połączeń telefonicznych asystenta, która została zaksięgowana odrębnie. Kwota 25 zł została tym samym ujęta w ewidencji oraz w opisie dokumentu księgowego dwukrotnie, co według wyjaśnień Prezes Fundacji było spowodowane omyłką przy sporządzaniu opisu dokumentu księgowego, która następnie została powielona w księgach rachunkowych. Zarówno opis dokumentu księgowego jak i wpisy w księgach rachunkowych zostały skorygowane przed zakończeniem kontroli.

Bielskie Stowarzyszenie Artystyczne „Teatr Grodzki”: błędnie zakwalifikowano koszty wynagrodzenia asystentów w poczet kosztów zakupu biletów na wydarzenia w kwocie 18,4 tys. zł. Szczegółowa analiza dowodów księgowych wykazała, że pomimo, iż badana faktura została wystawiona za zrealizowane usługi asystenckie, została zaksięgowana w poczet kosztów zakupów biletów na wydarzenia kulturalne, co skutkowało błędnym przedstawieniem danych z realizacji Programu. Według wyjaśnień Prezes Stowarzyszenia błąd w dekretacji wynikał z oczywistej omyłki podczas wprowadzania dokumentu do systemu, co spowodowało przesunięcie kosztu pomiędzy dwoma kategoriami wydatków. Powyższe nie miało wpływu na całościową kwotę wydatkowaną na realizację zadania.

Wszystkie skontrolowane organizacje pozarządowe prowadziły wyodrębnioną ewidencję finansowo-księgową, która umożliwiała identyfikację poszczególnych operacji księgowych. Jednostki te dokonywały też prawidłowych opisów dowodów księgowych związanych z realizacją Programu.

¹⁶⁵ Art. 17 ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

¹⁶⁶ § 4 zawartych umów w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków z Funduszu Solidarnościowego na realizację zadania w ramach Programu.

Przykłady

Stowarzyszenie Na Rzecz Równego Dostępu Do Kształcenia „Twoje Nowe Możliwości”: Stowarzyszenie prowadziło wyodrębnioną dokumentację finansowo-księgową z realizacji Programu Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami – edycja 2020–2021 w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych. Dokumenty były opisane zgodnie z wymaganiami Programu, tj. zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Dowody księgowe dotyczące realizacji Programu zawierały: określenie rodzaju dowodu i jego numer identyfikacyjny; określenie stron (nazwy, adresy) dokonujących operacji gospodarczej; opis operacji oraz jej wartość (z adnotacją, że wydatku dokonano ze środków Funduszu Solidarnościowego); datę dokonania operacji gospodarczej; podpis wystawcy dowodu oraz osoby, której wydano lub od której przyjęto składniki aktywów; stwierdzenie sprawdzenia i zakwalifikowania dowodu do ujęcia w księgach rachunkowych przez wskazanie miesiąca oraz sposobu ujęcia dowodu w księgach rachunkowych (dekretacja); podpis osoby odpowiedzialnej za te wskazania.

Fundacja Pomocy Młodzieży i Dzieciom Niepełnosprawnym „Hej, Koniku!”: zbadane dokumenty księgowe oraz przeanalizowane wpisy księgowe w księdze rachunkowej powstałe w wyniku księgowania ich w systemie finansowo-księgowym Fundacji, spełniały wymogi formalne zgodnie z art. 23 ustawy o rachunkowości. Wpisy dokonywano w sposób trwały, bez pozostawiania miejsc pozwalających na późniejsze dopiski lub zmiany. Przy prowadzeniu księgi rachunkowej w postaci elektronicznej, przy użyciu komputera zastosowano właściwe procedury i środki chroniące przed zniszczeniem, modyfikacją lub ukryciem, co zostało również określone w polityce rachunkowości Fundacji. Wpisy księgowe zawierały: daty dokonania operacji gospodarczej; określenie rodzaju i numer identyfikacyjny dowodu księgowego stanowiącego jego podstawę oraz jego datę; zrozumiały i czytelny tekst, skrót lub kod opisu operacji; kwotę i datę wpisu; oznaczenie kont, których dotyczy.

5.11.3. Rozliczanie środków

Zgodnie z art. 14 ust. 12 ustawy o Funduszu Solidarnościowym podmioty, które otrzymały od Ministra Rodziny i Polityki Społecznej środki z Funduszu były zobowiązane do sporządzenia i przekazania Ministrowi rozliczenia tych środków w zakresie rzeczowym i finansowym w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania. Terminy rozliczenia precyzował Program wskazując, że do dnia 30 stycznia 2021 r. powinny zostać rozliczone środki otrzymane na realizację zadań w 2020 r. oraz do dnia 30 stycznia 2022 r. środki na realizację zadań w 2021 r. Zgodnie z ogłoszeniem otwartego konkursu ofert realizatorzy Programu zobowiązani byli także do zwrotu niewykorzystanej części środków, w sposób i terminach wskazanych w umowie zawartej z Ministrem¹⁶⁷. Zawarte umowy w sprawie wysokości i trybu przekazania środków Funduszu Solidarnościowego na realizację zadań w ramach Programu, termin zwrotu niewykorzystanej części środków określały na dzień 15 stycznia 2021 r. i 15 stycznia 2022 r.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Dział V ust. 8 ogłoszenia o otwartym konkursie ofert.

¹⁶⁸ § 3 pkt 7 umowy w przypadku umów na realizację zadania w 2021 r. i § 3 pkt 8 umowy w przypadku umów na realizację zadania w latach 2020–2021.

Nieterminowe rozliczenie środków

Podczas kontroli ustalono, że dwie organizacje pozarządowe część niewykorzystanych środków przekazały po upływie terminu wskazanego w zawartej umowie.

Przykłady

Fundacja Pomocy Młodzieży i Dzieciom Niepełnosprawnym „Hej, Koniku!”: Fundacja zobowiązana była do zwrotu niewykorzystanej części środków w terminie do 15 stycznia 2022 r. Niewykorzystaną część środków w ramach kosztów pośrednich w kwocie 2,4 tys. zł, w tym odsetki, Fundacja zwróciła po terminie, tj. 28 stycznia 2022 r., niezgodnie z § 3 pkt 7 ppkt 2 umowy. Według wyjaśnień Prezesa Fundacji zwrot niewykorzystanej kwoty po terminie, spowodowany był błędem pracownika obsługi projektu.

Fundacja „Edukacji Nowoczesnej”: niewykorzystane środki w kwocie 61 zł zostały zwrócone do Ministerstwa po terminie. Zgodnie z umową w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Funduszu Solidarnościowego, Fundacja była zobowiązana do zwrotu niewykorzystanej części środków w terminie do dnia 15 stycznia 2022 r. (§ 3 ust. 7) oraz wskazania kwoty niewykorzystanych środków Funduszu z podziałem na koszty bezpośrednie i pośrednie (§ 3 ust. 10 pkt 2). Fundacja dokonała zwrotu niewykorzystanych środków dopiero w dniu 26 stycznia 2022 r. i nie wskazała w jakiej części zwracane środki stanowiły koszty bezpośrednie a w jakiej koszty pośrednie. Według wyjaśnień Dyrektora Fundacji, było to wynikiem omyłki.

Pozostałe skontrolowane jednostki wywiązały się z postanowień umowy – otrzymane środki rozliczyły we wskazanym terminie, a niewykorzystane kwoty terminowo zwróciły na rachunek Ministerstwa.

5.12. Nadzór i kontrola realizowana przez organizacje pozarządowe

Mimo że wszystkie skontrolowane jednostki zatrudniały koordynatorów usług, których zadaniem była m.in. kontrola prawidłowości realizacji wsparcia, tylko w jednej z nich przeprowadzane zostały kontrole lub wizyty monitorujące pracę asystentów w miejscu wykonywania usług, inna organizacja przeprowadziła natomiast ankietę mającą na celu zbadanie zadowolenia osób niepełnosprawnych z otrzymywanego wsparcia.

Nadzór nad usługami dokumentowany tylko w jednej organizacji

Organizacje pozarządowe uczestniczące w Programie mogły zatrudnić koordynatorów usług, do zadań których należała m.in. kontrola prawidłowości realizacji wsparcia¹⁶⁹. Wszystkie skontrolowane jednostki zatrudniły koordynatorów, którzy według informacji nadzorowali i kontrolowali wykonywanie usług, choć tylko w jednej z nich proces ten został sformalizowany, w innej natomiast do kontaktów z uczestnikami Programu oraz asystentami utworzono specjalną aplikację.

Przykłady

Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intellekтуalną Koło w Szczecinie: koordynator usług dokonywał ocen pracy asystentów Programu w oparciu o wypracowany jednolity formularz kryteriów obejmujący m.in.: pomoc uczestnikom Programu w załatwianiu spraw urzędowych, pomoc w dojazdach do wybranych miejsc, stymulowanie uczestników do podejmowa-

¹⁶⁹ Dział X ust. 7.2 pkt 2 ogłoszenia o otwartym konkursie ofert w ramach Programu *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* edycja 2020–2021.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nia aktywności i umożliwienie realizowania prawa do samodzielnego życia, przestrzeganie etyki zawodowej, terminowe wypełnianie dokumentów, poziom zaangażowania w pomoc uczestnikom Programu. Każde kryterium było oceniane punktowo od dwóch do pięciu punktów. Oceny nie wykazały uchybień.

Fundacja „Edukacji Nowoczesnej”: w początkowej fazie realizacji Programu koordynator odbył spotkania z asystentami w celu omówienia założeń projektu oraz metod pracy z osobami z niepełnosprawnościami. W trakcie trwania Programu na bieżąco pozostawał w kontakcie z asystentami, odpowiadał na ich pytania, wskazywał kierunki pracy z osobami z niepełnosprawnościami oraz monitorował jakość świadczonych usług. Do monitorowania postępu Programu służyła również aplikacja stworzona w tym celu przez Fundację. Aplikacja została uruchomiona jako narzędzie pomocnicze w trakcie realizacji Programu. Z jej wykorzystaniem koordynowano oraz monitorowano na bieżąco zaawansowanie realizacji projektu (liczba wykorzystanych godzin usług asystenckich, kwoty wykorzystanych środków na bilety i transport). Za pomocą aplikacji możliwe było przekazywanie przez asystentów skanów wypełnionych kart realizacji usług w ramach Programu oraz generowanie rachunków. Z aplikacji korzystali zarówno asystenci jak i uczestnicy Programu, wykorzystując ją do komunikacji z pracownikami Fundacji.

Tylko w jednej organizacji realizującej usługi przeprowadzono ankietę, za pomocą której zbadano zadowolenie uczestników Programu z otrzymanego wsparcia.

Ankieta monitorująca przeprowadzona przez jedną jednostkę

Przykład

Bielskie Stowarzyszenie Artystyczne „Teatr Grodzki”: pracownik Stowarzyszenia (dyspozytor usług) przeprowadził z uczestnikami Programu ankietę monitorującą jakość wdrażania Programu, w tym zadowolenie ze świadczonych przez asystenta usług. Monitoring jakości usług przeprowadzono co najmniej raz w trakcie realizacji Programu. W badanej próbie w ramach przeprowadzonego monitoringu nie było uwag, co do jakości usług.

W pozostałych jednostkach takich narzędzi nie zastosowano, co tłumaczono brakiem wymogu wynikającego z zasad Programu.

Przykład

Fundacja „Edukacji Nowoczesnej”: zgodnie z warunkami realizacji Programu oferent nie był zobowiązany do przeprowadzenia działań ankietujących wśród uczestników Programu. W trakcie rekrutacji uczestnicy byli informowani o możliwości zgłoszenia – drogą telefoniczną oraz e-mailową – uwag dotyczących jakości usług świadczonych przez asystenta.

Tylko w jednej skontrolowanej jednostce koordynatorzy przeprowadzali kontrole lub wizyty monitorujące pracę asystentów w miejscu wykonywania usług.

Kontrola pracy asystentów w jednej organizacji pozarządowej

Przykład

Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intellekтуalną Koło w Szczecinie: koordynator Programu w trakcie jego trwania odbył dziesięć wizyt monitorujących pracę asystentów u odbiorców usług, co zostało udokumentowane notatkami służbowymi. Podczas tych wizyt nie stwierdzono uchybień, odbiorcy usług bądź ich opiekunowie wypowiedzieli się w większości bardzo pozytywnie o pracy asystentów osobistych. W jednym przypadku zwrócono uwagę na konieczność zachowania przez asystenta punktualności w rozpoczęciu pracy.

W jednym stowarzyszeniu asystenci nie podlegali ocenie, w tym przypadku weryfikowano jedynie dokumentację wytwarzaną przez asystentów.

Przykład

Stowarzyszenie Na Rzecz Równego Dostępu Do Kształcenia „Twoje Nowe Możliwości”: asystenci podczas realizacji Programu nie podlegali ocenie. Jak wskazano, kontakt bieżący (w miarę potrzeb) z uczestnikami Programu i z asystentami pozwalał na ocenę prawidłowego przebiegu udzielanego wsparcia. Ponadto Stowarzyszenie na bieżąco weryfikowało dokumentację sporządzaną podczas realizacji Programu (m.in. kartę realizacji usług asystenta) pod względem m.in. rzetelności i jakości realizacji usług, a także prawidłowości wykorzystania środków otrzymanych na realizację zadania. W wyniku tych działań Stowarzyszenie nie stwierdziło nieprawidłowości w realizacji usług asystencji.

W kontekście przedstawionych informacji pozytywnie należy ocenić zmianę, jaka została wprowadzona w Programie **Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami** – edycja 2022, gdzie w dziale 4 ust. 25 jednoznacznie wskazano, że realizator usług zobowiązany jest dokonywać doraźnych kontroli i monitorowania świadczonych usług asystencji osobistej, które należy przeprowadzać w miejscu wykonywania usług.

5.13. Realizacja Programu przez MRiPS

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej nie dokonywało rzetelnej analizy i weryfikacji sprawozdań z realizacji zadania nadesłanych przez poszczególnych realizatorów Programu. MRiPS nie podjął też wystarczających działań w celu odzyskania środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem oraz mimo posiadania informacji dotyczących nieprawidłowości w jednej organizacji pozarządowej, w latach 2019–2021, nie przeprowadził żadnej kontroli realizacji zadań wynikających z Programu.

W Programie **Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami** edycja 2020–2021 założono objęcie usługami asystenckimi 200 dzieci do 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współdziałania na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji oraz 600 osób z orzeczeniem o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Wśród objętych wsparciem 70% miały stanowić osoby wymagające wysokiego poziomu wsparcia, tj. osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz dzieci z orzeczeniem o niepełnosprawności z ww. wskazaniami.

W 2020 r. usługami objęto łącznie 1169 osób niepełnosprawnych, w tym 952 osoby dorosłe i 217 dzieci do 16. roku życia, co wskazuje, że wskaźnik dotyczący liczby osób uczestniczących w Programie został osiągnięty.

Nie było natomiast możliwości ustalenia, czy zakładany w tej edycji wskaźnik dotyczący objęcia usługami asystenckimi 70% osób wymagających wysokiego poziomu wsparcia został uzyskany, czego powodem było niewykazywanie w sprawozdaniach przesyłanych przez realizatorów liczby

Błędny wzór
sprawozdania powodem
braku możliwości
stwierdzenia wskaźnika
realizacji Programu

osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności korzystających z usług oraz niedostosowanie wzoru sprawozdania zbiorczego z realizacji tego Programu, do zawartych w nim wymogów w zakresie wskaźników realizacji celów. We wzorze sprawozdania nie uwzględniono liczby osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności, tj. kluczowej – dla wskaźnika określonego w Programie – grupy osób objętych usługami asystenckimi. Analiza dokumentacji wykazała, że w trzech sprawozdaniach, spośród 19 analizowanych (15,8%) brakowało wskazania liczby osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności objętych usługami asystenckimi. Dokonując weryfikacji i akceptacji sprawozdań, pracownicy BON nie żądali od organizacji pozarządowych uzupełnienia informacji w tym zakresie, co wskazuje że analiza sprawozdań nie została przeprowadzona z należytą starannością. Według wyjaśnień Dyrektor BON sprawozdania były weryfikowane pod kątem spełnienia warunku dotyczącego objęcia usługami minimum 70% osób wymagających wysokiego poziomu wsparcia, lecz nie zostało z tego jednak sporządzone żadne zestawienie zawierające liczbę beneficjentów z podziałem na stopień niepełnosprawności. Dyrektor przyznała jednocześnie, że na podstawie danych posiadanych przez MRiPS nie można jednoznacznie stwierdzić, czy założenie dotyczące objęcia usługami minimum 70% osób wymagających wysokiego poziomu wsparcia, zostało spełnione.

W MRiPS nie dokonano rzetelnej weryfikacji sprawozdań przedstawionych przez poszczególne organizacje pozarządowe realizujące zadanie w 2020 r., co w konsekwencji spowodowało wykazanie nieprawidłowych danych w sprawozdaniu zbiorczym za 2020 r. z realizacji tego Programu. Sprawozdanie zbiorcze zawierające błędne dane zaakceptowane zostało przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych. Dotyczyło to pięciu, spośród 20 nadesłanych sprawozdań (25%). Ustalono błędy polegały na wykazaniu w sprawozdaniu zbiorczym nieprawidłowych kwot z Funduszu Solidarnościowego wykorzystanych przez organizacje pozarządowe na realizację usług asystenckich, tj. przykładowo w sprawozdaniu zbiorczym wykazano kwotę 276,2 tys. zł, podczas gdy faktyczna kwota wyniosła 265,6 tys. zł; wykazano kwotę 36,7 tys. zł, podczas gdy w rzeczywistości była to kwota 36,1 tys. zł; wykazano kwotę 52,9 tys. zł, podczas gdy faktyczna kwota wyniosła 51,3 tys. zł. Wskazane błędy – według wyjaśnień Dyrektor BON – były wynikiem omyłek pracowników przy sporządzaniu sprawozdania zbiorczego.

Nierzetelna weryfikacja złożonych sprawozdań skutkowałą zatwierdzeniem – w dwóch przypadkach – wyższych od dozwolonych kosztów pośrednich. W przypadku jednego stowarzyszenia było to 10,4% kosztów bezpośrednich, zaś drugiego – 10,03% kosztów bezpośrednich. Osoby dokonujące weryfikacji i zatwierdzenia sprawozdań nie podjęły działań mających na celu odzyskanie środków wydanych niezgodnie z przeznaczeniem.

W latach 2019–2021 Minister nie dokonał umorzenia, odroczenia terminów spłaty czy rozkładania na raty należności. W okresie objętym kontrolą Minister nie wydał również decyzji o zwrocie środków w związku z wykorzystaniem środków niezgodnie z przeznaczeniem albo pobraniem niena-

Nierzetelna weryfikacja nadesłanych sprawozdań

Brak wystarczających działań MRiPS w celu odzyskania środków z Programu

leżnie lub w nadmiernej wysokości¹⁷⁰. W toku kontroli stwierdzono jednak, że w jednym przypadku, spośród 19 analizowanych, w wyniku nieprawidłowej realizacji przez organizację pozarządową umowy, mimo podjętych działań wyjaśniających, Minister nie ustalił w drodze decyzji administracyjnej kwoty środków z Funduszu podlegającej zwrotowi jako środków wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, co było działaniem niezgodnym z art. 169 ust. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁷¹. Mimo przedłożonych dokumentów, MRiPS nie podjęło żadnych działań w celu wydania decyzji administracyjnej o zwrocie środków z Funduszu Solidarnościowego, która to powinna być wydana zgodnie z art. 169 ust. 6 ustawy o finansach publicznych w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o Funduszu. Skutkiem tego było przekazanie dwóch kolejnych transz w wysokości 146,4 tys. zł, a w konsekwencji także nierozliczenie sprawozdania z realizacji zadania w 2020 r. w ramach umowy. Dokumenty udostępnione w trakcie kontroli nie wskazywały aby przeprowadzono jakąkolwiek analizę i podjęto działania w celu ustalenia wysokości środków podlegających zwrotowi.

W ww. przypadku MRiPS nie zawiadomiło też organizacji pozarządowej jako strony o niezafatwieniu sprawy w terminie i wyznaczeniu nowego terminu jej zafatwienia, co było niezgodne z art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷². Pismem z dnia 19 sierpnia 2021 r. MRiPS zawiadomiło stronę o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji administracyjnej o zwrocie środków z Funduszu jako wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem. Jednocześnie wezwano stronę do przedłożenia dokumentów związanych z realizacją zadania w 2020 r. Mimo przedłożonych przez organizację dokumentów w dniu 3 września 2021 r., MRiPS do dnia 22 lipca 2022 r. nie podjęło żadnych działań w celu wydania decyzji administracyjnej, jak też nie zawiadomiło strony o niezafatwieniu sprawy w terminie. Liczba dni bezczynności organu, jakie upłynęły od przedłożenia dokumentów przez organizację (3 września 2021 r.) do dnia zakończenia czynności kontrolnych (22 lipca 2022 r.) wyniosła 322 dni.

Monitorowanie
Programu przez Ministra
Rodziny i Polityki
Społecznej

Zgodnie z zasadami Programu **Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami edycja 2020–2021**¹⁷³ obowiązkiem Ministra było m.in. monitorowanie realizacji zadań przez organizacje pozarządowe wynikających z tego Programu. Kontrola wykazała, że Minister Rodziny i Polityki Społecznej podejmował działania mające na celu monitorowanie realizacji Programu, które polegały na pozyskiwaniu od realizatorów informacji dotyczących: liczby osób objętych usługami, liczby godzin przyznanych usług, liczby asystentów realizujących usługi oraz kosztów realizacji zadania. Przykładowo w 2021 r. BON wystosowało pismo do 86 organizacji pozarządowych o przesłanie danych dotyczących realizacji Programu według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. Według wyjaśnień Dyrektor BON, zebrane

¹⁷⁰ Na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

¹⁷¹ Dz. U. z 2021 r. poz. 305, ze zm. Dalej: ustawa o finansach publicznych.

¹⁷² Dz. U. z 2021 r. poz. 735. Dalej: kpa.

¹⁷³ Dział X ust. 7 Programu (zadania Ministra).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

dane posłużyły przede wszystkim do zaplanowania środków finansowych określonych w planie finansowym Funduszu Solidarnościowego na 2022 r. oraz określenia wskaźników realizacji usługi w edycji 2022.

Do zadań Ministra Rodziny i Polityki Społecznej należała także kontrola realizacji Programu przez organizacje pozarządowe¹⁷⁴. W latach 2020–2021 MRiPS nie przeprowadzało kontroli Programu, mimo że w przypadku jednej organizacji pozarządowej Biuro posiadało, od dnia 10 marca 2021 r., dokumenty potwierdzające wydatkowanie środków niezgodnie z przeznaczeniem. BON dopiero w dniu 18 maja 2022 r., tj. w czasie kontroli NIK, przekazało do Biura Kontroli i Audytu MRiPS prośbę o rozważenie możliwości przeprowadzenia kontroli organizacji pozarządowej. Do dnia zakończenia kontroli NIK działania kontrolne MRiPS nie zostały wszczęte. Powodem nieprzeprowadzania kontroli – według wyjaśnień Dyrektor BON – były braki kadrowe, jak i złożoność oraz liczba realizowanych bieżących zadań.

Brak kontroli zadań realizowanych przez organizacje pozarządowe

¹⁷⁴ Dział X ust. 7 Programu (zadania Ministra – Biuro Kontroli i Audytu lub Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, MRPiPS w zakresie kontroli wybranych podmiotów realizujących Program w zakresie oceny prawidłowości wykonania umów zawartych z MRPiPS).

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

| | |
|--|---|
| Cel główny kontroli | Celem głównym kontroli było ustalenie czy system usług asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej, finansowany ze środków publicznych, funkcjonuje prawidłowo? |
| Cele szczegółowe | Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania: <ol style="list-style-type: none">1. Czy Program mający na celu wsparcie w formie usług asystenta osobistego osób niepełnosprawnych został prawidłowo przygotowany i wdrożony?2. Czy minister i wojewodowie prawidłowo realizowali zadania związane z udzielaniem i rozliczaniem środków oraz sprawowali nadzór i kontrolę nad Programem?3. Czy gminy i powiaty zapewniały osobom niepełnosprawnym dostęp do wsparcia oraz identyfikowały potrzeby tych osób, w szczególności w zakresie usług asystenta osoby niepełnosprawnej?4. Czy gminy i powiaty prawidłowo realizowały i rozliczały zadania w ramach Programu oraz uzyskały zakładane efekty?5. Czy organizacje pozarządowe prawidłowo przygotowały, wykonały i rozliczyły zadania określone w umowach dotyczących realizacji Programu <i>Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami</i> oraz uzyskały zakładane efekty? |
| Zakres podmiotowy | Badania kontrolne przeprowadzone zostały w 27 jednostkach, w tym w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej, trzech urzędach wojewódzkich, dwóch urzędach miast, sześciu powiatowych centrach pomocy rodzinie, czterech ośrodkach pomocy społecznej oraz 11 organizacjach pozarządowych. |
| Kryteria kontroli | Kontrolę przeprowadzono z uwzględnieniem kryteriów: w organizacjach pozarządowych legalności i gospodarności, w pozostałych jednostkach legalności, rzetelności i gospodarności. |
| Okres objęty kontrolą | Kontrolą objęto lata 2019–2021. Do realizacji celu kontroli wykorzystane zostały także dokumenty sporządzone przed lub po tym okresie. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 12 kwietnia do 10 października 2022 r. |
| Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK | NIK zwróciła się do 13 urzędów wojewódzkich, które nie podlegały kontroli o przedstawienie m.in. przesłanie danych dot. liczby wniosków złożonych przez gminy i powiaty, liczby umów zawartych z samorządami, kwoty środków przekazanych gminom i powiatom na realizację zadań Programu, kwoty środków wydatkowanych na realizację tych zadań zarówno przez wojewodów jak i samorządy, liczby osób objętych usługami asystencji i liczby zrealizowanych godzin tych usług. NIK zwróciła się także do 26 gmin i powiatów (16 gmin i 10 powiatów) nieuczestniczących w Programie, z prośbą o przedstawienie przyczyn nieprzystąpienia do jego realizacji. Wszystkie jednostki samorządowe udzieliły odpowiedzi na zadane pytania, a jako najczęstszą przyczyną nieuczestniczenia w Programie wskazano brak osób chętnych do korzystania z takich usług. |

W dziewięciu skontrolowanych jednostkach wystąpiły finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości na łączną kwotę 2 985 167 zł oraz w jednej jednostce korzyści finansowe na kwotę 7114 zł.

Finansowe rezultaty kontroli

Kontrola Usługi asystenta osobistego jako wsparcie społeczne osób niepełnosprawnych (P/22/033) podjęta została z inicjatywy własnej NIK.

Pozostałe informacje

W kontroli uczestniczyły: Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny oraz trzy Delegatury NIK w: Katowicach, Szczecinie i we Wrocławiu.

W ramach postępowania kontrolnego na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o NIK skierowano wystąpienia pokontrolne do kierowników wszystkich 27 kontrolowanych jednostek. W ocenach kontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, przyjęto ocenę w formie opisowej¹⁷⁵.

W wystąpieniach do kierowników skontrolowanych jednostek sformułowano łącznie 39 wniosków pokontrolnych (35 wniosków po kontroli planowej P/22/033 oraz cztery wnioski po kontroli rozpoznawczej R/21/004/KPS). Spośród sformułowanych wniosków 14 zostało zrealizowanych (13 z kontroli P/22/033 oraz jeden z kontroli R/21/004/KPS), 16 jest w trakcie realizacji (13 z kontroli P/22/033 i trzy z kontroli R/21/004/KPS), a dziewięć z kontroli P/22/033 pozostaje niezrealizowanych.

Kierownicy trzech kontrolowanych jednostek zgłosili łącznie siedem zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych. Dwa złożone zastrzeżenia zostały uwzględnione, a pięć oddalono.

Badania kontrolne zostały pogłębione badaniami ankietowymi. Anonimowe ankiety skierowano do 439 osób, które korzystały z usług asystencji osobistej, lub w przypadku dzieci do 16. roku życia do ich opiekunów. Ankiety skierowane zostały do osób, których dokumentacja, w ramach kontroli NIK, poddana została szczegółowej analizie. Ankiety wysłano drogą pocztową lub rozdysponowano za pośrednictwem osób koordynujących realizację usług asystenckich w poszczególnych jednostkach. Wypełnione ankiety odesłały 255 osoby (58%).

Badania kontrole zostały także pogłębione badaniami ankietowymi skierowanymi do asystentów realizujących usługi. Podobnie jak w przypadku uczestników Programu, ankiety skierowano do asystentów, których dokumentacja była analizowana w ramach kontroli NIK. Kontrolerzy NIK przekazali anonimowe ankiety 293 asystentom, wypełnione ankiety odesłało 184 z nich (62,7%).

¹⁷⁵ NIK formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

| Lp. | Nazwa jednostki kontrolowanej | Ocena kontrolowanej działalności* | Stany mające wpływ na wydaną ocenę: | |
|-----|--|-----------------------------------|--|---|
| | | | prawidłowe | nieprawidłowe |
| 1. | Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej | Ocena w formie opisowej | <p>Prawidłowe opracowanie zasad Programów. Konsultowanie Programu z organami administracji rządowej.</p> <p>Rozszerzenie grona adresatów Programu.</p> <p>Przekazywanie środków na realizację zadania zgodnie z terminami i w wysokościach określonych w umowach.</p> <p>Promowanie Programu i informowanie o instrumentach wsparcia osób niepełnosprawnych.</p> <p>Zamieszczanie dokumentów w BIP Ministerstwa.</p> | <p>Nierzetelne opracowanie czterech (spośród 17) wzorów dokumentów dot. Programu.</p> <p>Nieuzasadnienie przez Komisję konkursową przyznanej punktacji.</p> <p>Nierzetelne oceny 26% ofert. Opóźnienia w zawieraniu umów.</p> <p>Nierterminowe rozliczenie 53% sprawozdań wojewodów za 2020 r. i 43,7% za 2021 r.</p> <p>Niepodjęcie działań w celu ustalenia osiągnięcia wskaźnika dot. objęcia usługami 70% osób wym. wysokiego poziomu wsparcia.</p> <p>Brak działań w zakresie odzyskania środków podlegających zwrotowi jako wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem.</p> |
| 2. | Urząd Wojewódzki w Katowicach | Ocena w formie opisowej | <p>Prawidłowe przeprowadzenie naboru i oceny wniosków.</p> <p>Przekazywanie zainteresowanym podmiotom informacje o zasadach Programu.</p> <p>Terminowe przekazywanie do samorządów środków z Programu.</p> <p>Terminowe rozliczenie Programu.</p> | <p>Niezamieszczenie w BIP w edycji 2019–2020 listy rekomendowanych gmin i powiatów, zatwierdzonych przez Ministra.</p> <p>Niedokumentowanie procesu oceny wniosków w edycji 2019–2020. Opóźnienia w zawieraniu umów z gminami i powiatami w edycji 2019–2020 wynoszące od 39 do 60 dni.</p> |
| 3. | Urząd Wojewódzki w Szczecinie | Ocena w formie opisowej | <p>Zamieszczanie ogłoszeń, informacji i komunikatów dot. Programu w BIP Urzędu.</p> <p>Prawidłowe przeprowadzenie naboru i oceny wniosków.</p> <p>Udzielania odpowiedzi na pytania gmin i powiatów.</p> <p>Rzetelna analiza i weryfikacja sprawozdań j.s.t.</p> | <p>Opóźnienia w zawarciu umów z gminami i powiatami w 2020 r. wynoszące 32 dni.</p> <p>Nierterminowe złożenia do MRIPS sprawozdania z realizacji Programu za 2020 r.</p> <p>Opóźnienia w przekazaniu do j.s.t. części środków finansowych wynoszące od jednego do siedmiu dni.</p> |
| 4. | Urząd Wojewódzki we Wrocławiu | Ocena w formie opisowej | <p>Prowadzenie działań informacyjnych umożliwiających zapoznanie się przez jst z możliwościami i korzyściami wynikającymi z realizacji Programu.</p> <p>Przekazanie środków na realizację Programu w terminach wynikających z zawartych umów.</p> <p>Terminowe przekazywanie sprawozdań dot. obu edycji programu.</p> <p>Rzetelna analiza i weryfikacja sprawozdań jst.</p> | <p>Niedopełnienie w 2021 r. obowiązku terminowego opublikowania na stronie internetowej Urzędu listy podmiotów zatwierdzonych przez Ministra.</p> <p>Procedowanie przez Urząd w edycji 2021 trzech wniosków, które wpłynęły do po wymaganym terminie.</p> <p>Opóźnienia w zawieraniu umów z jst na 2021 r., wynoszące od pięciu do 41 dni.</p> <p>Brak uzasadnień ocen wniosków.</p> |
| 5. | Urząd Miasta w Szczecinie | Ocena w formie opisowej | <p>Współpraca z organizacjami pozarządowymi w zakresie określenia liczby osób potrzebujących usług asystencji.</p> <p>Prowadzenie działań informacyjnych dot. Programu.</p> <p>Terminowe rozliczenie Programu.</p> | <p>Brak strategii rozwiązywania problemów społecznych.</p> <p>Powierzenie przyznawania usług asystenckich organizacjom pozarządowym.</p> <p>Przekazywanie środków finansowych z innego r-ku niż wskazany w umowie.</p> |

| Lp. | Nazwa jednostki kontrolowanej | Ocena kontrolowanej działalności* | Stany mające wpływ na wydaną ocenę: | |
|-----|--|-----------------------------------|---|--|
| | | | prawidłowe | nieprawidłowe |
| 6. | Urząd Miasta w Częstochowie | Ocena w formie opisowej | <p>Prowadzenie działań informacyjnych umożliwiających uczestnictwo w Programie.</p> <p>Przeprowadzenie diagnozy sytuacji osób niepełnosprawnych.</p> <p>Terminowe przekazanie sprawozdań oraz rozliczenie Programu.</p> | <p>Brak wymogu zobowiązującego organizację pozarządową do zapewnienia odpowiednio wykształconej i przygotowanej kadry w umowach zawartych z tymi pomiotami na realizację zadania w 2020 r.</p> |
| 7. | Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Grodzisku Maz. | Ocena w formie opisowej | <p>Duże spektrum pomocy dla osób niepełnosprawnych.</p> <p>Współpraca z organizacjami pozarządowymi przy rozpoznaniu potrzeb tych osób.</p> | <p>Nierzetelna ocena doświadczenia jednego asystenta.</p> <p>Błędne zakwalifikowanie części środków finansowych do kosztów obsługi Programu.</p> |
| 8. | Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Otwocku | Ocena w formie opisowej | <p>Różnorodność form wsparcia osób niepełnosprawnych.</p> <p>Pisemne informowanie uczestników Programu o przyznaniu usług.</p> <p>Zakres świadczonej pomocy zgodny z zakresem pomocy oczekiwanej przez uczestników. Terminowe rozliczenie Programu.</p> | <p>Brak wymaganych kwalifikacji przez jednego asystenta.</p> <p>Brak zaświadczeń psychologa dla sześciu asystentów dzieci do 16. roku życia.</p> <p>Przypadki pracy asystentów po 14 godzin w ciągu doby.</p> |
| 9. | Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Lubinie | Ocena w formie opisowej | <p>Współpraca przy określeniu liczby osób potrzebujących usług asystencji z organizacjami pozarządowymi, placówkami oświatowymi i warsztatami terapii zajęciowej.</p> <p>Opracowanie i stosowanie w praktyce regulaminu realizacji usług.</p> | <p>Rozpoczęcie w trzech przypadkach w 2021 r. realizacji usług przed ich formalnym przydzieleniem.</p> <p>Zakwalifikowanie w sprawozdaniu za 2020 r., w jednym przypadku, kosztu zakupu biletu kolejowego dla asystenta do kosztów usług asystenckich.</p> |
| 10. | Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Żywcu | Ocena w formie opisowej | <p>Różnorodność form wsparcia osób niepełnosprawnych.</p> <p>Przeprowadzenie badania zadowolenia uczestników z otrzymywanego wsparcia.</p> <p>Wydatkowanie środków z Programu zgodnie z przeznaczeniem.</p> | <p>Niedopełnienie w 2020 r. obowiązku dotyczącego informowania o otrzymaniu wsparcia ze środków Funduszu.</p> |
| 11. | Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Policach | Ocena w formie opisowej | <p>Informowanie o możliwości otrzymania pomocy w formie usługi asystenta w ramach Programu.</p> <p>Zatrudnianie asystentów posiadających wymagane kwalifikacje i doświadczenie.</p> | <p>Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości.</p> |

| Lp. | Nazwa jednostki kontrolowanej | Ocena kontrolowanej działalności* | Stany mające wpływ na wydaną ocenę: | |
|-----|---|-----------------------------------|---|--|
| | | | prawidłowe | nieprawidłowe |
| 12. | Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Pruszkowie (w ramach kontroli doraźnej) | Ocena w formie opisowej | Współpraca z organizacjami pozarządowymi w zakresie rozpoznawania potrzeb osób niepełnosprawnych. | Odmowa przyznania wsparcia części osób niepełnosprawnych. Wykorzystanie w 2020 r. tylko 45,5% otrzymanych środków. |
| 13. | Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej we Wrocławiu | Ocena w formie opisowej | Prowadzenie działań promocyjnych Programu. Współpraca z organizacjami pozarządowymi w zakresie określenia potrzeb osób niepełnosprawnych. | Objęcie usługami mniejszej, od wnioskowanej liczby osób niepełnosprawnych. Zrealizowanie mniejszej liczby godzin usług niż planowana we wniosku. |
| 14. | Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Łochowie | Ocena w formie opisowej | Zatrudnienie asystentów posiadających odpowiednie kwalifikacje. Terminowe przekazywanie sprawozdań. Rozpoznawanie sytuacji niepełnosprawnych mieszkańców gminy. Terminowe rozliczenie Programu. | Brak zaświadczenia psychologa dla asystenta dziecka do 16. roku życia. Ponośzenie wydatków z innego r-ku niż wskazany w umowie. Ponośzenie z r-ku wyodrębnionego do Programu również wydatków niezwiązanych z jego realizacją. |
| 15. | Ośrodek Pomocy Społecznej w Łomiankach | Ocena w formie opisowej | Objęcie usługami wyłącznie osób spełniających wymogi Programu. Opracowanie zasad przyznawania usług asystenckich. Zakres wykonywanych usług zgodny z Programem i potrzebami uczestników. | Refundacja kosztów niekwalifikowanych. Brak zaświadczeń psychologa dla asystentów dzieci do 16. roku życia. Czas oczekiwania na przyznanie usług wynoszący średnio 39 dni. |
| 16. | Ośrodek Pomocy Społecznej w Radzyminie (skontrolowano w ramach kontroli doraźnej) | Ocena w formie opisowej | Prowadzenie działań informacyjnych dot. Programu. Opracowanie i stosowanie w praktyce regulaminu realizacji usług asystenckich. Objęcie usługami osób, do których Program był skierowany. | Przekazanie Spółdzielni realizującej usługi na zlecenie gminy środków na koszty związane z obsługą Programu. Brak zaświadczeń psychologa dla sześciu asystentów dzieci do 16. roku życia. |
| 17. | Fundacja „Edukacji Nowoczesnej” | Ocena w formie opisowej | Zakres świadczonych usług zgodny z zakresem wskazanym w kartach zgłoszenia. Zatrudnianie asystentów posiadających wymagane kwalifikacje i doświadczenie. | Przesunięcie części środków z niewykorzystanych kosztów bezpośrednich do kosztów pośrednich. Sfinansowanie wydatków związanych z zakupem materiałów biurowych oraz połączeniami telefonicznymi asystentów nie z wyodrębnionego r-ku bankowego służącego do obsługi Programu. |

| Lp. | Nazwa jednostki kontrolowanej | Ocena kontrolowanej działalności* | Stany mające wpływ na wydaną ocenę: | |
|-----|---|-----------------------------------|---|---|
| | | | prawidłowe | nieprawidłowe |
| 18. | Fundacja Pomocy Młodzieży i Dzieciom Niepełnosprawnym „Hej, Koniku!” | Ocena w formie opisowej | <p>Prowadzenie działań informacyjnych dot. Programu. Objęcie wsparcia 79% osób wymagających wysokiego poziomu wsparcia.</p> <p>Zatrudnianie asystentów posiadających wymagane kwalifikacje i doświadczenie.</p> <p>Ponoszenie wydatków w okresie ich kwalifikowalności.</p> | <p>Zatrudnienia koordynatora Programu nieposiadającego 6-miesięcznego doświadczenia w zarządzaniu i organizacji usług.</p> <p>Brak ubezpieczenia OC lub NNW asystentów.</p> <p>Rozpoczęcie realizacji usług, w trzech przypadkach, przed złożeniem karty zgłoszenia.</p> <p>Nieterminowy zwrot niewykorzystanej części środków.</p> |
| 19. | Fundacji na Rzecz Rozwoju Powiatu Monieckiego | Ocena w formie opisowej | <p>Przestrzeżenie limitów godzin usług asystenckich.</p> <p>Ponoszenie wydatków na realizację Programu z wyodrębnionego rachunku bankowego.</p> <p>Terminowe rozliczenie otrzymanych środków.</p> | <p>Objęcie usługami osób, które nie powinny zostać zakwalifikowane do uczestnictwa w Programie.</p> <p>Brak dokumentów potwierdzających wymagane kwalifikacje i doświadczenie przez dwóch asystentów.</p> <p>Przekroczenie, w przypadku czterech asystentów, limitu kosztów dojazdów własnym środkiem transportu.</p> |
| 20. | Towarzystwo Opieki Nad Ociemniałymi w Laskach | Ocena w formie opisowej | <p>Prowadzenie działań informacyjnych dot. Programu.</p> <p>Zatrudnianie asystentów posiadających wymagane kwalifikacje i doświadczenie.</p> <p>Przestrzeżenie limitów dot. liczby godzin usług asystenta.</p> <p>Terminowe rozliczenie środków z Programu.</p> | <p>Zwrot kosztów przejazdu, w pięciu przypadkach, w wysokości przekraczającej miesięczny limit 200 zł.</p> <p>Ponoszenie części kosztów z innego r-ku bankowego od wskazanego w umowie na realizację zadania.</p> <p>Poniesienie w 2020 r. wydatków na koszty pośrednie przekraczające 10% kosztów bezpośrednich.</p> |
| 21. | Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelktualną Koło w Szczecinie | Ocena w formie opisowej | <p>Zatrudnianie asystentów posiadających wymagane kwalifikacje i doświadczenie. Objęcie usługami osób, do których Program był skierowany.</p> | <p>Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości.</p> |
| 22. | Bielskie Stowarzyszenie Artystyczne „Teatr Grodzki” | Ocena w formie opisowej | <p>Objęcie usługami asystenckimi większej, od wnioskowanej, liczby osób.</p> <p>Opracowanie i stosowanie w praktyce regulaminu realizacji usług asystenckich.</p> <p>Krótki czas oczekiwania na przyznanie usług.</p> <p>Terminowe rozliczenie środków z Programu.</p> | <p>Wykonywanie usług dla 232 osób przez podwykonawców, pomimo postanowienia w umowie, że Stowarzyszenie realizuje zadanie osobiście lub wyłącznie za pośrednictwem osób fizycznych, z którymi łączy je bezpośrednio stosunek pracy, zlecenia lub równoważny.</p> <p>Przekroczenie limitu usług asystenckich w okresie od marca 2021 r. do maja 2021 r., w przypadku jednej osoby, o łącznie 42 godziny.</p> <p>Uznanie za koszt kwalifikowalny wydatku poniesionego za usługi telekomunikacyjne nie dot. kosztów połączeń asystentów.</p> |

| Lp. | Nazwa jednostki kontrolowanej | Ocena kontrolowanej działalności* | Stany mające wpływ na wydaną ocenę: | |
|-----|---|-----------------------------------|--|--|
| | | | prawidłowe | nieprawidłowe |
| 23. | Stowarzyszenia Na Rzecz Równego Dostępu Do Kształcenia „Twoje Nowe Możliwości” | Ocena w formie opisowej | Ustalenie z uczestnikami Programu comiesięcznych harmonogramów usług. Przestrzeżenie limitów dot. godzin usług i kosztów związanych z ich realizacją. | Realizacja zaplanowanych godzin usług asystenckich na poziomie 68,9%. Niedokonywanie ocen asystentów świadczących usługi. |
| 24. | Fundacja Oczami Brata realizująca usługi na zlecenie Gminy Miasta Częstochowa | Ocena w formie opisowej | Zatrudnianie asystentów posiadających wymagane kwalifikacje i doświadczenie. Przestrzeżenie limitów wynikających z zasad Programu. Terminowe rozliczenie środków z Programu. | Dokonywanie kwalifikacji osób do udziału w Programie edycja 2019–2020. Realizacja zaplanowanych na 2021 r. godzin usług asystenckich na poziomie 46,3%. |
| 25. | Fundacja Pomocy Chorym na Zanik Mięśni im. Piotra Karlińskiego realizująca usługi na zlecenie Gminy Miasta Szczecin | Ocena w formie opisowej | Realizacja 97,8% w 2020 r. i 96,7% w 2021 r. zaplanowanych godzin usług asystenckich. Zatrudnianie asystentów posiadających wymagane kwalifikacje i doświadczenie. Terminowe rozliczenie środków z Programu. | Nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości. |
| 26. | Stowarzyszenie Klub Kibiców Niepełnosprawnych realizujące usługi na zlecenie Gminy Wrocław | Ocena pozytywna | Krótki czas oczekiwania na rozpoczęcie realizacji usług. Ustalenie z uczestnikami Programu harmonogramów usług. Terminowe rozliczenie otrzymanych środków. | Nie stwierdzono nieprawidłowości mających wpływ na ocenę. |
| 27. | Fundacja Nasza Bajka (skontrolowano w ramach kontroli doraznej) | Ocena w formie opisowej | Opracowanie i stosowanie w praktyce regulaminu świadczenia i korzystania z usług. Objęcie usługami asystenckimi wyłącznie osób, do których Program był adresowany. Przestrzeżenie limitów dot. godzin usług i kosztów związanych z ich realizacją. | Świadczenie przez czterech asystentów usług na rzecz trzech uczestników Programu, mimo zaplanowania w złożonej ofercie opieki nad maksymalnie dwiema osobami niepełnosprawnymi. Dokonanie błędnego księgowania kosztów połączeń telefonicznych asystenta. |

* pozytywna/negatywna/w formie opisowej

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Analiza stanu prawnego dotyczącego kontrolowanej działalności

Fundusz Solidarnościowy ma na celu m.in. wsparcie społeczne, zawodowe, zdrowotne lub finansowe osób niepełnosprawnych. Fundusz jest państwowym funduszem celowym, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego (art. 1 ust. 3 ustawy o Funduszu Solidarnościowym). Środki Funduszu przeznaczone są na realizację: programów rządowych i resortowych wspierających społecznie, zawodowo lub zdrowotnie osoby niepełnosprawne, w tym obejmujących realizację zadań własnych samorządów w zakresie wsparcia osób niepełnosprawnych; zadań związanych z promowaniem i wspieraniem systemu wsparcia osób niepełnosprawnych; zadań z zakresu innowacyjnych rozwiązań wsparcia osób niepełnosprawnych (art. 6 ww. ustawy).

1. Zgodnie z art. 7 ust. 5 ww. ustawy Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego może przyjąć resortowy program wsparcia osób niepełnosprawnych mający na celu wsparcie społeczne lub zawodowe tej grupy osób. Na tej podstawie, w 2019 r. powstał *Program Asystent osoby niepełnosprawnej* (realizowany również w następnych latach). Celem Programu edycja 2019–2020 było: wprowadzenie usługi asystenta jako formy ogólnodostępnego wsparcia dla pełnoletnich osób niepełnosprawnych, mających orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności albo orzeczenie równoważne; możliwość skorzystania przez osoby niepełnosprawne z pomocy asystenta przy wykonywaniu codziennych czynności oraz funkcjonowaniu w życiu społecznym; ograniczenie skutków niepełnosprawności oraz stymulowanie osoby niepełnosprawnej do podejmowania aktywności i umożliwienie realizowania prawa do niezależnego życia; przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych oraz dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność, umożliwienie osobom niepełnosprawnym uczestnictwo w życiu lokalnej społeczności np. poprzez udział w wydarzeniach społecznych, kulturalnych, rozrywkowych lub sportowych. W 2021 r. Program został rozszerzony i jego uczestnikami mogły też być dzieci do 16. roku życia. Celem edycja 2021 r. było: wprowadzenie usługi asystenta jako formy ogólnodostępnego wsparcia dla: dzieci do 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji oraz osób niepełnosprawnych posiadających orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności wydane na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej niepełnosprawnych albo orzeczenie równoważne do wyżej wymienionego. Dodatkowo, minimum 70% uczestników

Programu miały stanowić osoby wymagające wysokiego poziomu wsparcia¹⁷⁶, w tym osoby z niepełnosprawnościami sprzężonymi i trudnościami związanymi z mobilnością i komunikacją.

Realizatorzy Programu

O środki z Programu Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej mogły ubiegać się jednostki samorządu terytorialnego szczebla gminnego i powiatowego, które otrzymywały wsparcie finansowe do wysokości 100% kosztów realizacji zadania. W celu realizacji Programu powiat lub gmina powinna podać uchwałę i choć wymóg ten obowiązywał tylko w Programie edycja 2019–2020¹⁷⁷, to jednak w praktyce takie uchwały podejmowane były również w 2021 r.

Nabór wniosków do Programu

Realizacja Programu następowała w trybie naboru wniosków przez właściwych wojewodów, którzy sporządzali listy rekomendowanych wniosków i przekazywali je do MRiPS¹⁷⁸. Ogłoszenie o naborze wniosków, określające: rodzaj zadań, podmioty uprawnione do składania wniosków, wysokość środków przeznaczonych na realizację zadań, warunki przekazania środków i ich maksymalną wysokość dla danego podmiotu, termin i warunki realizacji zadań, termin i miejsce składania wniosków oraz termin ich rozpatrzenia, powinno zostać zamieszczone w BIP MRiPS. Minister do spraw zabezpieczenia społecznego mógł powołać zespół do weryfikacji wniosków lub listy rekomendowanych wniosków przekazywanych przez wojewodów¹⁷⁹. Przy ocenie wniosków w szczególności powinny zostać wzięte pod uwagę kryteria: adekwatność wniosku w odniesieniu do celów programu, potencjalny wpływ zadań na beneficjentów, w tym także trwałość rezultatów zadań zawartych we wniosku, zasadność wysokości wnioskowanych środków w stosunku do celu, rezultatów i zakresu zadań, które obejmuje wniosek oraz zdolność organizacyjną wnioskodawcy i przygotowanie instytucjonalne do realizacji zadań¹⁸⁰. Zgodnie z art. 13 ust. 7 ustawy o Funduszu Solidarnościowym, lista podmiotów, których wnioski zostały zatwierdzone, wraz z kwotą przyznanych środków, powinna zostać zamieszczona w BIP.

Środki przekazywane są przez wojewodów na podstawie umów zawartych z gminą lub powiatem, przy czym środki te nie stanowią dochodów jednostek samorządu terytorialnego¹⁸¹.

¹⁷⁶ Tj. osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz dzieci niepełnosprawne z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami pkt 7 i 8 w orzeczeniu o niepełnosprawności: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.

¹⁷⁷ Dział XI ust. 3 (zadania gminy/powiatu).

¹⁷⁸ Art. 13 ust. 2 ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

¹⁷⁹ Art. 13 ust. 3–5 ww. ustawy.

¹⁸⁰ Art. 13 ust. 6 ww. ustawy.

¹⁸¹ Art. 10 i art. 13 ust. 9 ww. ustawy.

Umowa w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków na finansowanie zadania w ramach Programu określa w szczególności: szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki środki z Funduszu zostały przyznane, termin wykonania, wysokość przyznanych środków, tryb płatności, termin i sposób ich rozliczenia, termin zwrotu niewykorzystanej części środków, tryb kontroli wykonania zadania, warunki i sposób zmiany oraz rozwiązania umowy¹⁸².

Do zadań MRiPS związanych z realizacją Programu należy: opracowanie i ogłoszenie Programu oraz naboru wniosków; weryfikacja złożonych przez wojewodów list wniosków rekomendowanych do dofinansowania i ich zatwierdzenie; zawieranie umów w wojewodami w sprawie przekazania środków Funduszu; przygotowanie wzorów dokumentów (wniosków i sprawozdań dla gmin, powiatów i wojewodów, kart zgłoszenia do Programu i realizacji usług asystenta, ewidencji przebiegu pojazdów); monitorowanie i kontrola realizacji zadań wojewodów wynikających z Programu; akceptacja sprawozdań składanych przez wojewodów i od 2021 r. sporządzanie rocznego sprawozdania z realizacji Programu¹⁸³.

Do zadań wojewodów należy m.in. zamieszczanie ogłoszeń o naborze w BIP; udzielanie informacji o zasadach Programu i warunkach naboru wniosków; przeprowadzanie naboru wniosków oraz ich ocena (formalna i merytoryczna); sporządzanie i przekazywanie Ministrowi wniosku na środki finansowe wraz z listą rekomendowanych wniosków gmin i powiatów; informowanie gmin i powiatów o obowiązku i terminie złożenia oświadczenia o przyjęciu lub rezygnacji ze środków przyznanych w ramach Programu; zawieranie umów z właściwymi gminami i powiatami w terminie 30 dni od zatwierdzenia przez MRiPS listy rekomendowanych wniosków (edycja 2019–2020) oraz w terminie 30 dni od podpisania przez wojewodę umowy z Ministerstwem (edycja 2021); przekazywanie gminom i powiatom środków finansowych oraz ich i rozliczanie; koordynacja, nadzór i kontrola zadań realizowanych przez gminy i powiaty oraz przekazywanie Ministrowi rocznego sprawozdania z realizacji Programu¹⁸⁴.

Gminy i powiaty uczestniczące w Programie zobowiązane były do: poinformowania o ogłoszeniu o naborze wniosków na swojej stronie internetowej (edycja 2021); złożenia wniosku na środki finansowe do właściwego wojewody; złożenie do wojewody oświadczenia o przyjęciu bądź rezygnacji z przyznanych środków finansowych; rozliczenia otrzymanych środków finansowych; przedstawienia na żądanie wojewody wyjaśnień, informacji i dokumentów dotyczących zadań z Programu; przekazywania wojewodzie zestawienia (edycja 2021) oraz sprawozdania z realizacji Programu; prowadzenia dokumentacji potwierdzającej realizację Programu; koordynacji, nadzoru, kontroli zadań oraz sposobu wykorzystania środków w przypadku zlecenia realizacji zadania innym jednostkom¹⁸⁵.

¹⁸² Art. 13 ust. 10 ww. ustawy.

¹⁸³ Dział XI edycja 2019–2020 i dział XII edycja 2021 Programu (zadania Ministra).

¹⁸⁴ Jw. – zadania wojewody.

¹⁸⁵ Jw. – zadania gmin/powiatów.

Realizacja usług asystenckich

Usługi asystenckie powinny być świadczone przez odpowiednio wykształcone i przygotowane osoby¹⁸⁶. W edycji 2019–2020 były to osoby: posiadające dyplom potwierdzający uzyskanie kwalifikacji w zawodzie asystent osoby niepełnosprawnej; mające przynajmniej średnie wykształcenie, co najmniej roczne, udokumentowane doświadczenie w udzielaniu bezpośredniej pomocy osobom niepełnosprawnym. W edycji 2021 były to osoby: legitymujące się dokumentem potwierdzającym uzyskanie kwalifikacji w następujących kierunkach: asystent osoby niepełnosprawnej, opiekun osoby starszej, opiekun medyczny; osoby z co najmniej 6-miesięcznym, udokumentowanym doświadczeniem w udzielaniu bezpośredniej pomocy osobom niepełnosprawnym, np. doświadczenie zawodowe, udzielanie wsparcia osobom niepełnosprawnym w formie wolontariatu; osoby wskazane przez uczestnika Programu lub jego opiekuna prawnego.

W przypadku, gdy usługi były świadczone na rzecz dzieci niepełnosprawnych do 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności, asystent musiał posiadać zaświadczenie psychologa o braku przeciwwskazań do wykonywania takiej pracy.

Samorządy mogła zlecić wykonywanie usług podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, przy czym zlecenie wykonania takich usług powinno następować po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert na zasadach, o których mowa w tej ustawie. Umowa dotycząca wykonania usług powinna zawierać zobowiązanie zleceniobiorcy do zapewnienia odpowiednio wykształconej i przygotowanej kadry¹⁸⁷.

Zgodnie z Programem usługi asystenta polegały na: wyjściach lub dojazdach w wybrane miejsce; robieniu zakupów; załatwianiu różnych spraw, w tym urzędowych; uczestnictwie z dóbr kultury (np. muzeum, teatr, kino, galerie, wystawy); wykonywaniu czynności dnia codziennego¹⁸⁸.

Gminy i powiaty przyznają usługi asystenta na podstawie karty zgłoszenia do Programu, która powinna zawierać informacje o uczestniku, tj.: imię i nazwisko; datę urodzenia; adres zamieszkania; dane kontaktowe (telefon, e-mail), w tym ewentualnie dane osoby upoważnionej do kontaktu; informacje na temat ograniczeń osoby niepełnosprawnej dotyczące komunikowania się lub poruszania. W edycji 2021 w karcie były także informacje na temat wnioskowanego zakresu usług asystenta osobistego.

W edycja 2019–2020 usługi asystenckie mogły być realizowane przez siedem dni w tygodniu, w godz. 7:00–22:00, w uzasadnionych przypadkach godziny wykonywania usług mogły zostać zmienione¹⁸⁹. W edycji 2021 usługi mogły być realizowane przez 24 godziny na dobę, siedem dni w tygodniu¹⁹⁰.

¹⁸⁶ Dział V ust. 4 edycja 2019–2020 oraz dział V ust. 3 edycja 2021.

¹⁸⁷ Dział VI edycja 2019–2020 i dział V ust. 22 pkt 2 edycja 2021.

¹⁸⁸ Dział V ust. 10 edycja 2019–2020 oraz dział V ust. 7 edycja 2021.

¹⁸⁹ Dział V ust. 12 lit. a.

¹⁹⁰ Dział V ust. 9.

Limit godzin usług asystenckich, przypadających na jednego uczestnika Programu (edycja 2019–2020) wynosił nie więcej niż 30 godzin miesięcznie¹⁹¹. W edycji 2021 limit godzin, przypadających na jednego uczestnika wynosi nie więcej niż 60 godzin miesięcznie. Natomiast w przypadku dzieci niepełnosprawnych, a także osób dorosłych legitymujących się znacznym stopniem niepełnosprawności, których rodzice lub osoby spokrewnione pobierali świadczenie pielęgnacyjne, tj. zrezygnowali ze świadczenia pracy, limit usług wynosił nie więcej niż 30 godzin miesięcznie¹⁹².

Finansowanie i rozliczanie realizacji zadania

Koszt jednej godzinny zegarowej wynagrodzenia z tytułu świadczenia usług asystenckich nie mógł przekroczyć 30 zł (edycja 2019–2020) oraz 40 zł (edycja 2021), przy czym uczestnik Programu nie ponosi kosztów usługi.

Ze środków Programu mogły być pokrywane koszty bezpośrednio związane z realizacją usług asystenta, niedozwolone było podwójne finansowanie tego samego wydatku. Koszt świadczenia usług mógł dotyczyć w szczególności: wynagrodzenia asystentów, kosztów zakupu biletów komunikacji publicznej dla asystentów w związku z wyjazdami z podopiecznym; kosztów ubezpieczenia OC i NNW. Koszty zakupu biletów nie mogły być większe niż 200 zł miesięcznie, koszty ubezpieczenia większe niż 150 zł rocznie, a koszty zakupu środków ochrony osobistej dla asystentów większe niż 50 zł miesięcznie (dot. edycji 2019–2020). W edycji 2021 r. środki z Programu mogły zostać przeznaczone także na zakup biletów wstępu na wydarzenia kulturalne, rozrywkowe, sportowe lub społeczne dla asystenta towarzyszącego uczestnikowi Programu (nie więcej niż 100 zł miesięcznie)¹⁹³.

Koszty były uznawane za kwalifikowane, jeśli pod opieką asystenta w danym czasie pozostawał tylko jeden uczestnik Programu, prowadzona była ewidencja biletów, zawierająca m.in. informacje dotyczące: daty i liczby pobrania biletów, danych asystenta, daty i celu wykorzystania biletów. Kwalifikowane były tylko te wydatki, które poniesione zostały w okresie realizacji zadania.

Samorządy zobowiązane były do rozliczenia otrzymanych środków a także zwrotu niewykorzystanej ich części, w sposób i w terminach wskazanych w zawartej umowie oraz zgodnie z ustawą o finansach publicznych.

Kosztami niekwalifikowanymi zadania (w przypadku jst – wydatkami) były m.in. odsetki od zadłużenia, kwoty i koszty pożyczki lub kredytu, kary i grzywny, wpłaty na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, podatek VAT, który może zostać odzyskany, odsetki za opóźnienie w regulowaniu zobowiązań oraz odsetki za zwłokę z tytułu nieterminowych wpłat należności budżetowych i innych należności. W edycji 2019–2020 niekwalifikowane były też koszty zakupu biletów na wyda-

¹⁹¹ Dział V ust. 12 lit. b.

¹⁹² Dział V ust. 12–13.

¹⁹³ Dział VII ust. 2 edycja 2019–2020 i dział VI ust. 2 edycja 2021.

zenia kulturalne, rozrywkowe, sportowe, lub społeczne dla asystenta towarzyszącego uczestnikowi Programu. W przypadku wątpliwości, decyzję o kwalifikowalności kosztów podejmował właściwy wojewoda.

Podmioty realizujące zadania wynikające z umów zawartych w ramach Programu, zobowiązane były do posiadania wyodrębnionego rachunku bankowego dla tych środków oraz prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej otrzymanych środków¹⁹⁴.

Zgodnie z § 4 ust. 3 wzoru umów, jednostka otrzymująca środki zobowiązała się do opisywania dokumentacji finansowo-księgowej związanej z realizacją Programu, zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 21 ustawy o rachunkowości. Gminy i powiaty zobowiązane były do rozliczenia otrzymanych środków w sposób i w terminach wskazanych w umowie zawartej z wojewodą, a także zwrotu niewykorzystanej części przyznanych środków w terminach określonych w umowie¹⁹⁵.

2. Na podstawie art. 7 ust. 5 oraz art. 12 ust. 1 ustawy o Funduszu Solidarnościowym ogłoszony został otwarty konkurs ofert na realizację Programu Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami.

W ogłoszeniu o konkursie powinny zostać określone wymagania, o których mowa w art. 14 ust. 2 ustawy o Funduszu Solidarnościowym, tj. rodzaj zadań; podmioty uprawnione do złożenia oferty; wysokość środków przeznaczonych na realizację zadania; terminy i warunki realizacji zadań; termin i miejsce składania ofert; termin ogłoszenia wyników otwartego konkursu ofert; wykaz dokumentów, które należy dołączyć do oferty; sposób złożenia oferty; termin dokonania wyboru ofert. Składane oferty powinny w szczególności zawierać: szczegółowy sposób realizacji zadania; termin i miejsce realizacji zadania; harmonogram działań podejmowanych w celu realizacji zadania; informację o wysokości wnioskowanej kwoty środków z Funduszu; informację o wysokości środków przeznaczonych na realizację zadania oraz kosztorys wykonania zadania, uwzględniający koszty administracyjne¹⁹⁶.

Zgodnie z art. 14 ust. 5 tej ustawy, w celu przeprowadzenia konkursu ofert Minister powołuje komisję konkursową, w skład której wchodzi co najmniej trzy osoby i wyznacza jej przewodniczącego. Ocena ofert dokonywana jest według kryteriów: adekwatność oferty w odniesieniu do celów programu; potencjalny wpływ zadań na beneficjentów, w tym także trwałość rezultatów zadań zawartych w ofercie; zasadność wysokości wnioskowanych środków w stosunku do celu, rezultatów i zakresu zadań, które obejmuje oferta; zdolność organizacyjną podmiotu oraz przygotowanie instytucjonalne do realizacji zadań¹⁹⁷. Lista zatwierdzonych ofert wraz z kwotą przyznanych środków, zgodnie z art. 14 ust. 10 ustawy, zamieszczana jest w BIP na stronie podmiotowej Ministerstwa.

¹⁹⁴ Dział VIII ust. 7 edycja 2019–2020 i dział VII ust. 8 edycja 2021.

¹⁹⁵ Dział VII ust. 7 edycja 2019–2020 i dział VI ust. 7 edycja 2021.

¹⁹⁶ Art. 14 ust. 3 ustawy o Funduszu Solidarnościowym.

¹⁹⁷ Art. 14 ust. 8 ww. ustawy.

Środki na realizację zadania przekazywane są na podstawie umowy podpisanej pomiędzy Skarbem Państwa – Ministrem Rodziny i Polityki Społecznej a organizacją pozarządową. Umowa określa w szczególności: szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki środki zostały przyznane oraz ich wysokość; termin wykonania zadania; tryb płatności; termin i sposób rozliczenia oraz zwrotu niewykorzystanej części środków (nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania); tryb kontroli wykonania zadania, warunki i sposób zmiany oraz rozwiązania umowy¹⁹⁸.

Realizatorzy Programu

O dofinansowanie oferty w ramach konkursu mogły ubiegać się organizacje pozarządowe, o których mowa w art. 3 ust. 2 oraz w art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, które mają statutowe postanowienie o prowadzeniu działań na rzecz osób niepełnosprawnych oraz prowadziły działalność na rzecz tych osób przez co najmniej trzy lata przed dniem złożenia oferty. W otwartym konkursie ofert mogły brać udział organizacje pozarządowe zarejestrowane w Polsce¹⁹⁹.

Finansowanie i rozliczanie realizacji zadania

Minimalna kwota dofinansowania oferty wynosiła 50 tys. zł, przy czym dofinansowanie nie mogło być wyższe niż 100% całkowitej kwoty przeznaczonej na realizację zadania. Wydatkami kwalifikowanymi były koszty bezpośrednio związane z realizacją usług asystenta, tj.: wynagrodzenie asystentów; zakup biletów komunikacji publicznej i prywatnej (jednorazowych lub miesięcznych) oraz koszty przejazdu asystenta własnym lub innym środkiem transportu w związku z wyjazdami dotyczącymi usług (nie więcej niż 200 zł miesięcznie); koszty ubezpieczenia OC i NNW asystentów (nie więcej niż 150 zł rocznie); zakup biletów wstępu na wydarzenia kulturalne, rozrywkowe, sportowe, społeczne dla asystenta towarzyszącego osobie niepełnosprawnej (nie więcej niż 100 zł miesięcznie); zakup środków ochrony osobistej. Wydatkami kwalifikowanymi były też koszty pośrednio związane z realizacją usług asystenta, w wysokości nieprzekraczającej 10% kosztów bezpośrednich. Dotyczyły one: wynagrodzenia kadry administracyjnej realizatora Programu, w tym kosztów obsługi księgowej zadań; wynagrodzenia koordynatora Programu; kosztów oceny psychologicznej asystentów; zakupu materiałów biurowych niezbędnych do realizacji zadania; połączeń telefonicznych asystentów. Za kwalifikowane mogły zostać uznane wydatki poniesione w okresie realizacji zadania, tj. od 1 sierpnia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. oraz od 1 stycznia 2021 r. do 31 grudnia 2021 r.

Niewykorzystaną część środków realizatorzy Programu zobowiązani byli zwrócić w terminie do 15 stycznia 2021 r. i 15 stycznia 2022 r. W tym terminie mieli też obowiązek sporządzenia i przekazania Ministrowi sprawozdania z realizacji Programu za 2020 r., obejmującego rozliczenie środków

¹⁹⁸ Art. 14 ust. 11 ww. ustawy.

¹⁹⁹ Dział IV ust. 2 ogłoszenia otwartego konkursu ofert w ramach Programu *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* – edycja 2020–2021.

w zakresie rzeczowym i finansowym. Sprawozdanie końcowe z realizacji Programu w 2021 r. realizatorzy byli zobowiązani przekazać w terminie do 30 stycznia 2022 r.

Analiza uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Odsetek osób niepełnosprawnych jest zróżnicowany terytorialnie, relatywnie największy udział osób z niepełnosprawnościami występuje wśród mieszkańców województwa lubuskiego, gdzie aż 13% populacji posiadało orzeczenie o niepełnosprawności. Wyższy, niż w skali całego kraju, udział osób niepełnosprawnych jest także wśród mieszkańców województwa warmińsko-mazurskiego (10%). Natomiast województwa mazowieckie i opolskie charakteryzują się najniższym odsetkiem osób posiadających orzeczenia o niepełnosprawności.

Województwa, w których odsetek osób deklarujących potrzebę pomocy w wykonywaniu codziennych czynności był najwyższy, to województwo łódzkie (8,03%), zachodniopomorskie (7,54%), lubuskie (7,42%), świętokrzyskie (6,92%) i lubelskie (6,7%). Największa liczba osób mających trudności w wykonywaniu czynności dnia codziennego i niekorzystających z pomocy innych osób lub urzędzeń, ale deklarujących potrzebę takiego wsparcia, mieszka w województwie śląskim (16,8%) oraz województwie wielkopolskim (12,63%), natomiast największa liczba osób mających trudności w samoobsłudze, korzystających z pomocy innych osób lub urzędzeń i deklarujących potrzebę większej pomocy, mieszka w województwie mazowieckim (13,72%).

Z badań przeprowadzonych przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich dotyczących potrzeb i oczekiwań osób niepełnosprawnych odnośnie do charakteru, formy i zakresu usług asystenta osobistego wynika, że potrzeby wyrażane przez badanych dotyczące zakresu usług asystenta osobistego osoby z niepełnosprawnością można podzielić na dwie kategorie. Pierwsza z nich to pomoc w czynnościach życia codziennego i prowadzenia gospodarstwa domowego, druga – włączenia w życie społeczności lokalnej.

Najczęstszymi obszarami ze sfery życia codziennego, w których osoby te potrzebują wsparcia są: wsparcie przy czynnościach związanych z higieną osobistą; przy realizacji obowiązków domowych, w tym codziennych porządków; pomoc przy robieniu zakupów, szczególnie w wielkopowierzchniowych sklepach, po których trudno poruszać się osobom z niepełnosprawnościami; pomoc w dotarciu na wizytę u lekarza lub rehabilitanta; pomoc w załatwianiu spraw finansowych, w tym podliczaniu i opłacaniu rachunków, korzystaniu z niektórych bankomatów.

W obszarze włączenia społecznego najczęściej wymienianymi potrzebami są: wsparcie w załatwianiu spraw urzędowych, np. na poczcie i w banku (wsparcie potrzebne także podczas wypełniania urzędowych formularzy, przygotowywania oficjalnej korespondencji lub dokumentów); pomoc w zakresie poruszania się poza mieszkaniem, przemieszczanie się komunikacją miejską, nauka sposobu poruszania się po określonych miejscach publicznych, wsparcie w nieznanym miejscu i poruszanie się po obsza-

rach, które nie są dostosowane do potrzeb tych osób; wsparcie w zakresie dostępu do dóbr kultury, w tym pomoc w wyjściu do kina lub teatru, muzeum; pomoc w zakresie organizowania aktywności w czasie wolnym.

Dodatkowo wsparcie w formie usług asystenta osobistego, w ocenie badanych, rozwiązałyby też problem związany z proszeniem o pomoc w zaspokajaniu potrzeb innych niż potrzeby egzystencjalne. Osoby badane były też świadome, że ich bliscy mają prawo być zmęczeni lub chorzy i wtedy niepełnosprawni rezygnują z proszenia o dodatkową pomoc²⁰⁰.

Odpowiedzią na potrzeby środowiska osób z niepełnosprawnościami, od lat zgłaszających konieczność wprowadzenia usługi, która pozwoli na większą samodzielność i niezależność tej grupy osób od pomocy rodziny i bliskich, a także zapewni pomoc w wykonywaniu codziennych czynności oraz funkcjonowaniu w życiu społecznym jest Program *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej* oraz *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami*.

Początkowo zainteresowanie Programem wykazało niewiele gmin i powiatów. Według danych MRiPS w 2019 r. Program realizowało tylko 27 samorządów, w tym 22 gminy i dwa powiaty. Najwięcej gmin uczestniczących w Programie – po cztery – były w woj. łódzkim i małopolskim, natomiast w woj. kujawsko-pomorskiego żaden z samorządów nie przystąpił do Programu. W 2019 r. łącznie usługami objęto 112 osób niepełnosprawnych, w tym 76 z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności i 36 z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Zrealizowano wówczas 2532,5 godziny usług asystenckich, w tym 1617,5 dla osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz 915 dla osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności.

W 2020 r. zainteresowanie samorządów realizacją Programu znacznie się zwiększyło, uczestniczyło w nim wówczas 462 jednostek samorządowych, z czego 405 stanowiły gminy, a 57 powiaty. Łączna kwota zawartych umów wyniosła 79 649,8 tys. zł, a kwota zrealizowanego dofinansowania 42 359,9 tys. zł. Pomocą objęto wówczas 8593 osoby, w tym 6202 z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności oraz 2391 z orzeczeniem o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności. Najwięcej osób z niepełnosprawnością – 1363 było uczestnikami Programu w woj. świętokrzyskim, 1289 w woj. śląskim i 847 w woj. dolnośląskim.

Na Program *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* (edycja 2020–2021) Minister do spraw zabezpieczenia społecznego przeznaczył po 80 mln zł w 2020 r. i 2021 r. W 2020 r. zawarto 20 umów na łączną kwotę 3175,8 tys. zł, a kwota zrealizowanego dofinansowania wyniosła 2666,9 tys. zł, w 2021 r. zawarto 86 umów na łączną kwotę 83 228,3 tys. zł. Łączna liczba osób niepełnosprawnych, w tym dzieci objętych wsparciem w 2020 r. wyniosła 1169 osób, natomiast w 2021 r. było już 5706 osób. W 2020 r. usługi dla osób z niepełnosprawnościami realizowało 779 asystentów, a w 2021 r. – 3451 takich specjalistów.

²⁰⁰ Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnością – zapotrzebowanie na miarę Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami. Analiza i zalecenia. RPO, Warszawa 2017 r.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1787, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 573, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 29 września 1994 o rachunkowości (Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.) – utraciła moc z dniem 1 stycznia 2021 r. (ustawa z dnia 11 września 2019 r. Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo zamówień publicznych, Dz. U. poz. 2020, ze zm.). Od 1 stycznia 2021 r. obowiązuje ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2022 r. poz. 931, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządnie powiatowym (Dz. U. z 2022 r. poz. 1526).
11. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781).
12. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 marca 2019 r. w sprawie gospodarki finansowej Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. poz. 646).
13. Rozporządzenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2020 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej (Dz. U. poz. 2285).
14. Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. poz. 2057).
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5 poz. 46).
16. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1053, ze zm.).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
8. Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
9. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
10. Senacka Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
11. Minister Rodziny i Polityki Społecznej
12. Urzędy Wojewódzkie
13. Starostwa Powiatowe
14. Urzędy Miast i Gmin

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



Minister Rodziny i Polityki Społecznej

BKA-II.081.3.1.2023.IK
Warszawa, dnia /elektroniczny znacznik czasu/

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,
przekazuję stanowisko do Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli P/22/033 pn. *Usługi asystenta osobistego jako wsparcie społeczne osób niepełnosprawnych*, przekazaną przy piśmie NIK z dnia 29 grudnia 2022 r., znak: KPS.430.11.2022.

Kierownictwo Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej w celu sprawniejszej realizacji zadań wynikających z programów resortowych finansowanych z Funduszu Solidarnościowego (w tym i weryfikacji sprawozdań) podjęło decyzję o wyodrębnieniu tych zadań i przeniesieniu ich do nowoutworzonej komórki organizacyjnej.

W dn. 15 listopada 2022 r. utworzono Biuro Funduszu Solidarnościowego i wzmocniono je dodatkowymi etatami. Nowa organizacja prac, w nowej strukturze pozwoli na skuteczne i terminowe realizowanie zadań.

Ad wniosek 1.

Mając na uwadze konieczność zapewnienia pełnego wykorzystania środków przeznaczonych na realizację Programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” oraz Programu „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami”, podczas projektowania tegorocznej edycji ww. programów wprowadzono zapisy ułatwiające dokonanie przesunięć kosztów bezpośrednio związanych z realizacją usług asystencji osobistej pomiędzy poszczególnymi kategoriami kosztów.

Tym samym, w przypadku Programu „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami” – edycja 2023 zmiana oferty w zakresie jej kosztorysu nie wymaga aneksu do umowy, a jedynie akceptacji Ministra, a w przypadku Programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” – edycja 2023 zmiana wymaga jedynie uprzedniego, pisemnego zgłoszenia do wojewody.

Wprowadzenie możliwości przenoszenia zaoszczędzonych środków pomiędzy kategoriami kosztów bezpośrednio związanych z realizacją usług asystencji osobistej oraz uproszczenie warunków realizacji umowy w powyższym zakresie umożliwi większe zaangażowanie środków przekazanych na realizację Programu.

Wraz z realizacją kolejnych edycji programów podejmowane będą czynności dotyczące zapewnienia pełnego wykorzystania środków przeznaczonych na realizację programów.

Ad wniosek 2.

W 2022 r. programy ogłoszono w terminach, które umożliwiły zainteresowanym odpowiednie przygotowanie się do aplikowania. Świadczy o tym liczba złożonych wniosków. Za pośrednictwem Wojewodów w ramach programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej (edycja 2023) wnioski złożyło 1401 jednostek samorządu terytorialnego (tj. 272 więcej wniosków w stosunku do roku ubiegłego).

W ramach Programu „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami” – 147 organizacji (tj. 34 więcej ofert w stosunku do roku ubiegłego). Umowy z JST i NGO będą zawierane począwszy od stycznia 2023 r.

W nowej strukturze organizacyjnej wyodrębniono Wydział Obsługi Programów, którego głównym zadaniem będzie realizacja Programów finansowanych z Funduszu Solidarnościowego (w tym i Asystencji osobistej). Nowa organizacja prac pozwoli na terminową i rzetelną obsługę wszystkich Programów.

Na etapie projektowania przyszłorocznych edycji programów „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” oraz „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami”, podjęte zostaną kroki zmierzające do dalszego usprawnienia organizacji i jakości udzielanych świadczeń opieki wytchnieniowej.

Mając na uwadze potrzebę zapewnienia możliwości realizacji usług asystenckich wraz z początkiem roku kalendarzowego wprowadzono odpowiednie zapisy do Programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” – edycja 2023. Zgodnie z działem V ust. 7 Programu, w przypadku zawarcia umowy po dniu rozpoczęcia jego realizacji, wydatki kwalifikowalne poniesione w związku z jego realizacją od dnia 1 stycznia 2023 r. do dnia zawarcia umowy, zostaną zrefundowane ze środków Funduszu Solidarnościowego.

Analogiczne zapisy wprowadzono do Programu „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami” – edycja 2023. Zgodnie z działem V ust. 9 Programu, w przypadku zawarcia umowy po dniu rozpoczęcia realizacji zadania istnieje możliwość zrefundowania ze środków Funduszu kosztów kwalifikowalnych poniesionych w związku z realizacją zadania od dnia 1 stycznia 2023 r. W tym przypadku za termin rozpoczęcia realizacji zadania przyjmuje się dzień uznania poniesionych kosztów.

Wraz z projektowaniem kolejnych edycji programów czynności dotyczące ogłaszania programów resortowych podejmowane będą w terminach umożliwiających zainteresowanym przygotowanie się i pełną realizację w okresie obowiązywania Programu.

Adwiniasek 3.

Wraz z projektowaniem tegorocznej (2023) edycji programów dokonano aktualizacji Karty realizacji usług asystencji osobistej, stanowiącej załącznik nr 9 do Programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” – edycja 2023 oraz załącznik nr 4 do Programu „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami”. Karta została dostosowana do zawartych w programach zasad i warunków poprzez wprowadzenie wymogu wpisywania przez asystentów czasu ich wykonywania (godziny realizacji usługi) oraz miejsca realizacji usługi. Ponadto, wraz z projektowaniem zeszłorocznej (2022) edycji Programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” dostosowano Sprawozdanie Wojewody z realizacji Programu (załącznik nr 6 do Programu), poprzez wprowadzenie pozycji dotyczącej rozliczenia kosztów obsługi Programu wykorzystanych przez wojewodę.

Na potrzeby Programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” – edycja 2023 opracowano dwa nowe załączniki do wniosku gminy/powiatu, tj. Kalkulacje kosztów (Załącznik nr 1 do Wniosku gminy/powiatu) oraz Informacje opisowe (Załącznik nr 2 do Wniosku gminy/powiatu).

W przypadku Programu Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami” – edycja 2023 opracowano dwa nowe załączniki do oferty, tj. Harmonogram działań podejmowanych w celu realizacji zadania (Załącznik nr 2 do oferty) oraz Kosztorys (Załącznik nr 3 do oferty). Jednocześnie w celu usprawnienia procesu weryfikacji sprawozdań z realizacji Programu „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami” – edycja 2023 wprowadzono Kosztorys wykonania zadania również jako dodatkowy załącznik do Sprawozdania (Załącznik nr 1 do Sprawozdania).

Wprowadzenie Kosztorysu jako dodatkowego załącznika do oferty oraz sprawozdania usprawni procedurę weryfikacji sprawozdania, w tym wskaźnika dot. objęcia usługami asystenta osobistego 70% osób wymagających wysokiego poziomu wsparcia.

Powyższe działania zostały podjęte w celu dostosowanie wzorów dokumentów związanych z przystąpieniem, realizacją i rozliczeniem programów do zawartych w nich zasad i warunków.

Ad wniosek 4.

Wraz z opracowaniem tegorocznej (2023) edycji Programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” poprzez odpowiednie zapisy programowe zagwarantowano możliwość przekazania przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta/starostę środków podmiotom wskazanym w części IV ust. 23 pkt 2 i 4 Programu środków, stanowiących nie więcej niż 2% przekazanych środków Funduszu w celu pokrycia wszelkich kosztów obsługi księgowej, kadrowej lub administracyjnej, które pojawią się w związku z realizacją usług w ramach Programu.

Powyższe działanie jest odpowiedzią na oczekiwania zarówno jednostek samorządu terytorialnego, jak i podmiotów, którym zleca się realizację usług, tj. organizacji pozarządowych o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1327) oraz podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3 tej ustawy, a także podmiotów sektora prywatnego.

Ad wniosek 5.

W grudniu 2022 r. zakończono prace nad Generatorem wniosków, mającym usprawnić proces przeprowadzania naboru wniosków oraz konkursu ofert przeprowadzanych w ramach programów. Generator wniosków pozwoli na agregowanie danych dotyczących osób niepełnosprawnych korzystających z programów finansowanych z FS.

Ad wniosek 6.

Utworzone w dniu 15 listopada 2022 r. Biuro Funduszu Solidarnościowego podjęło już działania w zakresie zamieszczania na stronie internetowej niepelnosprawni.gov.pl najczęściej powtarzających się pytań i odpowiedzi w zakresie problemów związanych z realizacją Programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” – edycja 2023 Programu „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami”.

Pierwszej publikacji pytań i odpowiedzi dokonano w dniu 16 stycznia 2023 r. Lista pytań i odpowiedzi będzie systematycznie uzupełniana wraz z otrzymywaniem zapytań od realizatorów programów oraz ich beneficjentów.

W trakcie projektowania Programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” – edycja 2023, w dniach 7-8 września 2022 r. odbyły się spotkania z udziałem pracowników Wydziału ds. Obsługi Funduszu Solidarnościowego oraz pracowników urzędów wojewódzkich obsługujących Program na terenie danego województwa. W trakcie wspólnych posiedzeń omówiono zgłoszone uwagi urzędów wojewódzkich do projektu Programu „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej” – edycja 2023. Przeprowadzone spotkania pozwoliły na udoskonalenie zapisów programowych na etapie poprzedzającym ogłoszenie naboru wniosków oraz konkursu ofert na następny rok kalendarzowy.

Ad wniosek 7.

W dniu 15 listopada 2022 r. utworzono Biuro Funduszu Solidarnościowego. Do zadań Biura należy między innymi monitorowanie realizacji programów będąc w kontakcie zarówno z urzędami wojewódzkimi, jak i danymi jednostkami samorządu terytorialnego oraz organizacjami pozarządowymi.

W nowej strukturze wyodrębniono Samodzielne stanowisko Pracy do Spraw Organizacyjnych, Finansowych i Sprawozdawczości. Jednym z głównych z głównych obowiązków osoby zatrudnionej na tym stanowisku będzie weryfikacja sprawozdań przekazanych przez podmioty, które otrzymały środki FS oraz sporządzanie zbiorczych sprawozdań z realizacji programów/zadań w ramach FS.

Ponadto, w trakcie przeprowadzanej w roku ubiegłym weryfikacji sprawozdań z Programu „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami” – edycja 2020-2021, podjęto decyzję o zgłoszeniu do Biura Kontroli i Audytu MRiPS wytypowanych podmiotów do kontroli

z realizacji Programu w 2021 r. Dodatkowo planowane jest wykonywanie wizyt monitorujących u realizatorów programów.

W odniesieniu do wniosku de lege ferenda informuję, że projekt zmiany ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym dotyczący, między innymi, wprowadzenia różnych terminów rozliczenia środków z Funduszu w zakresie rzeczowym i finansowym dla poszczególnych realizatorów Programu, został opracowany i był procedowany przez Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych. Po dokonaniu zmian organizacyjnych w Ministerstwie projekt został przejęty przez Biuro Funduszu Solidarnościowego i będzie dalej procedowany.

Z wyrazami szacunku
z up. Ministra Rodziny i Polityki Społecznej
Stanisław Szwed
Sekretarz Stanu
/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/