



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.003.05.2022

**Pani
Anna Porębska
Prezes Zarządu Fundacji
na Rzecz Rozwoju Powiatu
Monieckiego
ul. Słowackiego 5A
19-100 Mońki**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/033 Usługi asystenta osobistego jako wsparcie społeczne osób niepełnosprawnych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Fundacja na Rzecz Rozwoju Powiatu Monieckiego ¹ ul. Słowackiego 5A, 19-100 Mońki
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Porębska, Prezes Zarządu Fundacji na Rzecz Rozwoju Powiatu Monieckiego, od 28 maja 2012 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Przygotowanie, wykonanie i rozliczenie zadania określonego w umowie dotyczącej realizacji Programu „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami” ² oraz uzyskanie zakładanych efektów.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021. Do realizacji celu kontroli wykorzystane zostały także dokumenty sporządzone przed i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontroler	Tomasz Gołaś, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/39/2022 z 29 czerwca 2022 r. (akta kontroli tom I str. 1-3)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W wyniku realizacji Programu nastąpiła poprawa jakości życia oraz funkcjonowania osób z niepełnosprawnościami, co było bezpośrednim efektem zadania zadeklarowanym w złożonych ofertach realizacji zadania publicznego w ramach Programu, jednakże realizacja usług nie zawsze przebiegała w sposób zgodny z postanowieniami Programu i umowy w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Funduszu Solidarnościowego.

W grudniu 2020 r. i w całym 2021 r. Fundacja udzieliła wsparcia odpowiednio 68 i 71 osobom niepełnosprawnym w wymiarze 40 441,5 godziny usług asystenta, a wydatki na ten cel wyniosły łącznie 1662,9 tys. zł. Oznaczało to realizację liczby zaplanowanych godzin na poziomie 93,6% i wykonanie zaplanowanych kosztów na poziomie 88%. Jednakże, sześć spośród 19 dzieci objętych usługami asystentów w 2020 r. i pięć spośród 18 dzieci objętych usługami asystentów w 2021 r. zostało zakwalifikowanych do Programu pomimo, że nie posiadało w orzeczeniach o niepełnosprawności, wymaganych w Programie wskazań co do konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji. Łączne koszty bezpośrednie związane z udziałem tych osób w Programie wyniosły 109,6 tys. zł. Ponadto, w przypadku

¹ Dalej: Fundacja.

² Program Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami” – edycja 2020-2021 (dalej: Program).

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

⁴ NIK formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

czterech asystentów osoby niepełnosprawnej świadczących usługi w grudniu 2020 r. przekroczono limit kosztów dojazdu własnym środkiem transportu.

Pozostałe zrealizowane wydatki były racjonalne i niezbędne dla realizacji zadania oraz spełniały warunki uznania ich za kwalifikowane. Dokumenty księgowo opisywane były zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵. Fundacja prowadziła dokumentację finansowo-księgową i wyodrębnioną ewidencję księgową z realizacji Programu w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych.

W przypadku dwóch spośród 20 objętych badaniem próby asystentów Fundacja nie dysponowała dokumentami potwierdzającymi posiadanie przez nich wymaganych kwalifikacji i doświadczenia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Oferta realizacji zadania publicznego w ramach Programu

Fundacja w odpowiedzi na ogłoszenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁶ z 8 lipca 2020 r. o otwartym konkursie ofert w ramach Programu⁷, złożyła oferty realizacji zadania publicznego w 2020 r. i 2021 r. Oferty zostały złożone na obowiązującym formularzu i podpisane przez Prezesa Zarządu Fundacji.

(akta kontroli tom I str. 30-39)

Fundacja jest organizacją pozarządową, o której mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁸. Zgodnie ze Statutem Fundacji z 4 listopada 2004 r.⁹, celem jej działania jest wszechstronna działalność na rzecz rozwoju i promocji powiatu monieckiego, poprzez realizację zadań społecznych i gospodarczych, w szczególności w zakresie: ochrony i promocji zdrowia, rozwoju gospodarki i nauki, oświaty i wychowania, kultury i sztuki, pomocy społecznej, ochrony środowiska i zabytków. Cele Fundacji są realizowane m.in. poprzez:

- świadczenie bezpośredniej i pośredniej pomocy finansowej, rzeczowej, organizacyjnej, naukowej, oświatowej, wychowawczej, kulturalnej i merytorycznej osobom niepełnosprawnym;
- pomoc w organizowaniu zajęć rehabilitacyjnych dla osób niepełnosprawnych;
- wspieranie placówek opieki i rewalidacji dla osób niepełnosprawnych.

(akta kontroli tom I str. 4-29)

W okresie trzech lat przed dniem złożenia oferty Fundacja realizowała zadania w obszarze wspierania osób z niepełnosprawnościami. W latach 2017-2019 realizowała specjalistyczne terapie dla dzieci ze spektrum autyzmu oraz warsztaty dla rodziców dzieci ze spektrum autyzmu, a także dokonywała zakupu sprzętu rehabilitacyjnego na potrzeby doposażenia bazy szkolnej. Tym samym Fundacja spełniała kryteria wyboru ofert określone w Programie.

(akta kontroli tom I str. 40-43)

Zgodnie ze złożoną ofertą, usługami świadczonymi przez asystenta w 2020 r. miało zostać objętych 48 osób niepełnosprawnych, w tym 34 osoby dorosłe posiadające

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm., dalej: ustawa o rachunkowości.

⁶ 6 października 2020 r. w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zostało utworzone Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej. Dalej: Ministerstwo.

⁷ Dalej: ogłoszenie o otwartym konkursie ofert.

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1327, ze zm.

⁹ Nadanym uchwałą Nr 77/128/04 Zarządu Powiatu w Mońkach z dnia 4 listopada 2004 r. w sprawie ustalenia Statutu i ustanowienia Rady „Fundacji na Rzecz Rozwoju Powiatu Monieckiego”, ze zm.

orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności¹⁰ albo orzeczenie równoważne oraz 14 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. Ponadto wskazano, że minimum 70% uczestników będą stanowiły osoby wymagające wysokiego poziomu wsparcia, w tym osoby z niepełnosprawnościami sprzężonymi i trudnościami związanymi z mobilnością i komunikacją. Zadanie miało być realizowane od 1 października do 31 grudnia 2020 r.

(akta kontroli tom I str. 30-39)

W ofercie zaplanowano 8640 godzin wsparcia udzielanego przez asystentów. Koszt godziny ustalono na 30 zł, w związku z czym łączny koszt usług został zaplanowany na 259,2 tys. zł.

Ponadto w ramach kosztów bezpośrednich zaplanowano:

- koszty biletów dla asystenta komunikacji publicznej/prywatnej oraz koszty przejazdu własnym/innym środkiem transportu: 9,6 tys. zł,
- koszty ubezpieczeń OC i NNW dla asystenta: 1,6 tys. zł,
- koszty zakupu biletów na wydarzenia dla asystenta: 4,8 tys. zł,
- koszty zakupu środków ochrony osobistej: 11,4 tys. zł.

Łączne planowane koszty bezpośrednio wyniosły 286,6 tys. zł.

Koszty pośrednie zostały zaplanowane w wysokości 10% kosztów bezpośrednich, tj. 28,7 tys. zł z przeznaczeniem na:

- wynagrodzenie kadry administracyjnej: 11,4 tys. zł,
- wynagrodzenie koordynatora Programu: 14,4 tys. zł,
- ocenę psychologiczną asystentów: 1,8 tys. zł,
- zakup materiałów biurowych niezbędnych do realizacji Programu: 0,7 tys. zł,
- połączenia telefoniczne asystentów: 0,3 tys. zł.

Tym samym łączna kwota środków finansowych z Funduszu Solidarnościowego wnioskowana przez Fundację na realizację zadania w 2020 r. wyniosła 315,2 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 30-34)

Zgodnie ze złożoną ofertą, usługami świadczonymi przez asystenta w 2021 r. miała zostać objęta taka sama liczba osób dorosłych oraz dzieci i z takim samym stopniem niepełnosprawności jak w 2020 r. Zadanie miało być realizowane od 1 stycznia do 31 grudnia 2021 r. W ofercie zaplanowano 34 560 godzin wsparcia udzielanego przez asystentów. Koszt godziny ustalono na 40 zł, w związku z czym łączny koszt usług został zaplanowany na 1382,4 tys. zł.

Ponadto w ramach kosztów bezpośrednich zaplanowano:

- koszty biletów dla asystenta komunikacji publicznej/prywatnej oraz koszty przejazdu własnym/innym środkiem transportu: 38,4 tys. zł,
- koszty ubezpieczeń OC i NNW dla asystenta: 2,4 tys. zł,
- koszty zakupu środków ochrony osobistej: 45,1 tys. zł,
- koszty zakupu biletów na wydarzenia dla asystenta: 19,2 tys. zł.

Łączne planowane koszty bezpośrednio wyniosły 1487,5 tys. zł.

Koszty pośrednie zostały zaplanowane w wysokości 10% kosztów bezpośrednich, tj. 148,8 tys. zł z przeznaczeniem na:

¹⁰ Wydane na podstawie 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.), dalej: ustawa o rehabilitacji.

- wynagrodzenie kadry administracyjnej: 79 tys. zł,
- wynagrodzenie koordynatora Programu: 57,6 tys. zł,
- ocenę psychologiczną asystentów: 3,5 tys. zł,
- zakup materiałów biurowych niezbędnych do realizacji Programu: 2,9 tys. zł,
- połączenia telefoniczne asystentów: 5,8 tys. zł.

Tym samym łączna kwota środków finansowych z Funduszu Solidarnościowego wnioskowana przez Fundację na realizację zadania w 2021 r. wyniosła 1636,3 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 35-39)

Planowane do poniesienia wydatki mieściły się w limitach określonych w Programie. Jednakże szczegółowe założenia przyjęte przy kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania nie zostały przedstawione w ofertach. Ustalenia w tym zakresie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 30-39, 450-453)

Listy rankingowe zostały opublikowane 23 listopada 2020 r. Kwota rekomendowanego dofinansowania dla Fundacji na 2020 r. wyniosła 302,7 tys. zł, zaś na 2021 r. 1586,6 tys. zł. Fundacja została poinformowana o wynikach naboru telefonicznie oraz za pośrednictwem poczty elektronicznej w dniu 24 listopada 2020 r. Dodatkowo została wezwana do przygotowania zaktualizowanej oferty w związku z tym, że rekomendowane dofinansowanie w przypadku obu edycji Programu było niższe od wnioskowanego, co było spowodowane nieprzyznaniem finansowania na koszty zakupu środków ochrony osobistej dla asystentów. W związku z powyższym kwoty planowanych kosztów bezpośrednich zostały obniżone do 275,2 tys. zł w 2020 r. i 1442,4 tys. zł w 2021 r. Ponadto, w związku z obniżeniem kwot planowanych kosztów bezpośrednich, proporcjonalnemu zmniejszeniu musiały ulec również kwoty wydatków pośrednich. W ofercie na 2020 r. kwota planowanych kosztów pośrednich została obniżona do 27,5 tys. zł (poprzez zmianę planowanych kosztów wynagrodzenia koordynatora Programu na 11,2 tys. zł oraz kosztów połączeń telefonicznych asystentów na 2,4 tys. zł), zaś w 2021 r. do 144,2 tys. zł (poprzez zmniejszenie planowanych kosztów wynagrodzenia koordynatora na 53,1 tys. zł).

(akta kontroli tom I str. 44-57)

Bezpośrednim efektem realizacji zadania miała być poprawa jakości życia oraz funkcjonowania osób z niepełnosprawnościami. Usługi świadczone przez asystentów miały umożliwić osobom z niepełnosprawnościami prowadzenia bardziej efektywnego i samodzielnego życia. Założono, że osoby niepełnosprawne zaczną być postrzegane jako w pełni korzystające z każdego poziomu życia lokalnej społeczności. Uczestnicy Programu mieli nawiązywać kontakt z różnymi instytucjami lub organizacjami, korzystać z dóbr kultury oraz aktywnie uczestniczyć w życiu społeczności.

(akta kontroli tom I str. 30-39, 48-57)

W ofercie wskazano zasoby kadrowe w postaci koordynatora projektu oraz księgowej odpowiedzialnej za finansowe rozliczenie projektu, a także osób posiadających niezbędne kwalifikacje i doświadczenie w opiece nad osobami niepełnosprawnymi. Na terenie powiatu monieckiego zamieszkiwało pięć osób posiadających ukończony kurs opiekuna osoby niepełnosprawnej, zaś 16 osób zostało wskazanych przez osoby niepełnosprawne lub dorywczo opiekowało się osobami niepełnosprawnymi. Fundacja zadeklarowała, że na czas realizacji Programu będzie dysponowała osobami zdolnymi zarówno do koordynowania jak i wykonywania usług asystenta, posiadającymi wymagane kwalifikacje i doświadczenie.

(akta kontroli tom I str. 30-39, 48-57)

Wskazano również zasoby rzeczowe w postaci lokalu, wyposażenia biurowego oraz dostępu do komputera, laptopa, internetu, faksu i telefonu. Udział finansowy Fundacji nie został przewidziany, jednakże w ofertach wskazano, że utrzymuje ona płynność finansową i nie posiada zadłużeń ani innych zobowiązań finansowych, które negatywnie wpływałyby na bieżące funkcjonowanie Fundacji.

(akta kontroli tom I str. 30-39, 48-57)

Złożone oferty zawierały niezbędne dane i informacje (za wyjątkiem szczegółowych założeń przyjęte przy kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania) oraz wszystkie wymagane załączniki, tj. Informację odpowiadającą odpisowi aktualnemu z rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, Statut Fundacji oraz wykaz wykonanych usług/innej formy wsparcia w okresie ostatnich trzech lat przed upływem terminu składania ofert. Do oferty załączono również dokumenty potwierdzające należyte wykonanie wcześniej realizowanych projektów.

(akta kontroli tom I str. 30-43, 48-57)

Opis stanu faktycznego

2. Realizacja zadania publicznego określonego w umowie

Umowa nr AOOzN/90/2020 z dnia 18 grudnia 2020 r. w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Funduszu Solidarnościowego na realizację zadania w ramach Programu¹¹, dotyczyła realizacji Programu w 2020 r. i 2021 r. Wykonywanie zadań związanych z usługą asystenta rozpoczęto w grudniu 2020 r. W trakcie realizacji zadania nie podpisano aneksu do umowy.

(akta kontroli tom I str. 60-71)

Fundacja 7 kwietnia 2021 r. wystąpiła do Ministerstwa z wnioskiem o przesunięcie 10% planowanych kosztów z pozycji „koszty zakupu biletów na wydarzenia” na pozycję „koszty biletów komunikacji publicznej/prywatnej oraz koszty przejazdu własnym/innym środkiem transportu. Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych pismem z dnia 16 kwietnia 2021 r. nie wyraziło zgody na dokonanie wnioskowanego przesunięcia, jednocześnie informując, że w wyjątkowych okolicznościach istnieje możliwość zmiany liczby osób objętych wsparciem oraz liczby świadczących usługę asystentów – jeżeli taka zmiana podyktowana jest potrzebami osób niepełnosprawnych, jednakże jedynie w ramach już ustalonego kosztu wynagrodzeń asystentów.

(akta kontroli tom I str. 96-99)

W grudniu 2020 r. usługami świadczonymi przez asystenta objęto łącznie 68 osób niepełnosprawnych, w tym 19 dzieci do 16. roku życia, 43 osoby dorosłe ze znacznym stopniem niepełnosprawności i sześć osób dorosłych z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, w tym jedną osobę z niepełnosprawnością sprzężoną. Tym samym wsparciem objęto większą liczbę osób niepełnosprawnych niż przewidziana w ofercie (34 osoby dorosłe i 14 dzieci). W 2020 r. zrealizowano 3652 z 8640 zaplanowanych godzin usług asystenckich. Wynikało to z tego, że w ofercie założono realizację Programu w okresie trzech miesięcy – od października do grudnia 2020 r. W związku z rozstrzygnięciem konkursu dopiero 23 listopada 2020 r. możliwa była realizacja usług wyłącznie w grudniu 2020 r. Pomimo objęcia wsparciem wszystkich 68 osób, które się zgłosiły (o 20 osób więcej niż przewidziano w ofercie) nie udało się zrealizować wszystkich zaplanowanych godzin wsparcia.

(akta kontroli tom I str. 76-77, 106-109, 440-444, 466)

W okresie od stycznia do grudnia 2021 r. usługami świadczonymi przez asystenta objęto łącznie 71 osób niepełnosprawnych, w tym 18 dzieci do 16. roku życia, 47 osób dorosłych ze znacznym stopniem niepełnosprawności i sześć osób dorosłych

¹¹ Dalej: umowa.

z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, w tym trzy osoby z niepełnosprawnością sprzężoną. Tym samym wsparciem objęto większą liczbę osób niepełnosprawnych niż przewidziana w ofercie (34 osoby dorosłe i 14 dzieci). W 2021 r. zrealizowano 36 789,5 z 34 560 zaplanowanych w ofercie godzin usług asystenckich. Było to spowodowane dużym zainteresowaniem osób niepełnosprawnych usługą asystenta oraz tym, że w trakcie realizacji Programu zmarło dziewięcioro uczestników, na których miejsce przyjęto kolejne osoby z listy rezerwowej.

(akta kontroli tom I str. 80-81, 87, 111-114, 445-449, 466)

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.

(akta kontroli tom I str. 440-444, 465)

Koszt jednej godziny pracy asystenta nie przekraczał 30 zł w 2020 r. i 40 zł w 2021 r.¹². 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 nie osiągających minimalnego wynagrodzenia, Fundacja była zobowiązana do odprowadzania składek, które nie były wymagane przy osobach osiągających minimalne wynagrodzenie z innych źródeł.

(akta kontroli tom I str. 106-113, 445-449)

W 2020 r. w przypadku czterech asystentów przekroczony został, wynoszący 200 zł, limit kosztów dojazdu własnym / innym środkiem transportu (np. taksówką) w związku z wyjazdami dotyczącymi realizacji usług wymienionych w treści Programu. Ustalenia w tym zakresie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 445-449, tom II str. 72-85)

Wszyscy asystenci wykorzystujący prywatne pojazdy do świadczenia usług prowadzili i przedkładali do Fundacji miesięczne ewidencje przebiegu pojazdów. Z dojazdów korzystały głównie osoby z niepełnosprawnością ruchową, ale również osoby z innymi typami niepełnosprawności, w tym również dzieci, które były dowożone np. na zajęcia rehabilitacyjne.

Z ustaleń kontroli wynika, że w pozostałym zakresie Fundacja przestrzegała limitów określonych w ogłoszeniu o naborze wniosków, dotyczących:

- zakupu biletów komunikacji publicznej/prywatnej jednorazowych lub miesięcznych oraz koszty przejazdu własnym/innym środkiem transportu, w wysokości nie większej niż 200 zł miesięcznie (w ramach edycji na 2021 r.),
- zakupu biletów wstępu na wydarzenia kulturalne/rozrywkowe/sportowe/ społeczne itp. dla asystenta towarzyszącego uczestnikowi Programu, w wysokości nie większej niż 100 zł miesięcznie.

Limit wydatków na zakup środków ochrony osobistej, w wysokości nie większej niż 50 zł miesięcznie nie miał zastosowania ze względu na usunięcie tej kategorii wydatków z zakresu rzeczowego projektu.

(akta kontroli tom I str. 362-402)

Stosowane przez Fundację limity godzin usług asystenta były zgodne z warunkami zawartymi w Programie i nie były przekraczane – limit godzin przypadających na jednego uczestnika Programu wynosił nie więcej niż 60 godzin miesięcznie, zaś limit godzin na jedno dziecko niepełnosprawne z orzeczeniem o niepełnosprawności,

¹² Z uwzględnieniem wszystkich składek obciążających pracodawcę i pracownika.

którego rodzice lub osoby spokrewnione w przypadku opiekunów dorosłych osób niepełnosprawnych legitymujących się znacznym stopniem niepełnosprawności pobierają świadczenie pielęgnacyjne, wynosił nie więcej niż 30 godzin miesięcznie.

(akta kontroli tom I str. 362-402)

W latach 2020-2021 Fundacja na swojej stronie internetowej¹³ opublikowała kluczowe informacje o Programie, w tym o naborze wniosków dla asystentów osobistych osoby niepełnosprawnej i osób chętnych do korzystania ze wsparcia asystenta. Dostępne do pobrania były stosowne wnioski oraz *Regulamin rekrutacyjny osoby z niepełnosprawnościami oraz usług asystenckich w ramach Programu „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami” Fundacji na Rzecz Rozwoju Powiatu Monieckiego*¹⁴ (dalej: Regulamin rekrutacyjny). Treści zamieszczone na stronie internetowej zawierały wszystkie elementy wymagane § 7 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 maja 2021 r. w sprawie określenia działań informacyjnych podejmowanych przez podmioty realizujące zadania finansowane lub dofinansowane z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych¹⁵. Informacje o Programie umieszczono również na portalu lokalnym e-Monki¹⁶.

Ponadto w siedzibie Fundacji na tablicy w miejscu publicznie dostępnym zamieszczono plakat informacyjny o realizacji Programu. Forma i treść plakatu była zgodna z § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie działań informacyjnych. Logo Ministerstwa umieszczane było na materiałach (promocyjnych i informacyjnych) w sposób zapewniający jego dobrą widoczność.

(akta kontroli tom I str. 403-409)

Do Fundacji nie wpłynęły skargi na poziom, zakres lub sposób wykonania usług asystenckich.

Fundacja nie była kontrolowana przez Ministerstwo w zakresie związanym z realizacją umowy. Kontrolę prawidłowości obliczania składek oraz ustalania uprawnień do świadczeń z ubezpieczeń społecznych w latach 2019-2021 przeprowadził Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Wydział Kontroli Płatników Składek w Białymstoku. Kontrola dotyczyła m.in. umów zawieranych w związku z realizacją Programu. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości, za wyjątkiem niezgłoszenia dwóch osób zatrudnionych w grudniu 2020 r. do ubezpieczenia emerytalnego, rentowego i wypadkowego i nie odprowadzenia stosownych składek, pomimo że przychód tych osób osiągany z innych źródeł był niższy niż minimalne wynagrodzenie. Brak stosownych zgłoszeń był spowodowany treścią złożonych oświadczeń przez zainteresowane osoby o uzyskiwaniu przychodu nie niższego niż minimalne wynagrodzenie.

(akta kontroli tom I str. 410-419, 440-444)

2.1. Przyznawanie usług świadczonych przez asystentów osoby niepełnosprawnej

Świadczenia realizowane przez asystentów były przyznawane 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), jednakże 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 wskazaniem pkt 7 i 8 w orzeczeniu o niepełnosprawności: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie

¹³ <http://fundacja.monki.pl/program-asystent-oon/>

¹⁴ Dalej: Regulamin rekrutacyjny.

¹⁵ Dz. U. poz. 953, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie działań informacyjnych.

¹⁶ <http://www.e-monki.pl/>

ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji. Na tej podstawie została sporządzona lista rankingowa. Po wyczerpaniu liczby dostępnych miejsc pozostałe osoby trafiły na listę rezerwową. 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.

(akta kontroli tom I str. 72-90, 117-123)

W edycji na 2020 r. do Fundacji wpłynęło 68 wniosków osób niepełnosprawnych zainteresowanych udziałem w Programie, w tym 19 dzieci poniżej 16. roku życia. Do udziału w Programie, zakwalifikowano wszystkich zainteresowanych.

W edycji na 2021 r. wpłynęło 103 wnioski osób niepełnosprawnych zainteresowanych udziałem w Programie, w tym 19 dzieci poniżej 16. roku życia. Do udziału w Programie, zakwalifikowano 16 dzieci oraz 38 osób dorosłych. Liczba osób zakwalifikowanych była wyższa niż wynikająca z oferty (14 dzieci i 34 osoby dorosłe) ponieważ część dzieci kwalifikowała się do przyznania im tylko 30 godzin usług asystenckich ze względu na to, że ich rodzice lub opiekunowie prawni pobierali świadczenie pielęgnacyjne, tj. zrezygnowali ze świadczenia pracy. W trakcie realizacji Programu zostało nim objętych dodatkowo 15 osób dorosłych. Dziewięć z nich zostało przyjętych w miejsce osób które zmarły, zaś sześć wskutek dodatkowych oszczędności, które powstały w wyniku niższych od maksymalnych stawek wynagrodzenia za usługi asystentów przyjętych w pierwszym półroczu 2021 r.

Pomimo większej od planowanej liczby osób zakwalifikowanych do udziału w Programie wsparciem nie udało się objąć 32 osób niepełnosprawnych. Było to spowodowane brakiem wolnych miejsc i dostępnych środków finansowych.

(akta kontroli tom I str. 72-90, 445-449, 467)

Zgodnie z działem IV (Adresaci Programu) Program jest adresowany jest do:

- 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;
- osób niepełnosprawnych posiadających orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności wydane na podstawie ustawy o rehabilitacji albo orzeczenie równoważne do wyżej wymienionych, które wymagają usługi asystenta w wykonywaniu codziennych czynności oraz funkcjonowaniu w życiu społecznym.

Sześcioro dzieci objętymi usługami asystentów w 2020 r. i pięcioro w 2021 r. nie posiadało w przedłożonych orzeczeniach o niepełnosprawności wskazań w pkt 7 co do konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji. Ustalenia w tym zakresie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 420-433, 440-444)

Po przeprowadzeniu postępowania rekrutacyjnego telefonicznie poinformowano osoby niepełnosprawne oraz kandydatów na asystentów o wynikach rekrutacji i zaproszono ich na podpisanie umów i stosownych dokumentów. Ponadto Komisja Rekrutacyjna wystawiła 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

przyznanych godzin usług. Zawierały one również informacje o numerze telefonu pod którym można było zgłaszać brak możliwości skontaktowania się z asystentem lub niewywiązywanie się przez niego z obowiązków, a także pouczenie o uprawnieniu Fundacji do kontroli sposobu realizacji i formy prowadzonych usług asystenta.

(akta kontroli tom I str. 72-75, 162, 169, 427)

2.2. Zakres usług świadczonych przez asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej

Badaniem objęto dokumentację 20 spraw (12 kobiet i ośmiu mężczyzn), w tym 10 osób dorosłych ze znacznym stopniem niepełnosprawności i pięciu osób dorosłych ze stopniem umiarkowanym oraz pięciorga dzieci do 16. roku życia. Spośród osób objętych próbą 10 brało udział w edycji na 2020 r. i 10 w edycji na 2021 r.

(akta kontroli tom I str. 363-402)

Wszyscy chętni do uczestnictwa w Programie złożyli karty zgłoszenia wraz z wymaganymi załącznikami. Z kartą zgłoszenia kandydaci składali kserokopię aktualnego orzeczenia o stopniu niepełnosprawności oraz oświadczenie uczestnika lub opiekuna prawnego dotyczące korzystania lub niekorzystania z innych form wsparcia finansowanych z Funduszu Solidarnościowego¹⁷ oraz potwierdzające zapoznanie się z Regulaminem świadczenia usług asystenckich w ramach Programu. W uzasadnionych przypadkach składane były dodatkowe dokumenty takie jak opinie specjalistyczne dotyczące stanu zdrowia/potrzeb wnioskodawców. We wszystkich przypadkach dokumentacja zgłoszeniowa była kompletna.

(akta kontroli tom I str. 129-402)

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.

(akta kontroli tom I str. 362-402)

Wsparcie udzielane przez asystentów polegało m.in. na rozmowach wspierających, organizacji czasu wolnego, pomocy w prowadzeniu gospodarstwa domowego, pomocy w zakupach oraz przy przygotowaniu posiłków, pomocy w odrabianiu lekcji oraz ćwiczeniach mających rozwijać umiejętności i zainteresowania osób niepełnosprawnych, wyjściach na spacer, do znajomych, rodziny, do świątyni, dowozie na rehabilitację, wyjściach do instytucji kultury i obiektów sportowych.

Zakres świadczonych przez asystentów usług oraz harmonogram ich udzielania były ustalane indywidualnie pomiędzy osobami niepełnosprawnymi i ich asystentami.

We wszystkich przypadkach zakres usług asystenta był zgodny z zakresem wskazanym w kartach zgłoszenia do Programu. Nie wystąpiły przypadki przyznania kolejnych godzin usług asystenta w ramach środków nie pochodzących z dofinansowania otrzymanego w ramach Programu. Nie stwierdzono, aby w tym samym czasie asystent opiekował się więcej niż jednym uczestnikiem Programu.

(akta kontroli tom I str. 362-402, 440-444)

NIK zauważyła, że we wzorach kart realizacji usług asystenta wymagane jest wskazanie wyłącznie daty usługi oraz liczby zrealizowanych godzin. Nie jest wymagane natomiast wskazanie, w jakich godzinach usługi były wykonywane. Uniemożliwia to jednoznaczny weryfikację czy usługi nie były świadczone na rzecz

¹⁷ Usługi opiekuńcze dla osób niepełnosprawnych, opieka wychowawcza, centra opiekuńczo-mieszkalne, asystent osobisty osoby niepełnosprawnej.

więcej niż jednego podopiecznego w tym samym czasie (w sytuacji gdy asystent świadczy usługi na rzecz więcej niż jednej osoby), czy okres w którym wykazywane są usługi nie pokrywał się z okresem gdy asystent wykonywał inną pracę zawodową (dotyczy asystentów wykonujących również inne prace zarobkowe).

Osoby niepełnosprawne biorące udział w Programie w czasie świadczenia usług asystenckich nie korzystały z innych formy pomocy, w tym usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych, o których mowa w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁸, usług finansowanych w ramach Funduszu Solidarnościowego lub z innych źródeł.

Żadna osoba korzystająca z usług asystenta nie zrezygnowała z ich otrzymywania przed zakończeniem realizacji Programu w danym roku. Jedyne przedwczesne zakończenia udziału w Programie były spowodowane śmiercią osób niepełnosprawnych (dziewięć przypadków w 2021 r.).

(akta kontroli tom I str. 362-402, 440-444)

W wyniku badania ankietowego spośród beneficjentów Programu¹⁹, stwierdzono że wszyscy uczestnicy byli bardzo zadowoleni z pomocy uzyskiwanej od asystentów. 91,7% wskazało, że dzięki uzyskanej pomocy asystenta lepiej radzą sobie z różnymi trudnymi sytuacjami życiowymi. Ankietowani wskazywali także, że pomoc ze strony asystentów ułatwia ich życie codzienne oraz pomaga funkcjonować w życiu społecznym mimo ograniczeń fizycznych, a także stymuluje do podejmowania nowych aktywności życiowych.

(akta kontroli tom I str. 468-475)

2.3. Kadra świadcząca usługi

Za koordynowanie działań merytorycznych w Programie oraz nadzorowanie procesu ich realizacji odpowiedzialny był koordynator Programu zatrudniony na umowę zlecenie. Do zadań koordynatora należało m.in. nadzorowanie realizacji Programu zgodnie z umową i planem finansowym, podejmowanie kluczowych decyzji, rekrutacja uczestników i asystentów wraz z przygotowaniem dokumentacji i podpisywaniem umów w tym zakresie, nadzór nad rozliczeniem finansowym, sprawozdawczością i prowadzeniem dokumentacji Programu oraz promocja. Osoba pełniąca funkcję koordynatora posiadała wymagane 6-miesięczne doświadczenie w zakresie zarządzania i organizacji usług, zgodnie z działem X ust. 7.2 pkt 2 ogłoszenia o otwartym konkursie ofert. Posiadała również doświadczenie w zarządzaniu organizacją pozarządową, wykształcenie wyższe, kwalifikacje w zakresie zarządzania, oligofrenopedagogiki, arteterapii i terapii zajęciowej.

(akta kontroli tom I str. 48-57, tom II str. 242-244)

Do realizacji Programu został zatrudniony na umowę zlecenie asystent biura projektu, do zadań którego należało m.in. gromadzenie, porządkowanie i archiwizowanie dokumentacji Programu, stały kontakt z uczestnikami Programu oraz asystentami oraz obsługa kancelaryjna i sekretarska. W oparciu o umowę zlecenie została również zatrudniona osoba do obsługi księgowej Programu.

(akta kontroli tom II str. 245-252)

W 2020 r. usługi asystenta osoby niepełnosprawnej były świadczone przez 58 asystentów, spośród których 17 udzielało wsparcia dzieciom. W 2021 r. było to odpowiednio 62 i 17 asystentów. W 2020 r. przez uczestników Programu zostało wskazanych 54 asystentów (93,1%) zaś w 2021 r. – 53 (85,5%). Fakt wskazania konkretnego asystenta proponowanego przez uczestnika Programu był

¹⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 2268, ze zm.

¹⁹ Ankiety skierowano do 30 uczestników, odpowiedzi otrzymano od 24 z nich.

odnotowywany w karcie zgłoszenia do Programu przez osobę przyjmującą zgłoszenie. Następnie osoba asystenta była wskazywana imiennie w informacji Komisji Rekrutacyjnej dotyczącej przyjęcia uczestnika do Programu.

(akta kontroli tom I str. 106-114, 160-162, 166-169, 203-204, 427)

NIK wskazuje, iż dobrą praktyką byłoby pisemne wskazywanie kandydata na asystenta przez osobę niepełnosprawną zgłaszającą się do Programu.

W objętej szczegółowym badaniem próbie dokumentacji dotyczącej 20 asystentów, 18 zostało wskazanych przez uczestników Programu. Pozostałych dwóch nie posiadało wskazania i zgłosiło się do Programu niezależnie od zainteresowanych osób niepełnosprawnych. Osoby te nie udokumentowały posiadania wymaganych kwalifikacji i doświadczenia. Ustalenia w tym zakresie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 220-233, 440-444, 450-453)

W przypadku usług świadczonych na rzecz dzieci niepełnosprawnych 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, osoba wspierająca takie dziecko miała każdorazowo zaświadczenie psychologa o braku przeciwwskazań do wykonywania takiej pracy.

(akta kontroli tom I str. 216-219, 362-402)

W trakcie realizacji Programu rozwiązano umowy z czterema asystentami. W trzech przypadkach odbyło się to na wniosek samych asystentów. W jednym przypadku umowa została rozwiązana ze względu na niewywiązywanie się asystenta z ciężących na nim obowiązków sprawozdawczych (nieprzedstawienie dokumentów potwierdzających wykonane usługi oraz nieprzedłożenie rachunku w wymaganym okresie). W dziewięciu przypadkach współpraca z asystentami została zakończona ze względu na śmierć osób niepełnosprawnych, którymi się opiekowali. Żaden z asystentów nie miał pod opieką więcej niż trzech uczestników Programu.

(akta kontroli tom I str. 445-449)

Z informacji przekazanych przez Prezes Zarządu Fundacji wynika, że koordynator Programu oraz osoba odpowiedzialna za prowadzenie biura projektu pozostawały w stałym kontakcie telefonicznym i osobistym z uczestnikami Programu i asystentami. Asystencji co miesiąc osobiście przedkładali dokumenty rozliczeniowe. Wszystkie sprawy i pytania dotyczące realizacji Programu wyjaśniano na bieżąco. Ocena pracy asystentów była dokonywana comiesięcznie podczas sprawdzania kart realizacji usług przed dokonaniem zapłaty za wykonaną pracę. Dodatkowo pracownik Fundacji wyrywkowo kontaktował się z osobami niepełnosprawnymi oraz ich opiekunami w celu kontroli usług asystenckich. Fundacja nie dokumentowała jednak prowadzonych działań kontrolnych.

(akta kontroli tom I str. 440-444)

Z ankiet przeprowadzonych z asystentami²⁰ wynika, że o atrakcyjności wykonywania tego zawodu decyduje możliwość niesienia pomocy osobom niepełnosprawnym. Kolejnym najczęściej wskazywanym pozytywnym czynnikiem jest elastyczność zatrudnienia rozumiana zarówno jako elastyczność godzin pracy jak i doboru metod pracy najbardziej dostosowanych do potrzeb podopiecznych. W zakresie proponowanych zmian w wykonywaniu usług asystenta najczęściej wskazywano na potrzebę wprowadzenia możliwości szkoleń dla asystentów osoby niepełnosprawnej. Inne wskazania to potrzeba zweryfikowania istniejących przepisów prawnych

²⁰ W trakcie kontroli ankiety zostały skierowane do 20 asystentów, zostały wypełnione i zwrócone przez 13 z nich.

i dostosowania ich do nowych potrzeb w tym zakresie oraz zwiększenie nakładów finansowych na tę formę pomocy. Dwóch asystentów wskazało, że nie ma potrzeby wprowadzania żadnych zmian.

(akta kontroli tom I str. 468-475)

3. Wydatkowanie środków i rozliczenie zadania usługi asystenta osobistego osoby z niepełnosprawnościami

Opis stanu faktycznego

W 2020 r. Fundacja otrzymała na realizację Programu kwotę 302,7 tys. zł, co miało stanowić 100% wszystkich kosztów zadania. Dofinansowanie zostało przekazane przez Ministerstwo 22 grudnia 2020 r. w ramach jednej transzy. Fundacja wydatkowała na realizację zadania 126,1 tys. zł, co stanowiło 41,7% planowanych kosztów. Wydatki zostały poniesione na wynagrodzenia asystentów wraz z pochodnymi w kwocie 108,4 tys. zł, koszty przejazdu asystentów własnym środkiem transportu – 4,8 tys. zł i koszty ubezpieczenia OC i NNW asystentów – 1,5 tys. zł. Środki na obsługę Programu w łącznej kwocie 11,4 tys. zł zostały wykorzystane głównie na wynagrodzenia kadry administracyjnej – 7,6 tys. zł, wynagrodzenie koordynatora – 2,1 tys. zł i koszty oceny psychologicznej asystentów – 1,6 tys. zł²¹. Rozliczone koszty pośrednie Programu w kwocie 11,4 tys. zł, stanowiły 10% wydatków bezpośrednich. Niewykorzystane środki w kwocie 176,6 tys. zł, w tym środki na obsługę Programu zostały zwrócone na konto Ministerstwa 31 grudnia 2020 r., tj. przed upływem terminu wynikającego z umowy²².

(akta kontroli tom I str. 106-109, 465, tom II str. 72, 85)

W 2021 r. Fundacja otrzymała na realizację Programu kwotę 1586,6 tys. zł w ramach trzech transz przekazanych przez Ministerstwo 15 stycznia, 15 czerwca i 17 września 2021 r., co miało stanowić 100% wszystkich kosztów realizacji Programu.

Fundacja wydatkowała 1536,8 tys. zł na realizację Programu, co stanowiło 96,9% planowanych kosztów, w tym 134,1 tys. zł na koszty obsługi. Rozliczone wydatki związane z obsługą Programu, stanowiły 9,6% kosztów bezpośrednich Programu.

Koszty bezpośrednie w kwocie 1402,8 tys. zł zostały poniesione na: koszty usług asystenta – 1362,2 tys. zł, koszty przejazdu własnym środkiem transportu – 37,6 tys. zł, koszty ubezpieczenia OC i NNW asystentów – 2,4 tys. zł i koszty zakupu biletów na wydarzenia – 0,5 tys. zł.

Koszty pośrednie w łącznej kwocie 134,1 tys. zł zostały poniesione na: wynagrodzenia kadry administracyjnej – 78,9 tys. zł, wynagrodzenie koordynatora – 54 tys. zł, zakup materiałów biurowych – 0,8 tys. zł i koszty połączeń telefonicznych asystentów – 0,4 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 111-114, 465, tom II str. 86, 137, 166, 206-212)

Kwota niewykorzystanego dofinansowania wyniosła 49,8 tys. zł, w tym 10,2 tys. zł kosztów pośrednich. Kwota ta nie została zwrócona do Ministerstwa. Omyłkowo zwrócono kwotę znacznie wyższą z rachunku podstawowego Fundacji.

Fundacja pismem z 28 grudnia 2021 r. wystąpiła do banku w którym prowadzony był wyodrębniony rachunek na potrzeby realizacji Programu o zwrot pozostających na rachunku niewykorzystanych środków na rachunek Ministerstwa. W informacji do banku nie podano nr rachunku, z którego ma nastąpić przelew, lecz tylko nr rachunku, na który należy przekazać środki. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezes Zarządu Fundacji, pracownik banku, omyłkowo przekazał środki pozostające na rachunku głównym

²¹ Dodatkowo poniesiono koszty związane z zakupem materiałów biurowych w kwocie 126,38 zł i koszty połączeń telefonicznych asystentów w kwocie 45 zł.

²² Zgodnie z § 3 ust. 8 pkt 2 umowy, Fundacja była zobowiązana do zwrotu niewykorzystanych środków w terminie do 15 stycznia 2021 r.

Fundacji zamiast środków pozostających na wyodrębnionym dla Programu subkoncie. Ministerstwo dokonało zwrotu nadpłaconych środków w dniu 29 kwietnia 2022 r.

(akta kontroli tom I str. 445-449, tom II str. 206-212)

Badaniem objęto 15 dowodów księgowych²³. Wartość wybranych do próby dowodów wyniosła 41 tys. zł, co stanowiło 2,5% wszystkich wydatków w ramach Programu w latach 2020-2021. Uzyskane na realizację Programu środki zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem wynikającym z umów. Ponoszone wydatki mieściły się w limitach określonych dla poszczególnych pozycji kalkulacji kosztów. Zrealizowane wydatki były racjonalne i niezbędne dla realizacji zadania.

(akta kontroli tom II str. 213-241, 257-258)

W 2020 i 2021 r. wydatki na realizację Programu były ponoszone z wyodrębnionego rachunku bankowego, z wyłączeniem zwrotu niewykorzystanych środków w 2021 r.

(akta kontroli tom II str. 72-210)

Fundacja prowadziła dokumentację finansowo-księgową i wyodrębnioną ewidencję księgową z realizacji Programu w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych. Nie stwierdzono przypadków nieterminowych płatności skutkujących zaplaceniem odsetek, kar lub dodatkowych opłat. Wszystkie koszty poniesiono w okresie realizacji zadania. Zgodnie z przypadkiem zawarcia umowy po dniu rozpoczęcia realizacji zadania, istniała możliwość refundacji ze środków Funduszu Solidarnościowego wydatków poniesionych począwszy od 1 sierpnia 2020 r. (§ 2 ust. 6 umowy). Na podstawie przywołanej regulacji Fundacja dokonała refundacji kosztu polisy od następstw nieszczęśliwych wypadków w kwocie 1,5 tys. zł zawartej 4 grudnia 2020 r. i obejmującej asystentów biorących udział w Programie. Pozostałe wydatki zostały poniesione w okresie od dnia zawarcia umowy do odpowiednio 31 grudnia 2020 r. i 31 grudnia 2021 r.

(akta kontroli tom II str. 72-210, 213-241, 257-258)

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 o ich przeznaczeniu na koszty bezpośrednie lub pośrednie. Na dowodach księgowych umieszczano także potwierdzenie dokonania sprawdzenia pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym oraz o zatwierdzeniu do ujęcia w księgach rachunkowych i zapłaty. Informacje te były podpisane przez Prezesa Zarządu Fundacji oraz księgową.

(akta kontroli tom II str. 213-241, 257-258)

Fundacja wywiązywała się z obowiązków sprawozdawczych wobec Ministerstwa w trakcie realizacji Programu, na bieżąco przekazując wymagane informacje, wyjaśnienia i zestawienia. Sprawozdanie z realizacji Programu za 2020 r. zostało przekazane 4 stycznia 2021 r. zaś za 2021 r. – 19 stycznia 2022 r. Zgodnie z § 7 ust. 2 umowy, realizator Programu zobowiązany był do sporządzenia i przekazania Ministrowi sprawozdania z realizacji Programu za 2021 r., obejmującego rozliczenie środków Funduszu w zakresie rzeczowym i finansowym, w terminie do 15 stycznia 2022 r., według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do Programu.

Zgodnie z § 7 ust. 3 umowy, realizator Programu zobowiązany był do sporządzenia i przekazania Ministrowi sprawozdania końcowego z realizacji Programu, obejmującego rozliczenie środków Funduszu w zakresie rzeczowym i finansowym,

²³ W tym sześć dowodów księgowych z 2020 r. na łączną kwotę 20,2 tys. zł i dziewięć dowodów księgowych z 2021 r. na łączną kwotę 20,7 tys. zł.

w terminie do 30 stycznia 2022 r., według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do Programu.

Fundacja przedłożyła w 2022 r. tylko jedno sprawozdanie z realizacji Programu za 2021 r. datowane na 18 stycznia 2022 r. i nadane za pośrednictwem Poczty Polskiej 19 stycznia 2022 r.

(akta kontroli tom I str. 60-71, 100-102, 106-116)

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezes Zarządu Fundacji, wzór sprawozdania nie wskazywał na konieczność składania dwóch oddzielnych sprawozdań. Na wzorze nie ma wpisanego całkowitego końcowego sprawozdania, czy też sprawozdania częściowego. W związku z niepewnością dotyczącą wzoru sprawozdania pracownik Fundacji w dniu 5 stycznia 2022 r. zgłosił się za pośrednictwem poczty elektronicznej do Ministerstwa o wskazanie prawidłowego wzoru sprawozdania. Nigdzie w korespondencji nie padła wzmianka o dwóch sprawozdaniach. Zakończenie Programu i rozliczenie się ze środków otrzymanych następuje po zakończeniu prac. Sprawozdanie za 2021 r. było zatem sprawozdaniem końcowym, które zostało złożone do 30 stycznia 2022 r. Ministerstwo przyjęło i zatwierdziło sprawozdanie za 2021 r. z rozliczonymi wszystkimi kosztami projektu.

(akta kontroli tom I str. 103, 116, 450-453)

NIK zwraca również uwagę na niejednorodność terminologii stosowanej w przypadku sprawozdań w dokumentach programowych. W treści Programu określono obowiązek organizacji pozarządowych w zakresie przygotowania sprawozdania merytoryczno-finansowego ze zrealizowanych zadań/sprawozdania z realizacji Programu (dział X ust. 2 pkt 2 Programu). W Ogłoszeniu o konkursie ofert w ramach Programu jest mowa o sprawozdaniu końcowym z realizacji Programu, obejmującym rozliczenie środków Funduszu Solidarnościowego w zakresie rzeczowym i finansowym, które realizator Programu przekazuje w terminie do dnia 30 stycznia 2021 r. za rok 2020 r. oraz w terminie do dnia 30 stycznia 2022 r. za rok 2021, według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do Programu (dział XV ust. 1 Ogłoszenia o otwartym konkursie ofert). We wzorze umowy w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Funduszu Solidarnościowego, mowa zarówno o sprawozdaniu z realizacji Programu jak i o sprawozdaniu końcowym z realizacji Programu. Obydwa miały być sporządzane według tego samego wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do Programu.

Biorąc pod uwagę powyższe rozbieżności, działania podjęte przez Fundację w celu ustalenia właściwego wzoru sprawozdania oraz fakt zaakceptowania sprawozdania za 2021 r. przez Ministerstwo, NIK uznaje że sprawozdanie przekazane przez Fundację w dniu 19 stycznia 2022 r. jest wystarczające w zakresie wypełnienia obowiązków sprawozdawczych ze zrealizowanego zadania.

(akta kontroli tom I str. 116, 450-453)

W toku kontroli stwierdzono, że sprawozdanie za 2020 r. było zgodne ze stanem faktycznym i wynikało z dokumentów źródłowych. W sprawozdaniu za 2021 r. nieprawidłowo zostały wykazane wynikające z umowy koszty wynagrodzenia koordynatora, ocen psychologicznych asystentów oraz zakupu materiałów biurowych. Ustalenia w tym zakresie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Dodatkowo wykazana w sprawozdaniu liczba 62 odnosząca się do asystentów osób dorosłych była zawyżona o 17, ponieważ zawierała również asystentów dzieci do 16. roku życia. Sprawozdanie zostało zaakceptowane przez Ministerstwo.

(akta kontroli tom I str. 53-57, 106-113, 445-449, 458-459, 465)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Fundacja objęła usługami asystenckimi w 2020 r. sześcioro dzieci do 16. roku życia, które nie powinny zostać zakwalifikowane do uczestnictwa w Programie. Pięcioro z nich zostało objętych Programem również w 2021 r.

Zgodnie z działem IV (Adresaci Programu), Program był adresowany m.in. do 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. Sześcioro spośród 19 dzieci (31,6%) objętych usługami w 2020 r. i pięcioro spośród 18 dzieci (27,8%) objętych usługami w 2021 r. nie posiadało w przedłożonych orzeczeniach o niepełnosprawności wskazań w pkt 7 co do konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji. Łączne koszty bezpośrednie związane z udziałem tych osób w Programie wyniosły 109 608,31 zł.

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezes Zarządu Fundacji, przyjęcie do Programu dzieci bez wskazania konieczności stałej lub długotrwałej opieki w pkt 7 orzeczenia wynikało z błędu w interpretacji Programu oraz krótkiego czasu na rekrutowanie uczestników. Realizator zastosował zasadę minimalnej 70% granicy uczestników wymagających dużego wsparcia w odniesieniu do osób dorosłych i oddzielnie w stosunku do dzieci poniżej 16. roku życia. Przyjmując do Programu dzieci nie posiadające wskazań w pkt 7 orzeczeń, realizator utrzymał próg 84% wsparcia dzieci wymagających dużego wsparcia w 2020 r. i 77% próg w 2021 r. Dodatkowo, troje dzieci uczęszczało do szkół specjalnych, poza miejscem zamieszkania, przez co ich potrzeby mogą być uznane jako większe.

NIK zauważa jednak, że w Programie wyraźnie wskazano, iż uczestnikami Programu mogły zostać tylko dzieci niepełnosprawne posiadające orzeczenie o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami w pkt 7 i 8 w orzeczeniu o niepełnosprawności. Niezależnie od innych potrzeb ww. dzieci, w ich przypadku wymóg ten nie został spełniony. Zgodnie z § 2 ust. 4 umowy, Fundacja zobowiązała się do wykorzystania otrzymanych środków zgodnie z celem na jaki zostały pozyskane oraz na warunkach określonych szczegółowo w Programie, ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert oraz umowie. Natomiast zgodnie z § 8 ust. 7 umowy, środki Funduszu Solidarnościowego wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości podlegają zwrotowi wraz z odsetkami. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 23 października 2018 r. o Funduszu Solidarnościowym²⁴, w przedmiotowej sprawie organem właściwym do wydania decyzji o zwrocie środków w związku z ich wykorzystaniem niezgodnie z przeznaczeniem albo pobraniem ich nienależnie lub w nadmiernej wysokości jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego.

(akta kontroli tom I str. 420-433, 440-444)

2. W ofertach realizacji zadania publicznego w ramach Programu na 2020 r. i 2021 r. nie przedstawiono szczegółowych założeń przyjętych przy kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania. Zgodnie z działem VIII ust. 7 ogłoszenia o otwartym konkursie ofert, oferta musi być czytelna i logiczna, w szczególności powinna zawierać koszty rodzajowe wraz z kosztami jednostkowymi planowanego zadania. Pomimo tego wymogu w ofertach na realizację Programu w latach 2020 i 2021 nie zawarto kosztów jednostkowych dla planowanych kategorii wydatków (poza kosztem godziny usług asystenta).

²⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1787, ze zm.

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezes Zarządu Fundacji, w momencie składania ofert konkursowych, Ministerstwo nie wymagało pełnej kalkulacji kosztów. Wystarczyły jedynie właściwe postanowienia w ofercie ujmuje rodzaje kosztów. NIK zauważa, że w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert znajdował się przywołany powyżej wymóg wskazania kosztów jednostkowych planowanego zadania. Jednakże pomimo ich niewskazania w ofertach złożonych przez Fundację zostały one przyjęte do dofinansowania.

(akta kontroli tom I str. 30-39, 450-453)

3. W przypadku czterech asystentów osoby niepełnosprawnej świadczących usługi w grudniu 2020 r. przekroczono limit kosztów dojazdu własnym środkiem transportu w związku z wyjazdami dotyczącymi realizacji usług wymienionych w treści Programu.

Zgodnie z działem V ust. 2 pkt 1 lit. b ogłoszenia o otwartym konkursie ofert, koszty świadczenia usług asystenta mogą dotyczyć kosztów związanych z ich świadczeniem, takich jak koszty bezpośrednio związane z realizacją usług asystenta: zakupu biletów komunikacji publicznej/prywatnej jednorazowych lub miesięcznych oraz koszty przejazdu własnym/innym środkiem transportu np. taksówką asystentów w związku z wyjazdami, które dotyczą realizacji usług wymienionych w treści Programu, w wysokości nie większej niż 200 zł miesięcznie. 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, Program zakładał koszt przejazdu własnym/innym środkiem transportu dla jednego asystenta, który pełnił swoje obowiązki dla jednej osoby niepełnosprawnej. Tak też założenia były przyjęte w ofercie przedłożonej do Ministerstwa. W sytuacjach o których mowa powyżej, asystenci mieli przypisane dwie, a nawet trzy osoby niepełnosprawne wobec których pełnili swoje obowiązki. Stąd też wyższe kwoty zwrotu. NIK nie podziela powyższego stanowiska. Limit miesięczny na przejazdy środkami transportu określony w Programie w wysokości nie większej niż 200 zł miesięcznie został zdefiniowany dla jednego asystenta. Nie ma przesłanek aby przyjąć interpretację rozszerzającą, mówiącą iż limit ten jest określony dla jednego asystenta, który pełni swoje obowiązki dla jednej osoby niepełnosprawnej.

(akta kontroli tom I str. 445-449, tom II str. 72-85)

4. W przypadku dwóch spośród 20 objętych badaniem asystentów Fundacja nie dysponowała dokumentami potwierdzającymi posiadanie przez nich wymaganych kwalifikacji i doświadczenia.

Zgodnie z działem V ust. 3 Programu usługi asystenta mogą świadczyć:

- a) osoby posiadające dokument potwierdzający uzyskanie kwalifikacji w następujących kierunkach: asystent osoby niepełnosprawnej, opiekun osoby starszej, opiekun medyczny,
- b) osoby posiadające co najmniej 6-miesięczne, udokumentowane doświadczenie w udzielaniu bezpośredniej pomocy osobom niepełnosprawnym np. doświadczenie zawodowe, udzielanie wsparcia osobom niepełnosprawnym w formie wolontariatu,
- c) osoby wskazane przez uczestnika Programu lub jego opiekuna prawnego.

Dwóch asystentów nie zostało wskazanych przez uczestników Programu ani ich opiekunów prawnych, zaś Fundacja nie posiada dokumentów potwierdzających

spełnienie warunków, o których mowa w dziale V ust. 3 lit. a lub dziale V ust. 3 lit. b Programu.

Jeden z asystentów w karcie zgłoszenia asystenta do Programu wskazał, iż posiada 20-letnie doświadczenie w pracy w domu pomocy społecznej, zaś drugi, że posiada 2-letnie doświadczenie w opiece nad chorym po dwóch udarach i chorobie wieńcowej. Jednakże do kart zgłoszenia asystenta nie załączono dokumentów potwierdzających fakt posiadania deklarowanego doświadczenia.

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezes Zarządu Fundacji, nie można było potwierdzić oficjalnie posiadanego przez asystentów doświadczenia. Natomiast były to osoby znane 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. Dodatkowo osoby niepełnosprawne były zadowolone z uzyskiwanej od asystentów pomocy. 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 podkreśla, że zgodnie z Programem usługi asystenckie mogą świadczyć tylko osoby z udokumentowanym doświadczeniem w udzielaniu pomocy osobom niepełnosprawnym. W ww. przypadkach wymóg ten nie został spełniony.

(akta kontroli tom I str. 220-233, 440-444, 450-453)

5. W sprawozdaniu z realizacji Programu za 2021 r. nieprawidłowo zostały wykazane wynikające z umowy koszty wynagrodzenia koordynatora, ocen psychologicznych asystentów oraz zakupu materiałów biurowych.

Zgodnie z ofertą realizacji zadania publicznego w ramach Programu na 2021 r., stanowiącą załącznik do umowy, planowane koszty wynagrodzenia koordynatora Programu zostały określone na 53 090 zł, koszty oceny psychologicznej asystentów na 3500 zł, zaś koszty zakupu materiałów biurowych na 2850 zł. W sprawozdaniu z realizacji Programu za 2021 r. wysokość planowanych kosztów, o których mowa powyżej została określona odpowiednio na 58 090 zł, 500 zł i 850 zł. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezes Zarządu Fundacji, wynikało to z błędu podczas przepisywania kosztów z oferty realizacji zadania publicznego w wersji roboczej.

(akta kontroli tom I str. 53-57, 106-113, 445-449, 458-459, 465)

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

1. Dokonanie ponownego rozliczenia środków Funduszu Solidarnościowego z uwzględnieniem:
 - 1) kosztów niekwalifikowalnych wynikających z:
 - a) objęcia Programem sześciorga dzieci w 2020 r. i pięciorga dzieci w 2021 r. pomimo braku wskazań w pkt 7 orzeczeń o niepełnosprawności konieczności,
 - b) przekroczenia w grudniu 2020 r. limitu kosztów dojazdu własnym środkiem transportu przez czterech asystentów osoby niepełnosprawnej,
 - 2) wynikających z umowy kosztów wynagrodzenia koordynatora, ocen psychologicznych asystentów oraz zakupu materiałów biurowych w prawidłowej wysokości.

2. Zatrudnianie na stanowiskach asystentów osób niepełnosprawnych osób posiadających udokumentowane kwalifikacje i doświadczenie wymagane w Programie.
3. Sporządzanie ofert na realizację zadań publicznych zgodnie z warunkami określonymi w ogłoszeniach o otwartych konkursach ofert.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 9 września 2022 r.

Kontroler
Tomasz Gołaś
Główny specjalista
kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy, Spraw
Społecznych i Rodziny
p.o. Dyrektor
Dariusz Rogowski