



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.411.004.03.2021

Pani
Małgorzata Kędzierska
Prezes Zarządu
Fundacji Nasza Bajka
ul. Zielona 5
05-270 Marki

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

R/21/004 Usługi asystenta osobistego jako wsparcie społeczne osób niepełnosprawnych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Fundacja Nasza Bajka ¹ ul. Zielona 5, 05-270 Marki ²
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Kędzierska, Prezes Zarządu Fundacji Nasza Bajka, od 8 października 2010 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość przygotowania, wykonania i rozliczenia zadania określonego w umowie dotyczącej realizacji zadań z Programu <i>Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami</i> ³ .
Okres objęty kontrolą	1 stycznia – 15 grudnia 2021 r.
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. Tomasz Gołaś, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KPS/60/2021 z 26 października 2021 r. 2. Marcin Grabowski, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KPS/62/2021 z 25 listopada 2021 r.

(akta kontroli str. 1-7)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA Fundacja Nasza Bajka realizowała w 2021 r. zadanie w ramach Programu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami* – edycja 2020-2021, jednakże nadzór nad świadczonymi usługami był niewystarczający.

Prawie w połowie z objętych kontrolą przypadków, na podstawie zapisów w kartach realizacji usług asystenckich nie można jednoznacznie stwierdzić zgodności zakresów usług świadczonych przez asystentów z zakresami wskazanymi w kartach zgłoszenia do Programu.

W przypadku pięciu asystentów przekroczono maksymalną liczbę podopiecznych, na rzecz których świadczone były usługi. Czterech asystentów miało pod opieką po trzy dorosłe osoby niepełnosprawne, a jeden opiekował się dwojgiem dzieci, co było niezgodne z rozdziałem III.2. oferty złożonej przez Fundację, stanowiącej załącznik do umowy nr AOOzN/139/2021 w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Funduszu Solidarnościowego na realizację zadania. Zgodnie z ww. rozdziałem, Fundacja zobowiązana była, aby jeden asystent opiekował się nie więcej niż

¹ Dalej: Fundacja lub FNB.

² Adres do korespondencji: ul. Sosnowa 4, 05-270 Marki.

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

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

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

dwiema osobami dorosłymi, zaś opiekunowie dzieci do 16. roku życia mieli pod opieką maksymalnie jedno dziecko oraz jedną bądź dwie osoby dorosłe.

Oferta na realizację zadania została złożona w terminie wraz z wymaganymi załącznikami. Wsparcie w ramach umowy, do 30 listopada 2021 r., zostało udzielone łącznie 51 podopiecznym⁶, co stanowiło 132,5% liczby osób przewidzianej w ofercie. Pomimo zwiększenia liczby osób objętych wsparciem, zrealizowano 18 186,2 godzin usług asystenta, co stanowiło 80,8% godzin zaplanowanych w ofercie i poniesiono wydatki w łącznej wysokości 718,1 tys. zł⁷ (68,2% planowanych kosztów). Dotychczasowe tempo realizacji wskazuje, że zakres rzeczowo-finansowy zostanie zrealizowany w ponad 90%.

Usługi były świadczone przez asystentów posiadających wystarczające kwalifikacje, na rzecz podopiecznych, którzy spełniali kryteria udziału w Programie. 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 rachunkowości⁸.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Prawidłowość przygotowania oferty na realizację zadania z Programu *Asystent osobisty osoby z niepełnosprawnościami*

Fundacja w odpowiedzi na ogłoszenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej 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 15 stycznia 2021 r., tj. przed upływem terminu wynikającego z ogłoszenia o otwartym konkursie ofert. Oferta została złożona na obowiązującym formularzu i podpisana przez Prezesa Zarządu.

(akta kontroli str. 8-42)

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 wolontariacie⁹. Zgodnie ze Statutem Fundacji z 27 września 2010 r., celem jej działania jest pomoc wychowawcza, edukacyjna, rehabilitacyjna i społeczna osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym oraz ich rodzinom ze szczególnym uwzględnieniem dzieci, młodzieży oraz osób starszych. Cele te są realizowane m.in. poprzez działania na rzecz wyrównywania szans dzieci i młodzieży oraz dorosłych osób niepełnosprawnych.

(akta kontroli str. 26-35)

W okresie trzech lat przed dniem złożenia oferty FNB realizowała siedem projektów finansowanych ze środków publicznych w obszarze wspierania osób z niepełnosprawnościami, w tym m.in. w ramach Programu *Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej – edycja 2019-2020*, który był realizowany za rzecz Gminy Marki. Tym samym Fundacja spełniała kryteria określone w Programie.

(akta kontroli str. 36-42)

Zgodnie ze złożoną ofertą, usługami świadczonymi przez asystenta miało zostać objętych 40 osób niepełnosprawnych, w tym 35 osób dorosłych posiadających

⁶ Dwie osoby rozpoczęły udział w Programie od grudnia 2021 r.

⁷ Wskazana kwota wydatków nie obejmuje kosztów usług asystentów, kosztów biletów i transportu oraz wynagrodzeń kadry administracyjnej (koordynator i asystent) i połączeń telefonicznych za listopad 2021 r., które zostaną poniesione w grudniu 2021 r.

⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 217, ze zm., dalej: ustawa o rachunkowości.

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm.

orzeczenie o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności¹⁰ albo orzeczenie równoważne oraz pięcioro dzieci do 16. roku życia z orzeczeniem o niepełnosprawności¹¹. Ponadto wskazano, że minimum 70% uczestników, czyli 28 osób, będą stanowiły osoby wymagające wysokiego poziomu wsparcia, w tym osoby z niepełnosprawnościami sprzężonymi i trudnościami związanymi z mobilnością i komunikacją. Dodatkowo zaplanowano, że w przypadku większej liczby zgłoszeń, zmniejszona będzie liczba godzin usług na osobę.

(akta kontroli str. 10-20)

W ofercie zaplanowano 22 500 godzin wsparcia udzielanego przez 20 asystentów. Koszt godziny ustalono na 40 zł, w związku z czym łączny koszt usług został zaplanowany na 900 tys. zł.

Ponadto w ramach kosztów bezpośrednich zaplanowano:

- koszty biletów dla asystenta komunikacji publicznej/prywatnej oraz koszty przejazdu własnym/innym środkiem transportu: 40 tys. zł;
- koszty ubezpieczeń OC i NNW dla asystenta: 3 tys. zł;
- koszty zakupu biletów na wydarzenia dla asystenta: 14 tys. zł.

Łączne planowane koszty bezpośrednio wyniosły 957 tys. zł.

Koszty pośrednie zostały zaplanowane w wysokości 10% kosztów bezpośrednich, tj. 95,7 tys. zł z przeznaczeniem na:

- wynagrodzenie kadry administracyjnej: 42 tys. zł;
- wynagrodzenie koordynatora Programu: 43 tys. zł;
- ocenę psychologiczną asystentów: 1 tys. zł;
- zakup materiałów biurowych niezbędnych do realizacji Programu: 4,7 tys. zł;
- połączenia telefoniczne asystentów: 5 tys. zł.

Tym samym łączna kwota środków finansowych z Funduszu Solidarnościowego wnioskowana przez FNB na realizację zadania wyniosła 1052,7 tys. zł. Założenia przyjęte przy kalkulacji przewidywanych kosztów realizacji zadania zostały przedstawione w ofercie i były uzasadnione z punktu widzenia planowanych do podjęcia działań. Mieściły się również w limitach określonych w Programie.

(akta kontroli str. 18)

Bezpośrednim efektem realizacji zadania miało być umożliwienie osobom niepełnosprawnym funkcjonowania w społeczności lokalnej poprzez pomoc asystenta w codziennych czynnościach, co miało przeciwdziałać dyskryminacji osób niepełnosprawnych oraz wymierna liczba godzin usług asystenckich. Asystenci mieli pomagać osobom niepełnosprawnym, ale ich nie wyręczać tylko motywować do nowych aktywności, co miało się przełożyć na wzrost aktywności oraz integracji społecznej osób z niepełnosprawnościami. Realizacja zadania miała spowodować, że osoby niepełnosprawne poczują się bardziej samodzielne i zwiększy się ich udział w życiu społecznym oraz zainteresowanie nowymi dziedzinami, np. kulturą. Udział w projekcie miał wpłynąć pozytywnie na rozwój psychiczny uczestników, przełamywanie dotychczasowych barier, zapobieganie zjawisku wykluczenia społecznego oraz zmianę postrzegania czasu wolnego.

(akta kontroli str. 13)

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 zawodowej i społecznej.

¹¹ 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.

W ofercie wskazano zasoby kadrowe w postaci zespołu 53 asystentów posiadających niezbędne przygotowanie i doświadczenie w świadczeniu usług asystenckich oraz osób, które będą odpowiedzialne za zarządzanie Programem – koordynatora oraz jego asystenta. Do zadań koordynatora zaliczono m.in. opracowanie dokumentacji projektowej, rekrutację uczestników projektu, weryfikację dokumentów zgłoszeniowych, promocję projektu, dokonywanie zakupów w ramach projektu, nadzór nad prawidłową realizacją projektu i opracowywanie sprawozdań merytorycznych.

(akta kontroli str. 15-16, 382-384)

Do zadań asystenta koordynatora należała obsługa administracyjna projektu, przygotowanie i wydawanie kart realizacji usług asystenckich, nadzór nad pracą asystentów, przygotowywanie raportów z prac asystentów oraz rozliczania godzin, opisywanie dokumentów księgowych, przygotowywanie sprawozdawczości finansowej, współpraca z asystentami.

(akta kontroli str. 16, 385-387)

Wskazano również zasoby rzeczowe w postaci dwóch pomieszczeń z pełnym wyposażeniem. Udział finansowy FNB nie został przewidziany.

(akta kontroli str. 357-376)

Złożona oferta zawierała 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 FNB 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 str. 8-42)

Oferta pozytywnie przeszła ocenę formalną i merytoryczną, co pozwoliło na uzyskanie rekomendacji do dofinansowania w pełnej wnioskowanej kwocie.

(akta kontroli str. 355-356)

Umowa nr AOOzN/139/2021 w sprawie wysokości i trybu przekazywania środków Funduszu Solidarnościowego na realizację zadania została zawarta 27 kwietnia 2021 r. Załącznikami do umowy były: odpis z rejestru, Program oraz oferta złożona przez Fundację. Fundacja rozpoczęła udzielanie wsparcia od 1 marca 2021 r.¹².

(akta kontroli str. 43-53)

2.1. Przyznawanie usług świadczonych przez asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej

Opis stanu faktycznego

W okresie od 1 marca do 30 listopada 2021 r. usługami świadczonymi przez asystenta objęto łącznie 51 osób, w tym pięcioro dzieci do 16. roku życia, 28 osób dorosłych ze znacznym stopniem niepełnosprawności i 18 osób dorosłych z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności. Siedem osób, w tym jedno dziecko do 16. roku życia oraz sześć osób dorosłych ze znacznym stopniem niepełnosprawności zakończyło udział w Programie przed jego zakończeniem. Cztery osoby zmarły, jedna została umieszczona w ośrodku zapewniającym całodobową opiekę, zaś dwie osoby zrezygnowały z dalszego udziału. W pierwszym przypadku podopieczna potrzebowała asystenta z rozwiniętymi kompetencjami informatycznymi, posiadającego samochód, który będzie mógł wykorzystywać do celów służbowych. FNB nie posiadała asystenta spełniającego powyższe

¹² Zgodnie z § 2 ust. 5 umowy wydatki w ramach Programu były kwalifikowane, jeśli zostały faktycznie poniesione w okresie realizacji zadania od dnia 1 stycznia 2021 r. do dnia 31 grudnia 2021 r.

oczekiwania, dlatego podopieczna zrezygnowała i rozpoczęła udział w Programie realizowanym przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Markach. Druga rezygnacja wynikała z potrzeby uzyskania większej liczby godzin usług asystenckich miesięcznie, co było możliwe w ramach innego projektu realizowanego przez inną organizację pozarządową.

(akta kontroli str. 122-125, 214, 357-364)

Zgodnie z postanowieniami Programu (rozdział III. Cele Programu): „Dodatkowym założeniem jest, aby minimum 70% uczestników Programu stanowiły osoby wymagające wysokiego poziomu wsparcia¹³, w tym osoby z niepełnosprawnościami sprzężonymi i trudnościami związanymi z mobilnością i komunikacją.” W złożonej ofercie, FNB wskazała, że minimum 70% uczestników, czyli 28 osób, będą stanowiły osoby wymagające wysokiego poziomu wsparcia, w tym osoby z niepełnosprawnościami sprzężonymi i trudnościami związanymi z mobilnością i komunikacją.

Odsetek osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz dzieci niepełnosprawnych z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami pkt 7 i 8 w orzeczeniu o niepełnosprawności wyniósł dla całego okresu realizacji Programu 64,2% (34 z 53 osób). W miesiącach od marca do listopada wielkość ta wahała się od 59,1% do 73%.

Zgodnie z interpretacją powyższego wymogu dokonaną przez FNB, do osób wymagających wysokiego poziomu wsparcia należy zaliczyć również 15 osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności oraz niepełnosprawnościami sprzężonymi i trudnościami związanymi z mobilnością i komunikacją. W tej sytuacji odsetek osób wymagających wysokiego poziomu wsparcia wyniósłby 92,5% (49 z 53 osób). Prezes Zarządu podniosła, że liczba osób wymagających wysokiego poziomu wsparcia zadeklarowana w ofercie – 28, nawet bez uwzględnienia 15 osób, o których mowa powyżej, została osiągnięta. Ponadto większa liczba osób z umiarkowanym stopniem niepełnosprawności została zrekrutowana w miejsce osób, które przedwcześnie zakończyły udział w projekcie.

Najwyższa Izba Kontroli podziela stanowisko FNB w zakresie niejednoznaczności postanowień Programu w rozdziale III, w zakresie wliczania poszczególnych osób niepełnosprawnych do osób wymagających wysokiego poziomu wsparcia.

(akta kontroli str. 122, 357-364)

Pięciu asystentów świadczyło usługi na rzecz większej liczby osób niepełnosprawnych niż wynikało to ze złożonej oferty. Ustalenia w tym zakresie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 123)

Wg stanu na 30 listopada 2021 r. zrealizowano 18 186,2 godzin usług asystenta, co stanowi 80,8% godzin zaplanowanych. Realizacja maksymalnej liczby godzin usług dla podopiecznych biorących udział w Programie w grudniu 2021 r. pozwoliłaby na osiągnięcie kumulatywnej wartości 20 526,2 godzin, co stanowiłoby 91,2% godzin zaplanowanych.

(akta kontroli str. 124-125)

Koszt jednej godziny pracy asystenta nie przekraczał 40 zł (z uwzględnieniem wszystkich składek obciążających pracodawcę i pracownika) i wynosił w zależności

¹³ Tj. osoby ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz dzieci niepełnosprawne z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami pkt 7 i 8 w orzeczeniu o niepełnosprawności: konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji.

od wieku oraz doświadczenia poszczególnych asystentów w pracy z osobami niepełnosprawnymi 35, 39 albo 40 zł.

Realizując zadanie Fundacja przestrzegала limitów określonych w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert, dotyczących:

- 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,
- ubezpieczeń OC lub NNW asystentów związanych ze świadczeniem usługi asystenta, w wysokości nie większej niż 150 zł rocznie,
- zakupu biletów wstępu na wydarzenia kulturalne/rozrywkowe/sportowe/społeczne itp. dla asystenta towarzyszącego uczestnikowi Programu, w wysokości nie większej niż 100 zł miesięcznie.

W przypadku, gdy koszty poniesione przez asystenta były wyższe niż określone w limitach, były one ograniczane do poziomu określonego limitami, zaś nadwyżka nie była uznawana za koszt kwalifikowany i nie podlegała refundacji przez FNB.

(akta kontroli str. 75-119, 353)

Stosowane przez FNB limity godzin usług asystenta były zgodne z warunkami zawartymi w Programie i nie były przekraczane – limit godzin przypadających na 1 uczestnika Programu wynosił nie więcej niż 60 godzin miesięcznie, zaś limit godzin na 1 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.

Na etapie zgłoszeń do Programu weryfikowano również czy uczestnicy nie korzystają z usług asystenta w ramach innych programów/projektów. Nie wystąpiły przypadki przyznania kolejnych godzin usług asystenta w ramach środków nie pochodzących z dofinansowania otrzymanego w ramach Programu.

(akta kontroli str. 75-119, 128-213)

Do Fundacji nie wpłynęły skargi na poziom, zakres lub sposób wykonania usług asystenckich. FNB nie była kontrolowana przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej w zakresie związanym z realizacją umowy.

(akta kontroli str. 355-356)

Świadczenia realizowane przez asystentów były przyznawane na podstawie *Regulaminu świadczenia i korzystania z usług Asystenta Osobistego Osoby z Niepełnosprawnością w ramach projektu pod nazwą Asystent Osobisty Osoby z Niepełnosprawnością – 2021 z 1 marca 2021 r.*¹⁴. Zgodnie z Regulaminem w sytuacji dużej liczby zgłoszeń pierwszeństwo korzystania z usług miały osoby wymagające wysokiego poziomu wsparcia w tym osoby z niepełnosprawnościami sprzężonymi i trudnościami związanymi z mobilnością i komunikacją.

(akta kontroli str. 54-69)

Rekrutacja do Programu miała charakter ciągły. W okresie od 1 marca do 1 kwietnia 2021 r. zrekrutowano 36 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 30 listopada wpłynęło 53 wnioski od osób uprawnionych i wszystkie te osoby zostały zakwalifikowane do udziału w Programie. Decyzje o przyznaniu

¹⁴ Dalej: Regulamin.

asystenta/zakwalifikowaniu do Programu podejmowała jednoosobowo koordynator lub w jej zastępstwie Prezes Zarządu Fundacji.

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.

(akta kontroli str. 122, 124-125, 378-379)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, realizacja Programu w okresie do 15 grudnia 2021 r. świadczy, że bezpośredni efekt realizacji zadania w postaci umożliwienia osobom niepełnosprawnym funkcjonowania w społeczności lokalnej poprzez pomoc asystenta w codziennych czynnościach, zostanie osiągnięty. Potwierdzają to również wyniki anonimowych ankiet skierowanych do beneficjentów Programu¹⁵. Wszyscy uczestnicy są bardzo zadowoleni (24 osoby) lub zadowoleni (trzy osoby) z pomocy uzyskiwanej od asystentów. Ankietowani wskazywali również, 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 str. 215-216)

2.2. Realizacja usług asystenta

Opis stanu faktycznego

Badaniem objęto dokumentację 15 spraw¹⁶, w tym pięciorga dzieci do 16. roku życia¹⁷ oraz 10 osób dorosłych dobranych w sposób losowy, w tym sześciu¹⁸ ze znacznym stopniem niepełnosprawności i czterech z umiarkowanym.

(akta kontroli str. 72-73)

Usługami asystenta objęto wyłącznie osoby, do których Program był adresowany, tj.:

- 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 i społecznej albo orzeczenie równoważne do wyżej wymienionych.

Czas oczekiwania na rozpoczęcie realizacji usług asystenta (od złożenia karty zgłoszenia do Programu) wynosił średnio 9,3 dnia kalendarzowego. W ośmiu przypadkach świadczenie usług rozpoczęło się w dniu złożenia karty zgłoszenia lub w dniu kolejnym, w sześciu przypadkach w okresie od trzech do 19 dni, w jednym przypadku po upływie 32 dni i w jednym przypadku po upływie 56 dni. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezes Zarządu Fundacji, w pierwszym przypadku było to spowodowane uczestnictwem podopiecznej w innym projekcie, którego okres realizacji kończył się 31 marca 2021 r. Dlatego też rozpoczęcie jej udziału w Programie mogło nastąpić dopiero w kwietniu 2021 r., pomimo że zgłoszenie nastąpiło już 1 marca 2021 r. W drugim przypadku dłuższy czas oczekiwania na otrzymanie usług asystenta wynikał z wysokich i specyficznych wymagań

¹⁵ Ankiety skierowano do 35 uczestników, odpowiedzi otrzymano od 27 z nich.

¹⁶ Badaniem objęto 11 kobiet i czterech mężczyzn.

¹⁷ Badaniem objęto wszystkie dzieci biorące udział w Programie.

¹⁸ W tym dwie kobiety posiadające orzeczenia równoważne (orzeczenia Obwodowych Komisji Lekarskich ds. Inwalidztwa zaliczające osoby do I grupy inwalidzkiej).

podopiecznej, co przełożyło się na dłuższy okres niezbędny do znalezienia i zaakceptowania asystenta.

(akta kontroli str. 75-121, 357-364)

Wsparcie udzielane przez asystentów polegało m.in. na wyjazdach w miejscu zamieszkania osób niepełnosprawnych jak i do innych miejscowości, rozmowach wspierających, organizacji czasu wolnego, pomocy w prowadzeniu gospodarstwa domowego, pomocy w wykonywaniu ćwiczeń, pomocy w zakupach oraz przy przygotowaniu posiłków, pomocy w odrabianiu lekcji, wyjściach na spacer, do znajomych, rodziny, do świątyni, dowozie na rehabilitację, zwiedzaniu, wyjściach do instytucji kultury i obiektów sportowych.

W ośmiu z 15 przypadków zakres usług asystenta był zgodny z zakresem wskazanym w kartach zgłoszenia do Programu. W pozostałych siedmiu przypadkach na podstawie zapisów w kartach realizacji usług asystenckich nie można jednoznacznie stwierdzić zgodności, wskutek ogólnych zapisów dotyczących rodzaju świadczonych usług. Ustalenia w tym zakresie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 75-121, 458-461)

Za realizację zadań zgodnie z Regulaminem oraz ofertą odpowiedzialny był koordynator projektu zatrudniony na pół etatu w ramach umowy o pracę. Osoba pełniąca funkcję koordynatora posiadała wymagane 6-miesięczne doświadczenie w zakresie zarządzania i organizacji usług, zgodnie z rozdziałem X ust. 7.2. pkt 2 ogłoszenia o otwartym konkursie ofert.

(akta kontroli str. 379-384, 388-393, 397-411)

W ramach projektu zatrudniony został również asystent koordynatora (umowa o pracę na pół etatu). Osoba pełniąca funkcję asystenta koordynatora posiadała wymagane dla koordynatora 6-miesięczne doświadczenie w zakresie zarządzania i organizacji usług.

(akta kontroli str. 385-387, 394-396, 412-421)

W okresie od 1 marca do 15 grudnia 2021 r. baza pracowników zatrudnionych w Programie w charakterze asystenta osobistego osoby niepełnosprawnej wynosiła łącznie 30 osób. Dominującą formą zatrudnienia była umowa zlecenia. W formie tej zatrudnionych zostało 28 osób. Ponadto z dwoma osobami zawarta została umowa o pracę z zadaniowym wymiarem czasu pracy i wynagrodzeniem w formie stawki za jedną godzinę pracy.

Umowy z 28 asystentami zawierane były na okres od 1 marca (dziesięć osób) bądź w kolejnych miesiącach 2021 r. (18 osób), przy czym w każdym przypadku okres umowy kończył się 31 grudnia. W pozostałych dwóch przypadkach okres umowy zlecenia kończył się w trakcie roku (odpowiednio od 1 kwietnia do 30 czerwca oraz od 1 czerwca do 30 czerwca). Prezes Zarządu Fundacji wyjaśniła, że w pierwszym przypadku inicjatywa zawarcia umowy na okres trzech miesięcy wyszła ze strony asystenta. W drugim przypadku podopieczny, w związku z pogarszającym się stanem zdrowia, wymagał większej miesięcznej liczby godzin wsparcia niż limit godzin usług asystenckich zakładany w Programie. W związku z powyższym asystent wraz z podopiecznym przeszedł do innej organizacji pozarządowej, która umożliwiała mu udział w innym projekcie z większą liczbą godzin.

W okresie realizacji Programu w FNB nie było przypadków świadczenia usług asystenta przez wolontariuszy.

(akta kontroli str. 422-430, 458-463)

Badaniem objęto dokumentację 15 z ogólnej liczby 30 asystentów (tj. 50% populacji). Badanie wykazało, że asystenci mieli wymagane postanowieniami

rozdziału V ust. 3 Programu kompetencje opiekuna medycznego, asystenta osoby niepełnosprawnej bądź posiadali co najmniej 6-miesięczne, udokumentowane doświadczenie w udzielaniu bezpośredniej pomocy osobom niepełnosprawnym. We wszystkich przypadkach osoba asystenta wskazana była przez uczestnika Programu lub jego opiekuna prawnego.

(akta kontroli str. 75-121, 433-457)

W dokumentacji pięciorga dzieci niepełnosprawnych do 16. roku życia znajdowała się opinia psychologa o braku przeciwwskazań do wykonywania usługi opieki przez asystenta, zgodnie z postanowieniami rozdziału V ust. 4 Programu.

(akta kontroli str. 75-121, 431-432)

W okresie realizacji Programu w FNB nie dochodziło do częstych zmian na stanowiskach asystentów, obsadzanie tych stanowisk dostosowane było do zapotrzebowania zgłaszanego przez osoby niepełnosprawne, a liczba godzin pracy asystenta wynikała z limitu godzin usług asystenckich przypadających na jednego uczestnika Programu.

(akta kontroli str. 458-461)

Nadzór nad pracą asystentów sprawowany był przez koordynatora oraz asystenta koordynatora w sposób niesformalizowany i nie był dokumentowany w formie pisemnej. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezes Fundacji, pracownicy FNB pozostawali w stałym kontakcie ze wszystkimi podopiecznymi, uczestniczącymi w Programie i na bieżąco monitorowali pracę asystentów. Ocena pracy asystentów zostanie przeprowadzona na zakończenie realizacji Programu, w oparciu o bezpośredni kontakt z jego uczestnikami.

NIK zauważa, że nadzór nad pracą asystentów sprawowany był w niewystarczającym zakresie, biorąc pod uwagę lakoniczny sposób wypełnienia kart realizacji usług asystenckich. Zaznaczyć należy, iż w zakresie obowiązków koordynatora, stanowiącym załącznik do zawartej umowy o pracę, znajdują się zapisy wskazujące na konieczność pełnienia nadzoru nad prawidłową realizacją Programu oraz współpracy z asystentami. Z kolei w zakresie obowiązków asystenta koordynatora wprost zapisano sprawowanie nadzoru nad pracą asystentów osób niepełnosprawnych.

(akta kontroli str. 382-387, 458-461)

3. Prawidłowość rozliczenia zadania usługi asystenta osobistego osoby z niepełnosprawnościami

Opis stanu faktycznego

FNB otrzymała na realizację programu kwotę 1052,7 tys. zł w ramach trzech transz przekazanych przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej w maju, czerwcu i wrześniu 2021 r., co miało stanowić 100% wszystkich kosztów realizacji Programu.

Wg stanu na dzień 30 listopada 2021 r., FNB wydatkowała na realizację zadania 718,1 tys. zł¹⁹ (68,2% planowanych kosztów), w tym koszty usług asystenta – 622,7 tys. zł, koszty biletów komunikacji publicznej oraz koszty przejazdu własnym środkiem transportu – 17,3 tys. zł, koszty ubezpieczeń OC i NNW dla asystenta – 2,8 tys. zł, koszty zakupu biletów na wydarzenia dla asystenta – 1,2 tys. zł, koszty wynagrodzenia kadry administracyjnej – 34,1 tys. zł, koszty wynagrodzenia koordynatora programu – 34,4 tys. zł.

Koszty bezpośrednio realizacji programu wyniosły 644,1 tys. zł, zaś koszty pośrednie 74 tys. zł, co stanowiło 11,5% wartości poniesionych kosztów

¹⁹ Wskazana kwota wydatków nie obejmuje kosztów usług asystentów, kosztów biletów i transportu oraz wynagrodzeń kadry administracyjnej (koordynator i asystent) i połączeń telefonicznych za listopad 2021 r., które zostaną poniesione w grudniu 2021 r.

bezpośrednich²⁰. Zgodnie z wyjaśnieniami Prezes Zarządu Fundacji, przekroczenie limitu kosztów pośrednich wg stanu na 30 listopada 2021 r. nie obrazuje całego okresu realizacji programu, gdyż nie uwzględnia pełnych kosztów jakie zostały poniesione w ramach wynagrodzeń asystentów w okresie od listopada do grudnia. Z analiz FNB wynika, że po zakończeniu projektu koszty pośrednie nie przekroczą 10% wartości kosztów bezpośrednich.

(akta kontroli str. 43-53, 228, 283)

Badaniem objęto 15 dowodów księgowych i odpowiadające im 33 zapisy księgowe. Wartość wybranych do próby dowodów księgowych wyniosła 74,7 tys. zł, co stanowiło 14,28% wszystkich wydatków w ramach Programu do 30 września 2021 r. 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, w związku z czym nie dokonywano przesunięć pomiędzy kategoriami. Zrealizowane wydatki były racjonalne i niezbędne dla realizacji zadania.

(akta kontroli str. 300-353)

FNB prowadziła wyodrębniony rachunek bankowy dla środków pozyskanych w ramach Programu oraz prowadziła wyodrębnioną ewidencję księgową otrzymanych środków i dokonywanych z tych środków wydatków. Nie stwierdzono przypadków nieterminowych płatności skutkujących zaplaceniem odsetek, kar lub dodatkowych opłat. Wszystkie koszty poniesiono w okresie realizacji zadania.

(akta kontroli str. 251-263, 353)

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 każdej faktury (rachunku) sporządzano trwały opis zawierający informacje: z których środków wydatkowana kwota została pokryta oraz jakie było przeznaczenie zakupionych towarów/usług. Informacja była każdorazowo podpisana przez Prezes Zarządu Fundacji.

(akta kontroli str. 302-353)

W jednym przypadku opis dokumentu księgowego został sporządzony błędnie, co skutkowało błędnym ujęciem wydatku w ewidencji księgowej. Ustalenia w tym zakresie przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 327-335)

Wydatki związane z realizacją umowy ponoszono za pośrednictwem wyodrębnionego rachunku bankowego, ale zrealizowano również płatności gotówkowe w kwocie 59,5 tys. zł. Była to forma płatności możliwa do zastosowania zgodnie z ogłoszeniem o otwartym konkursie ofert.

(akta kontroli str. 251-263, 278-279)

Zgodnie z § 7 ust. 1 umowy, FNB jest zobowiązana do sporządzenia i przekazania do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej rozliczenia środków w zakresie rzeczowym i finansowym w terminie do 30 stycznia 2022 r.

(akta kontroli str. 48)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z rozdziałem III.2 oferty, Fundacja zobowiązała się, że jeden asystent będzie opiekował się nie więcej niż dwiema osobami dorosłymi, zaś

²⁰ Limit dla kosztów pośrednich określony w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert wynosi 10% wartości poniesionych kosztów bezpośrednich. W związku z faktem, iż projekt będzie realizowany do 31 grudnia 2021 r. przekroczenie limitu wg stanu na 30 listopada 2021 r. nie stanowi nieprawidłowości.

opiekunowie dzieci do 16. roku życia będą mieli pod opieką jedno dziecko oraz jedną bądź dwie osoby dorosłe. Tym samym usługi asystenckie miały być świadczone w wymiarze nie wyższym niż 160 godzin w miesiącu, co miało zagwarantować wysoką jakość świadczonych usług. Tymczasem czterech asystentów miało pod opieką po trzy dorosłe osoby niepełnosprawne w wymiarze 60 godzin przypadających na każdą z nich. Dodatkowo jeden asystent opiekował się dwojgiem dzieci w wymiarze po 30 godzin na każde z nich.

Zgodnie w wyjaśnieniach Prezes Zarządu Fundacji, postanowienia w ofercie były deklaratywne, natomiast pandemia i związane z nią braki kadrowe oraz wymagania podopiecznych, którzy wskazywali wybranych asystentów do realizacji usługi, spowodowały zmianę ilości podopiecznych na jednego asystenta. Fundacja starała się dostosowywać ofertę do potrzeb i wymagań uczestników projektu i była elastyczna w granicach zgodności z założeniami Programu. NIK nie podziela zaprezentowanego stanowiska w zakresie deklaratywności postanowień oferty. Zgodnie z § 2 ust. 2 umowy, Realizator Programu zobowiązuje się wykonywać umowę zgodnie z postanowieniami Programu, ogłoszenia o otwartym konkursie ofert oraz złożoną ofertą. Tym samym treść oferty była dla FNB wiążąca.

(akta kontroli str. 15-16, 123-125, 357-364)

2. W ewidencji księgowej pod numerem 00209/PK/21 w kosztach biletów dla asystenta za przejazd komunikacją publiczną oraz kosztach przejazdu własnym środkiem transportu ujęto kwotę 194,30 zł. Z dokumentacji źródłowej w postaci listy płac nr 0031/2021 oraz ewidencji przebiegu pojazdu za maj 2021 r. wynika, iż zawiera ona kwotę 25 zł stanowiącą koszty połączeń telefonicznych asystenta, która została zaksięgowana odrębnie. Kwota 25 zł została tym samym ujęta w ewidencji oraz w opisie dokumentu księgowego dwukrotnie.

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezes Zarządu Fundacji, było to spowodowane oczywistą omyłką pisarską przy sporządzaniu opisu dokumentu księgowego, która następnie została powielona w księgach rachunkowych.

Zarówno opis dokumentu księgowego jak i zapisy w księgach rachunkowych zostały skorygowane przed zakończeniem kontroli.

(akta kontroli str. 327-335, 357-364)

3. W siedmiu z 15 przypadków na podstawie zapisów w kartach realizacji usług asystenckich nie można jednoznacznie stwierdzić zgodności zakresów usług świadczonych przez asystentów z zakresami wskazanym w kartach zgłoszenia do Programu. Wynikało to z nazbyt ogólnych zapisów dotyczących rodzaju świadczonych usług, które były umieszczane przez asystentów. Asystenci nie zostali zobligowani do rozszerzenia zapisów w ramach nadzoru koordynatora i zastępcy koordynatora.

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezes Zarządu Fundacji, oprócz karty usług asystenckich, asystenci prowadzili również ewidencję przebiegu pojazdu prywatnego do celów służbowych oraz gromadzili bilety wstępu do instytucji kultury i rozrywki. Daje to pełny obraz świadczonych usług. Dodatkowo zapisy w kartach realizacji usług asystenckich były, w ocenie Prezes Zarządu Fundacji, zgodne z wymaganiami wynikającymi ze wzoru karty, który stanowi załącznik nr 4 do Programu.

NIK nie podziela powyższego stanowiska. We wzorze karty wskazano bowiem że w pozycji *Rodzaj usługi* należy wskazać również miejsce realizacji usług asystenta, np. w miejscu zamieszkania, wyjazd do innej miejscowości, wyjazd w miejscowości zamieszkania. Nie oznacza to, że wskazanie ww. informacji

jest wystarczające. Przeciwnie, zgodnie ze wzorem karty, informacje te powinny być ujęte dodatkowo jako uzupełniające względem danych dotyczących rodzaju udzielonych usług.

(akta kontroli str. 75-121, 458-461)

IV. Wniosek

Wniosek

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia wniosek o realizację zadań publicznych zgodnie z zawartymi umowami, w szczególności w zakresie liczby osób niepełnosprawnych przypadających na jednego asystenta oraz rzetelnego wypełniania kart realizacji usług asystenckich.

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 wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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, grudnia 2021 r.

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

Kontrolerzy
Tomasz Gołaś
Specjalista kp.

.....
podpis

.....
podpis

Marcin Grabowski
Specjalista kp.

.....
podpis