



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.003.04.2022

**Pan
Piotr Braun
Dyrektor Fundacji „Edukacji
Nowoczesnej”**
ul. Jana Kochanowskiego 32/60
01-864 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Fundacja „Edukacji Nowoczesnej” ¹ ul. Jana Kochanowskiego 32/60 01-864 Warszawa ²
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Braun, Dyrektor Fundacji „Edukacji Nowoczesnej”, od 26 września 2011 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Przygotowanie, wykonanie i rozliczenie zadania określonego w umowie dotyczącej realizacji Programu „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami” ³ oraz uzyskanie zakładanych efektów.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021. Do realizacji celu kontroli wykorzystane zostały także dokumenty sporządzone po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontrolerzy	1. Alina Hussein, radca Prezesa NIK, upoważnienie do kontroli nr KPS/38/2022 z 28 czerwca 2022 r. 2. Tomasz Golaś, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/56/2022 z 2 września 2022 r.

(akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Realizacja Programu przez Fundację przyczyniła się do usamodzielnienia osób niepełnosprawnych objętych wsparciem i poprawy ich sytuacji społecznej oraz zawodowej, a także do upowszechnienia asystentury, co było bezpośrednim efektem zadania, zadeklarowanym w ofercie złożonej 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 2021 r. Fundacja udzieliła wsparcia 106 osobom niepełnosprawnym w wymiarze 33 480 godzin usług asystenta. Oznaczało to realizację liczby zaplanowanych godzin w 100%. Jednakże, wydatki związane z zakupem materiałów biurowych oraz połączeniami telefonicznymi asystentów w łącznej kwocie 6029,39 zł nie zostały sfinansowane ze środków z wyodrębnionego rachunku bankowego służącego do obsługi Programu, a kwota 312,85 zł z planowanych kosztów bezpośrednich została przesunięta do kosztów pośrednich, co było niezgodne z ogłoszeniem o otwartym

¹ Dalej: Fundacja lub FEN.

² Adres do korespondencji: al. Jerozolimskie 151/25, 02-326 Warszawa.

³ Program Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej pn. „Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami” – edycja 2020-2021 (dalej: Program).

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

⁵ NIK formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

konkursie ofert. Dodatkowo niewykorzystane dofinansowanie zostało zwrócone po terminie.

Pozostałe zrealizowane wydatki były racjonalne i niezbędne dla realizacji zadania oraz spełniały warunki uznania ich za kwalifikowane. Fundacja prowadziła dokumentację finansowo-księgową i wyodrębnioną ewidencję księgową z realizacji Programu w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych, a dokumenty księgowe opisywane były zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 21 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁶.

Fundacja prowadziła działania informacyjno-promocyjne związane z realizacją Programu, jednakże nie obejmowały one wszystkich wymaganych elementów wynikających z 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 celowych⁷.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Oferta realizacji zadania publicznego w ramach Programu

Fundacja w odpowiedzi na ogłoszenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej (dalej: Minister) z 3 grudnia 2020 r., o dodatkowym otwartym konkursie ofert (dalej: ogłoszenie o otwartym konkursie ofert) na realizację Programu w 2021 r. złożyła ofertę realizacji zadania publicznego. Oferta została złożona przed upływem terminu wynikającego z ogłoszenia o otwartym konkursie ofert.

(akta kontroli str. 26-40)

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, celem jej działania jest m.in. pomoc osobom niepełnosprawnym, w tym w zakresie rozwoju osobistego, społecznego, zawodowego, artystycznego oraz w obszarze kultury fizycznej.

(akta kontroli str. 3-25)

W okresie trzech lat przed dniem złożenia oferty Fundacja realizowała zadania w obszarze wspierania osób z niepełnosprawnościami. Fundacja realizowała projekty dotyczące m.in. aktywizacji społeczno-zawodowej osób niepełnosprawnych, wsparcia osób z niepełnosprawnościami w zakresie dostępu do nowych technologii oraz nabywania umiejętności w stosowaniu wspomagających sposobów porozumiewania się, szkolenia komputerowe dla osób z dysfunkcją wzroku. Tym samym Fundacja spełniała kryteria określone w Programie.

(akta kontroli str. 31-32)

Zgodnie ze złożoną ofertą, usługami świadczonymi przez asystenta w 2021 r. miało zostać objętych 150 osób niepełnosprawnych, w tym 120 osób dorosłych posiadających orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności⁹ albo orzeczenie równoważne oraz 30 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. Ponadto

⁶ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm., dalej: ustawa o rachunkowości.

⁷ Dz. U. poz. 953, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie działań informacyjnych.

⁸ Dz. U. z 2022 r. poz. 1327, ze zm.

⁹ 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 zawodowej.

wskazano, że minimum 75% 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 stycznia do 31 grudnia 2021 r.

(akta kontroli str. 26-39)

W ofercie zaplanowano 52 800 godzin wsparcia udzielanego przez asystentów. Koszt godziny ustalono na 40 zł, w związku z czym łączny koszt usług został wyliczony na 2112 tys. zł.

Ponadto w ramach kosztów bezpośrednich zaplanowano:

- koszty biletów dla asystenta komunikacji publicznej/prywatnej oraz koszty przejazdu własnym/innym środkiem transportu: 21,6 tys. zł;
- koszty ubezpieczeń OC i NNW dla asystenta: 3,6 tys. zł;
- koszty zakupu biletów na wydarzenia dla asystenta: 1,2 tys. zł.

Łączne planowane koszty bezpośrednie wyniosły 2138,4 tys. zł.

Koszty pośrednie zostały zaplanowane w wysokości nieprzekraczającej 10% kosztów bezpośrednich – 212 tys. zł z przeznaczeniem na:

- wynagrodzenie kadry administracyjnej: 62 tys. zł;
- wynagrodzenie koordynatora Programu: 108 tys. zł;
- ocenę psychologiczną asystentów: 12 tys. zł;
- zakup materiałów biurowych niezbędnych do realizacji Programu: 10 tys. zł;
- połączenia telefoniczne asystentów: 20 tys. zł.

Tym samym łączna kwota środków finansowych z Funduszu Solidarnościowego wnioskowana przez Fundację na realizację zadania w 2021 r. wyniosła 2350,4 tys. zł.

(akta kontroli str. 34-35)

Planowane do poniesienia wydatki mieściły się w limitach określonych w Programie. W złożonej ofercie przedstawiono szczegółowe założenia przyjęte przy kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania.

(akta kontroli str. 26-39)

Listy rankingowe zostały opublikowane 5 marca 2021 r. Kwota rekomendowanego dofinansowania dla Fundacji wyniosła 1500 tys. zł. Fundacja nie została indywidualnie poinformowana o wynikach naboru. W związku z faktem, że rekomendowane dofinansowanie było niższe od wnioskowanego oferta została zaktualizowana poprzez ograniczenie planowanej liczby uczestników do 90 osób w tym 10 dzieci oraz zmniejszenie liczby godzin usług asystenckich do 33 480.

W ramach kosztów bezpośrednich zaplanowano:

- koszty godzin usług asystenta: 1339,2 tys. zł;
- koszty biletów dla asystenta komunikacji publicznej/prywatnej oraz koszty przejazdu własnym/innym środkiem transportu: 21,1 tys. zł;
- koszty ubezpieczeń OC i NNW dla asystenta: 2,7 tys. zł;
- koszty zakupu biletów na wydarzenia dla asystenta: 1,2 tys. zł.

Łączne planowane koszty bezpośrednie wyniosły 1364,2 tys. zł.

Koszty pośrednie zostały zaplanowane w wysokości nieprzekraczającej 10% kosztów bezpośrednich – 135,8 tys. zł z przeznaczeniem na:

- wynagrodzenie kadry administracyjnej: 48 tys. zł;
- wynagrodzenie koordynatora Programu: 72 tys. zł;
- ocenę psychologiczną asystentów: 7 tys. zł;
- zakup materiałów biurowych niezbędnych do realizacji Programu: 5 tys. zł;

– połączenia telefoniczne asystentów: 3,8 tys. zł.

(akta kontroli str. 41-51, 558-563)

Bezpośrednim efektem realizacji zadania miało być usamodzielnienie się 90 osób w tym 10 dzieci i poprawa ich sytuacji społecznej oraz w przypadku osób dorosłych, także zawodowej. Realizacja zadania miała przyczynić się do upowszechnienia asystentury, a przede wszystkim do pełniejszego i bardziej efektywnego udziału osób z niepełnosprawnościami w życiu społecznym i zawodowym. Zadeklarowano również wzrost poziomu niezależnego funkcjonowania i aktywności społecznej 90% spośród 90 uczestników projektu. W wyniku osiągnięcia celów szczegółowych miała nastąpić zmiana wizerunku adresatów zadania w najbliższym otoczeniu m.in. poprzez dostrzeżenie potencjału społecznego/zawodowego osób z niepełnosprawnościami.

(akta kontroli str. 45-46)

W ofercie wskazano zasoby kadrowe w postaci dziewięciu pracowników posiadających doświadczenie w koordynacji i zarządzaniu projektami, a także realizacji usług na rzecz osób niepełnosprawnych, w tym trzy osoby, które ukończyły 120 godzinny kurs asystenta osoby niepełnosprawnej. Fundacja zadeklarowała również posiadanie wyszkolonej kadry świadczącej usługi asystenta w projektach dofinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

(akta kontroli str. 47-48)

Wskazano również zasoby rzeczowe w postaci dysponowania trzema lokalami (w Warszawie, Jeleniej Górze i Poznaniu), wyposażonymi w urządzenia biurowe i sprzęt komputerowy do obsługi administracyjnej projektu. Udział finansowy Fundacji nie został przewidziany, w związku z czym w ofercie wskazano tylko obrót wnioskodawcy za rok 2018 i 2019.

(akta kontroli str. 48)

Złożone oferty zawierały niezbędne dane i informacje 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.

(akta kontroli str. 26-51)

Opis stanu
faktycznego

2. Realizacja zadania publicznego określonego w umowie

Fundacja zawarła z Ministrem umowę w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Funduszu Solidarnościowego na realizację zadania w ramach Programu nr AOOzN/174/2021. W umowie nie wskazano daty jej zawarcia¹⁰.

(akta kontroli str. 55-65, 82-83)

W okresie od stycznia do grudnia 2021 r. usługami świadczonymi przez asystenta objęto łącznie 106 osób niepełnosprawnych, w tym 10 dzieci do 16. roku życia, 58 osób dorosłych ze znacznym stopniem niepełnosprawności, w tym 21 z niepełnosprawnością sprzężoną i 38 osób dorosłych z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności, w tym 11 osób z niepełnosprawnością sprzężoną. Tym samym wsparciem objęto większą liczbę dorosłych osób niepełnosprawnych od przewidzianej w ofercie (80 osób dorosłych i 10 dzieci). Wynikało to z rezygnacji

¹⁰ Za pośrednictwem korespondencji elektronicznej w dniu 1 czerwca 2021 r. Fundacja uzyskała od Ministerstwa Rodziny i polityki Społecznej (dalej: Ministerstwo) informację, iż za datę zawarcia umowy należy uznać dzień podpisania dokumentu przez upoważnionego Wiceministra, tj. dzień 14 maja 2021 r.

z udziału z Programie przez 19 osób niepełnosprawnych, na których miejsca przyjmowano kolejnych uczestników.

W 2021 r. zrealizowano 33 480 godzin usług asystenckich co było zgodne z ofertą.

(akta kontroli str. 66-68, 95-99)

Koszt jednej godziny pracy asystenta wynosił w przypadku wszystkich asystentów 40 zł za godzinę świadczenia usług. Usługi były świadczone w oparciu o umowy zlecenia zawierane przez Fundację zarówno z osobami fizycznymi jak i prowadzącymi działalność gospodarczą.

(akta kontroli str. 95-99, 262,269)

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 (głównie z chorobami narządu wzroku – 15 osób i niepełnosprawnościami sprzężonymi – dziewięć osób), w tym również dzieci, które były dowożone np. na zajęcia rehabilitacyjne.

Fundacja przestrzegała limitów określonych w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert¹¹, dotyczących:

- zakupu biletów komunikacji publicznej/prywatnej jednorazowych lub miesięcznych oraz koszty przejazdu własnym/innym środkiem transportu, w wysokości nie większej niż 200 zł miesięcznie,
- zakupu biletów wstępu na wydarzenia kulturalne/rozrywkowe/sportowe/ społeczne itp. dla asystenta towarzyszącego uczestnikowi Programu, w wysokości nie większej niż 100 zł miesięcznie,
- ubezpieczeń OC lub NNW asystentów związanych ze świadczeniem usługi asystenta, w wysokości nie większej niż 150 zł rocznie.

Nie planowano i nie realizowano wydatków dotyczących zakupu środków ochrony osobistej.

(akta kontroli str. 86, 220-260)

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, 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 str. 66-68, 220-260)

Fundacja na swojej stronie internetowej¹² opublikowała kluczowe informacje o Programie, w tym o naborze osób chętnych do korzystania ze wsparcia asystenta. Treści zamieszczone na stronie internetowej nie zawierały jednak elementów wymaganych § 7 ust. 1 pkt 1-2 i 5 rozporządzenia w sprawie działań informacyjnych. W miejscu realizacji Programu nie zamieszczono plakatu informacyjnego o realizacji Programu, a logo Ministerstwa nie było umieszczane na materiałach i dokumentach związanych z realizacją Programu. Ustalenia w tym zakresie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 80-81)

¹¹ Dział V ust. 2.1. lit b-d ogłoszenia o otwartym konkursie ofert.

¹² <https://fen.net.pl/asystent-osobisty-osoby-z-niepelnosprawnościami-zapraszamy-do-udziału-w-projekcie/#more-2475>

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.

(akta kontroli str. 547-551, 564-565)

2.1. Przyznawanie usług świadczonych przez asystentów osoby niepełnosprawnej

Rekrutacja do Programu miała charakter ciągły. W okresie od stycznia do marca 2021 r. udział w Programie rozpoczęło 88 osób. Kolejni uczestnicy byli rekrutowani w okresie późniejszym w celu zastąpienia osób, które zakończyły swój udział w Programie oraz pełnego wykorzystania godzin usług asystenckich przewidzianych w umowie o wsparcie. Do Fundacji wpłynęło 106 wniosków od osób uprawnionych lub ich opiekunów prawnych i wszystkie osoby nimi objęte zostały zakwalifikowane do udziału w Programie. Decyzje o przyznaniu asystenta/zakwalifikowaniu do Programu podejmował jednoosobowo koordynator projektu.

NIK wskazuje, że w sytuacji dużej liczby zgłoszeń przekraczającej liczbę dostępnych miejsc, dobrą praktyką byłoby podejmowanie decyzji w zakresie rekrutacji uczestników przez zespół złożony z kilku osób.

Po przeprowadzeniu postępowania rekrutacyjnego telefonicznie informowano osoby niepełnosprawne o wynikach rekrutacji.

(akta kontroli str. 66-68, 552-556)

Sytuacja epidemiologiczna związana z pojawieniem się wirusa SARS-CoV-2 przełożyła się na realizację usług asystenckich. Większość osób niepełnosprawnych korzystała ze wsparcia asystentów głównie w domu, ograniczając przy tym wyjścia do placówek usługowych, ochrony zdrowia i urzędów do niezbędnego minimum. Jednakże epidemia nie przełożyła się w istotny sposób na wykonanie działań zaplanowanych w ofercie i osiągnięcie założonych wskaźników. Nie zrealizowano w pełni zaplanowanych wydatków związanych z zakupem biletów na wydarzenia dla asystentów, ale oszczędności wyniosły tylko 61,00 zł (5,1% zaplanowanej kwoty).

(akta kontroli str. 95-99, 547-551)

2.2. Zakres usług świadczonych przez asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej

Badaniem objęto dokumentację 20 spraw (13 kobiet i siedmiu mężczyzn), w tym dziewięć osób dorosłych ze znacznym stopniem niepełnosprawności i sześć osób dorosłych ze stopniem umiarkowanym oraz pięciorga dzieci do 16. roku życia.

(akta kontroli str. 220-261)

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

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

Wszyscy uczestnicy objęci badaniem próby posiadali stosowne orzeczenia o niepełnosprawności: siedem osób posiadało orzeczenia o znacznym stopniu niepełnosprawności, dwie osoby posiadały orzeczenia lekarzy orzeczników ZUS o trwałej niezdolności do samodzielnej egzystencji¹³, sześć osób posiadało orzeczenia o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, zaś pięcioro dzieci posiadało orzeczenia 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.

Wszyscy chętni do uczestnictwa w Programie złożyli karty zgłoszenia wraz z kserokopiami aktualnych orzeczeń o stopniu niepełnosprawności.

(akta kontroli str. 220-261)

W przypadku 19 osób 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 tym, że osoba niepełnosprawna wyraziła potrzebę korzystania z usług asystenta dopiero w późniejszym terminie, a nie bezpośrednio po zgłoszeniu do Programu.

(akta kontroli str. 220-261, 547-551)

Wsparcie udzielane przez asystentów polegało m.in. na pomocy w czynnościach domowych, wsparciu w obsłudze nowych technologii, pomocy w zakupach, spacerach, pomocy w przyrządzaniu posiłków, w wypełnianiu dokumentów urzędowych oraz w dotarciu do urzędów i w trakcie pobytu w nich, pomocy w czytaniu dokumentów/książek/instrukcji, w dotarciu oraz podczas pobytu w ośrodkach rehabilitacji/ochrony zdrowia, pomocy w pracach ogrodowych, wsparciu w dojeździe oraz podczas pobytu w miejscu kultu, pomocy w wyprowadzaniu zwierząt na spacer, w dotarciu na uroczystości rodzinne, do placówek kultury/rozrywki/społecznej/sportowej i oświatowej, pomocy w nauce/odrabianiu lekcji.

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 niepochodzących z dofinansowania otrzymanego w ramach Programu. W toku kontroli nie stwierdzono, aby w tym samym czasie asystent opiekował się więcej niż jednym uczestnikiem Programu.

(akta kontroli str. 100-261, 547-551)

19 osób korzystających z usług asystenta zrezygnowało z ich otrzymywania przed zakończeniem realizacji Programu. Część klientów zrezygnowała z przyczyn osobistych takich jak zmiana sytuacji życiowej, tymczasowy pobyt w miejscu innym niż miejsce świadczenia usług asystenckich, pomoc członków rodziny w opiece, brak potrzeby dalszego wsparcia asystenckiego. Pozostałe osoby nie przedstawiły powodu rezygnacji.

(akta kontroli str. 547-551)

Zdaniem NIK, realizacja Programu przez Fundację w okresie objętym kontrolą przyczyniła się do osiągnięcia celów Programu. Potwierdzają to również wyniki

¹³ Zgodnie z art. 5 pkt 1a ustawy o rehabilitacji zawodowej, orzeczenie lekarza orzecznika ZUS o niezdolności do samodzielnej egzystencji jest traktowane na równi z orzeczeniem o znacznym stopniu niepełnosprawności.

anonimowych ankiet skierowanych do beneficjentów Programu¹⁴. 71% ankietowanych było bardzo zadowolonych, 25% było zadowolonych, zaś 4% czasem zadowolonych z pomocy uzyskiwanej od asystentów. Wszyscy badani wskazali, że dzięki uzyskanej pomocy asystenta lepiej radzą sobie z różnymi trudnymi sytuacjami życiowymi (71% wskazało odpowiedź „zdecydowanie tak” zaś 29% odpowiedź „tak”). Większość respondentów wskazywała, że tego rodzaju pomoc jest bardzo potrzebna dla osób niepełnosprawnych, a jedna podkreśliła, że chciałaby móc korzystać z pomocy stałego asystenta ze względu na to, że przywiązuje się do ludzi.

(akta kontroli str. 540-541)

2.3. Kadra świadcząca usługi

Za koordynowanie działań merytorycznych w Programie oraz nadzorowanie procesu ich realizacji odpowiedzialny był koordynator projektu zatrudniony w oparciu o umowę zlecenia. Do zadań koordynatora należało m.in. nadzorowanie realizacji projektu zgodnie z umową o dofinansowanie, nadzorowanie i koordynacja pracy personelu projektu, weryfikacja i akceptacja dokumentów i materiałów wytworzonych w związku z realizacją projektu, nadzorowanie właściwego udokumentowania wydatków związanych z realizacją projektu, bieżące monitorowanie stopnia osiągnięcia rezultatów, prawidłowe sporządzenie sprawozdania z realizacji projektu, zarządzanie ryzykiem. 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 doradcy zawodowego, trenera pracy, asystenta osoby niepełnosprawnej, a także w opiniowaniu rozwiązań wsparcia osób niepełnosprawnych oraz bezpośredniej pracy z osobami niepełnosprawnymi.

(akta kontroli str. 270-272)

Do realizacji Programu zostały zatrudnione w oparciu o umowy cywilnoprawne trzy osoby do wykonywania prac administracyjnych. Do ich zadań należało m.in: wsparcie bieżącej pracy koordynatora projektu w zakresie nadzoru oraz koordynacji i organizacji prac personelu projektu, redagowanie dokumentacji projektowej, weryfikowanie i monitorowanie opracowanych dokumentów i innych materiałów pod kątem ich zgodności w zawartymi umowami i ofertą, monitorowanie wykonania zaplanowanych prac projektowych pod kątem ich zgodności z harmonogramem.

(akta kontroli str. 47, 273-281)

Usługi asystenta osoby niepełnosprawnej były świadczone przez 55 asystentów. Wszyscy udzielali wsparcia osobom dorosłym, zaś 10 udzielało wsparcia dzieciom. W trakcie realizacji Programu nie rozwiązano umowy z żadnym z asystentów. Wszyscy asystenci zostali wskazani przez osoby niepełnosprawne lub ich opiekunów prawnych.

(akta kontroli str. 69-70, 95-99, 552-556)

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

(akta kontroli str. 251-260, 285-288)

¹⁴ Ankiety skierowano do wszystkich 106 uczestników Programu, odpowiedzi otrzymano od 24 z nich.

Z informacji przekazanych przez Dyrektora Fundacji wynika, że ocena postępów realizacji zakładanych rezultatów, w tym pracy asystentów osobistych należała do bieżących obowiązków koordynatora projektu, który we współpracy z personelem administracyjnym na bieżąco analizował oraz konsultował w razie wątpliwości (telefonicznie bądź drogą e-mailową) karty pracy i zakres wykazanych usług. 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 w realizacji 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).

W aplikacji dostępne były dane dotyczące osób niepełnosprawnych (dane z kart zgłoszenia do Programu, skany zaświadczeń o niepełnosprawności) oraz asystentów (dane osobowe, skany umów, dane dotyczące liczby podopiecznych, karty realizacji usług, ewidencje przebiegu pojazdów, skany/zdjęcia biletów/faktur na wydarzenia kulturalne/sportowe). 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 w kwestiach związanych z realizacją Programu.

(akta kontroli str. 547-551, 557)

Z ankiet przeprowadzonych z asystentami¹⁵ wynika, że o atrakcyjności wykonywania tego zawodu decyduje możliwość udzielania pomocy i towarzyszenia osobie niepełnosprawnej (69% głosów), bezpośredni kontakt z podopiecznymi, możliwość budowania relacji (38% głosów), dogodne godziny pracy i możliwość łączenia z innymi zajęciami (13% głosów), możliwość zarobku, praca wykonywana w różnych miejscach, satysfakcja z uzyskiwanej samodzielności przez osobę niepełnosprawną (po 6% głosów). W zakresie proponowanych zmian w wykonywaniu usług asystenta wskazywano na potrzebę zwiększenia nakładów finansowych na tę formę pomocy (69% głosów); wprowadzenie możliwości szkoleń dla asystentów osoby niepełnosprawnej (44% głosów); zweryfikowanie istniejących przepisów prawnych i dostosowanie do potrzeb w tym zakresie (31% głosów); wprowadzenie ujednoliconych standardów pomocy w formie usług asystenckich (19% głosów). 19% respondentów nie widziało potrzeby wprowadzania zmian.

(akta kontroli str. 540-541)

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

Opis stanu faktycznego

Fundacja otrzymała na realizację Programu kwotę 1500 tys. zł¹⁶ w ramach trzech transz przekazanych przez Ministerstwo 7 czerwca, 14 czerwca i 16 września 2021 r., co stanowiło 100% planowanych kosztów realizacji Programu.

¹⁵ W trakcie kontroli ankiety zostały skierowane do wszystkich 55 asystentów, zostały wypełnione i zwrócone przez 16 z nich.

¹⁶ W tym 135,8 tys. zł na koszty pośrednie zadania.

Fundacja wydatkowała 1499,9 tys. zł na realizację Programu, co stanowiło 100%¹⁷ planowanych kosztów, w tym 136,2 tys. zł na koszty pośrednie. Rozliczone wydatki związane z obsługą Programu, stanowiły 10% kosztów bezpośrednich Programu.

Koszty bezpośrednie w kwocie 1363,8 tys. zł zostały poniesione na: koszty usług asystenta – 1339,2 tys. zł, koszty przejazdu własnym środkiem transportu – 21,1 tys. zł, koszty ubezpieczenia OC i NNW asystentów – 2,4 tys. zł i koszty zakupu biletów na wydarzenia – 1,1 tys. zł.

Koszty pośrednie w łącznej kwocie 136,2 tys. zł zostały poniesione na: wynagrodzenia kadry administracyjnej – 48 tys. zł, wynagrodzenie koordynatora – 72 tys. zł, koszty oceny psychologicznej asystentów – 7 tys. zł, zakup materiałów biurowych – 5 tys. zł i koszty połączeń telefonicznych asystentów – 4,2 tys. zł.

W korekcie sprawozdania z realizacji programu złożonej 6 października 2022 r. wskutek kontroli NIK, koszty zakupu materiałów biurowych zostały ograniczone do 2 tys. zł, zaś koszty połączeń telefonicznych asystentów do 0,8 tys. zł. Tym samym łączna kwota kosztów pośrednich wyniosła 129,8 tys. zł, zaś łączna kwota wydatków w ramach Programu 1493,6 tys. zł¹⁸.

(akta kontroli str. 95-99, 406, 569-573)

Kwota 312,85 zł z planowanych kosztów bezpośrednich w kategorii: *Ubezpieczenia OC i NNW asystentów* została przesunięta do planowanych kosztów pośrednich w kategorii: *Połączenia telefoniczne asystentów*. Ustalenia w tym zakresie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 95-99)

Kwota niewykorzystanego dofinansowania wyniosła 61 zł i została zwrócona do Ministerstwa 26 stycznia 2022 r., tj. po upływie terminu wynikającego z umowy. Ustalenia w tym zakresie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 363)

Badaniem objęto 15 dowodów księgowych. Wartość wybranych do próby dowodów wyniosła 145,4 tys. zł, co stanowiło 9,6% wszystkich wydatków w ramach Programu. Uzyskane na realizację Programu środki zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem wynikającym z umowy. Ponoszone wydatki mieściły się w limitach określonych dla poszczególnych pozycji kalkulacji kosztów. Zrealizowane wydatki były racjonalne i niezbędne dla realizacji zadania.

(akta kontroli str. 461-492)

Wydatki na realizację Programu były ponoszone z wyodrębnionego rachunku bankowego, za wyjątkiem wydatków związanych z zakupem materiałów biurowych na kwotę 3003,40 zł oraz połączeniami telefonicznymi asystentów na kwotę 3025,99 zł. Zostały one poniesione z innego rachunku bankowego niż rachunek wyodrębniony służący do obsługi Programu, a następnie zostały zrefundowane w dniu 31 grudnia 2021 r. Ustalenia w tym zakresie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 297-363)

Fundacja prowadziła dokumentację finansowo-księgową i wyodrębnioną ewidencję księgową z realizacji Programu w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych. Wszystkie koszty poniesiono w okresie realizacji zadania. Wszystkie wydatki zostały poniesione w okresie od dnia zawarcia umowy do 31 grudnia 2021 r.

(akta kontroli str. 297-462)

Dokumenty księgowe dotyczące wydatków związanych z realizacją Programu były opisywane zgodnie z zasadami wynikającymi z art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości,

¹⁷ Nie wydatkowano kwoty 61 zł.

¹⁸ Koszty bezpośrednie nie uległy zmianie.

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 była podpisane przez Dyrektora albo Zastępcę Dyrektora Fundacji.

(akta kontroli str. 461-492)

Fundacja wywiązywała się z obowiązków sprawozdawczych wobec Ministerstwa w trakcie realizacji Programu, na bieżąco przekazując wymagane informacje. Sprawozdanie z realizacji Programu za 2021 r. zostało przekazane 26 stycznia 2021 r. Sprawozdanie było zgodne ze stanem faktycznym i wynikało z dokumentów źródłowych, z wyłączeniem danych dotyczących liczby osób niepełnosprawnych w podziale na osoby ze znacznych i umiarkowanym stopniem niepełnosprawności. W sprawozdaniu wykazano 55 osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności podczas gdy faktycznie było ich 58 oraz 41 osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności podczas gdy faktycznie było ich 38. W związku z faktem, iż zmiana liczby osób w poszczególnych kategoriach nie wiązała się z zawyżeniem liczby osób wymagających wysokiego poziomu wsparcia, nie miała ona znaczenia z punktu widzenia osiągnięcia celów Programu. Sprawozdanie zostało zaakceptowane przez Ministerstwo. W korekcie sprawozdania złożonej w trakcie kontroli powyższa rozbieżność została sprostowana.

(akta kontroli str. 95-99, 558-563, 569-573)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Fundacja nie umieściła w miejscu realizacji projektu plakatu informacyjnego, o którym mowa w § 2 pkt 2 lit. c rozporządzenia w sprawie działań informacyjnych.

W informacjach dotyczących realizacji Programu zamieszczanych na stronach internetowych Fundacja nie umieszczała elementów, o których mowa w § 7 ust. 1 pkt 1-2 i 5 rozporządzenia w sprawie działań informacyjnych, tj. 1) barw Rzeczypospolitej Polskiej i wizerunku godła Rzeczypospolitej Polskiej; 2) informacji o finansowaniu lub dofinansowaniu zadania z budżetu państwa lub z państwowych funduszy celowych; 5) wartości finansowania lub dofinansowania i całkowitej wartości zadania.

Fundacja nie umieszczała logo Ministerstwa na wszystkich materiałach, w szczególności promocyjnych oraz informacyjnych dotyczących realizowanego zadania, pomimo że obowiązek taki wynikał z § 5 ust. 2 umowy nr AOOzN/174/2021.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Fundacji pełniącego również funkcję koordynatora projektu, plakat informacyjny nie został opracowany ponieważ nie zostało to przewidziane w budżecie projektu, do którego Ministerstwo nie zgłosiło uwag. Pomimo nieumieszczenia wszystkich wymaganych informacji na stronie internetowej oraz nieumieszczenia logotypu Ministerstwa na materiałach związanych z realizacją Programu wszyscy uczestnicy oraz osoby współpracujące były informowane o finansowaniu zadania ze środków budżetu państwa.

Niezależnie od powyższych wyjaśnień Fundacja przed zakończeniem kontroli umieściła brakujące elementy na swoich stronach internetowych.

(akta kontroli str. 80-81, 558-563, 576-577)

2. Kwota 312,85 zł z niewykorzystanych kosztów bezpośrednich w kategorii: *Ubezpieczenia OC i NNW asystentów* została w grudniu 2021 r. przesunięta 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 nr AOOzN/174/2021 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 ofertą złożoną Ministrowi, 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.

Fundacja przed zakończeniem kontroli dokonała zwrotu środków przesuniętych z naruszeniem ww. postanowień umowy.

(akta kontroli str. 95-99, 558-563, 569-575)

3. Niewykorzystane dofinansowanie w kwocie 61 zł zostało zwrócone do Ministerstwa po terminie.

Zgodnie z umową nr AOOzN/174/2021 w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Funduszu Solidarnościowego, Fundacja była zobowiązana do zwrotu niewykorzystanej części środków w terminie do 15 stycznia 2022 r. (§ 3 ust. 7 pkt 2) oraz wskazania kwoty niewykorzystanych środków Funduszu z podziałem na koszty bezpośrednie i pośrednie (§ 3 ust. 10 pkt 2).

Fundacja dokonała zwrotu niewykorzystanych środków dopiero 26 stycznia 2022 r. i nie wskazała w jakiej części zwracane środki stanowiły koszty bezpośrednie a w jakiej koszty pośrednie.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Fundacji, było to wynikiem omyłki.

(akta kontroli str. 363, 558-563)

4. Wydatki związane z zakupem materiałów biurowych oraz połączeniami telefonicznymi asystentów w łącznej kwocie 6029,39 zł nie zostały sfinansowane ze środków z wyodrębnionego rachunku bankowego służącego do obsługi Programu.

Zgodnie z § 3 ust. 5 umowy nr AOOzN/174/2021 w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Funduszu Solidarnościowego, Fundacja była zobowiązana do ponoszenia wydatków związanych z przedmiotem umowy za pośrednictwem wyodrębnionego rachunku bankowego (za wyjątkiem należności na rzecz urzędów skarbowych i ZUS). Tymczasem wydatki związane z zakupem materiałów biurowych na kwotę 3003,40 zł oraz połączeniami telefonicznymi asystentów na kwotę 3025,99 zł zostały poniesione z innego rachunku bankowego niż rachunek wyodrębniony służący do obsługi Programu, a następnie w dniu 31 grudnia 2021 r. zostały zrefundowane.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Fundacji było to wynikiem równoległej realizacji wielu projektów, natomiast przedmiotowe koszty zostały faktycznie poniesione. Niezależnie od powyższego, kwota 6029,39 zł została zwrócona do Ministerstwa.

(akta kontroli str. 297-363, 558-563, 569-575)

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi i wnioski

W związku z usunięciem przez Fundację skutków stwierdzonych nieprawidłowości poprzez złożenie korekty sprawozdania z realizacji Programu oraz zwrot środków w kwocie 6403,24 zł wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych, tj. 772 zł oraz uzupełnienie na stronie internetowej Fundacji wymaganych informacji w zakresie informacji i promocji Programu, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania uwag i wniosków pokontrolnych.

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.

Warszawa, 10 października 2022 r.

Kontroler
Tomasz Gołaś
główny specjalista
kontroli państwowej

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