



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.006.01.2022

Pan
dr Grzegorz Grygiel
Dyrektor
Regionalnego Ośrodka
Polityki Społecznej w Poznaniu
ul. Nowowiejskiego 11
61-731 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/032 – Zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej realizowane przez samorząd województw

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Poznaniu (dalej: ROPS lub Ośrodek) ¹ , ul. Nowowiejskiego 11, 61-731 Poznań
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Grygiel – Dyrektor ROPS od 1 listopada 2019 r., wcześniej, od dnia 2 lipca 2018 r., obowiązki Dyrektora Ośrodka pełniła pani Jolanta Kucharzak. (akta kontroli str. 165-175)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Ustalanie i przekazywanie środków na realizację zadań.2. Dotowanie zadań oraz osiąganie zakładanych celów.3. Nadzór i kontrola nad wydatkowaniem środków.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021 z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Marek Lasota, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LPO/34/2022 z 10 lutego 2022 r.2. Marcin Kaczmarek, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/44/2022 z 7 marca 2022 r. (akta kontroli str. 1,2)

¹ Zgodnie ze Statutem jednostki, w całym okresie objętym kontrolą, ROPS był samorządową jednostką organizacyjną podległą bezpośrednio Zarządowi Województwa Wielkopolskiego realizującą zadania samorządu województwa wielkopolskiego o charakterze wojewódzkim z zakresu polityki społecznej (akta kontroli str. 8-25).

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Poznaniu, jako realizator zadań samorządu województwa wielkopolskiego (SWW) w zakresie polityki społecznej, skutecznie wspierał rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych, zaś osiągnięte efekty tych działań miały trwały charakter. Obowiązujący w okresie objętym kontrolą (do końca 2020 r.) Program wyrównywania szans osób z niepełnosprawnościami i przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu oraz pomocy w realizacji zadań na rzecz zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w województwie wielkopolskim⁴, w ocenie NIK, w sposób prawidłowy identyfikował główne kierunki działań samorządu województwa wielkopolskiego wobec osób z niepełnosprawnościami. Przyjęte priorytety i cele operacyjne oraz wyodrębnione w ramach poszczególnych celów zadania były adekwatne do zdiagnozowanych potrzeb. Zadania finansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: PFRON) oraz ze środków samorządu służyły realizacji celów Programu. Rzetelnie ustalano zapotrzebowanie na poszczególne rodzaje pomocy i prawidłowo je przekazywano. Objęte kontrolą wydatki ewidencjonowane były rzetelnie, zaś koszty obsługi zadań realizowanych ze środków PFRON zostały wyodrębnione w sposób umożliwiający ich weryfikację. W ROPS realizowano pełen zakres działań z obszaru rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, wskazanych w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁵, na które rokrocznie przeznaczano łącznie coraz wyższe środki finansowe. NIK zwraca jednak uwagę na to, że pomimo działań w zakresie przeciwdziałania negatywnym skutkom pandemii, w okresie objętym kontrolą, nie powstrzymano negatywnego zjawiska zmniejszania się liczby oferentów otwartych konkursów ofert oraz wnioskodawców na dofinansowanie obiektów służących rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Na podkreślenie zasługuje skuteczność działań ROPS w zakresie dofinansowania Zakładów Aktywności Zawodowej (ZAZ), które pomimo negatywnych skutków pandemii utrzymały działalność, przy czym zwiększyła się łączna liczba osób niepełnosprawnych tam zatrudnionych. Ze środków własnych oraz przy udziale środków UE podejmowano liczne inicjatywy wspierające osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, w tym osoby z niepełnosprawnościami. W ocenie NIK, rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami rozpatrywano wnioski o dofinansowanie ze środków PFRON oraz oferty konkursowe. W zakresie objętym kontrolą nieprawidłowym było to, że obowiązujący do końca 2020 r. Program wyrównywania szans osób z niepełnosprawnościami i przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu na lata 2014-2020 nie formułował w sposób mierzalny zakładanych wskaźników realizacji, co sprawiało, że rzetelny monitoring stopnia ich wykonania w poszczególnych latach nie był możliwy. Ponadto, powołany uchwałą Zarządu Województwa Wielkopolskiego (ZWW) z 27 marca 2018 r. Zespół roboczy ds. monitorowania i dokumentowania realizacji Programu nie wykonywał swoich zadań w obszarze jego ewaluacji. Zastępujący ww. dokument, Wielkopolski program wspierania osób z ograniczoną sprawnością na lata 2021-2025, został opracowany z kolei, dopiero w grudniu 2021 r., tj. z blisko rocznym opóźnieniem. Kontrolowana jednostka, w latach 2019-2021, nie zapewniła ponadto wystarczających procedur wewnętrznych w zakresie nadzoru i kontroli wydatkowania środków. Liczba kontroli merytoryczno-finansowych projektów organizacji pozarządowych w ramach konkursów ofert, w ocenie NIK, nie była wystarczająca dla uzyskania racjonalnego zapewnienia skuteczności kontroli środków publicznych. NIK wskazuje również na przewlekłość procesu zatwierdzania rozliczeń dotacji udzielanych ze środków PFRON na zadania zlecane w trybie otwartych konkursów. Pozostałe nieprawidłowości miały charakter formalny i nie miały wpływu na ocenę ogólną kontrolowanej działalności.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Kontrolowana jednostka odpowiadała za koordynację prac nad Programem.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 573 ze zm. (dalej w skrócie: „ustawa o rehabilitacji”)

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej kontrolowanej działalności⁶

OBSZAR

1. Prawdliwość ustalania i przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą, zgodnie z dyspozycją art. 44a ust. 1 ustawy o rehabilitacji i §9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie organizacji oraz trybu działania wojewódzkich i powiatowych społecznych rad do spraw osób niepełnosprawnych („rozporządzenie w sprawie organizacji rad społecznych” lub rozporządzenie)⁷, przy Marszałku Województwa Wielkopolskiego (dalej, w skrócie: Marszałek) powołana została wojewódzka społeczna rada do spraw osób niepełnosprawnych (dalej, również w skrócie: „Rada”). Postępowania w sprawie naboru kandydatów do Rady, w poszczególnych kadencjach poprzedzone zostały ogłoszeniami Marszałka, opublikowanymi w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego. Do składu Rady, w poszczególnych jej kadencjach, powoływanych było po 7 osób będących przedstawicielami działających na terenie województwa wielkopolskiego organizacji pozarządowych oraz jednostek samorządu terytorialnego (powiatów i gmin). Zgodnie z treścią § 11 ww. rozporządzenia, posiedzenia wojewódzkiej rady odbywają się co najmniej raz na kwartał. W roku 2021 częstotliwość ta została zachowana⁸. Posiedzenia rady nie odbyły się natomiast w 2019 r. w dwóch kwartałach⁹, zaś w roku 2020 – w jednym¹⁰.

(akta kontroli str. 198-208)

Jak wynika z wyjaśnień Kierownik Działu Polityki ds. Osób z Ograniczoną Sprawnością w ROPS (dalej: kierownik DPOOS), w 2019 r. posiedzenia Rady były zwoływane przez Przewodniczącego w okresach, w których Rada miała konkretne zadanie do wykonania, tj. m.in. opiniowanie projektów uchwał przygotowywanych przez SWW (art. 44a ust. 2 pkt 2 ustawy o rehabilitacji). W pozostałych kwartałach 2019 r. Przewodniczący Rady występował z inicjatywą zwołania posiedzeń ale nie uzyskał zgody pozostałych członków na ich realizację. Z kolei, brak posiedzenia Rady w I kwartale 2020 r. spowodowany był tym, że zakończyła się kadencja poprzedniej i dopiero zarządzeniem 27/200 z dnia 23 kwietnia 2020 r. Marszałek powołał nową. W możliwie najszybszym terminie (mając na uwadze rozpoczynającą się wówczas pandemię covid -19) zwołano I posiedzenie Rady na dzień 6 maja 2020 r. Nie było więc formalnej możliwości odbycia posiedzenia w I kwartale tego roku. W latach 2019-2021 Rada nie powoływała żadnych stałych lub doraźnych zespołów problemowych.

(akta kontroli str. 236-237)

Plany działania Rady, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie organizacji rad społecznych, w okresie objętym kontrolą, zostały sporządzone jedynie na lata 2020 i 2021 i powstały odpowiednio w dniach 6 maja 2020 r. i 22 kwietnia 2021 r. oraz miały wyłącznie ramowy (hasłowy) charakter, sprowadzając się głównie do wyliczenia zadań wynikających z art. 44a ust. 2 ustawy o rehabilitacji¹¹. Prezydium Rady nie sporządziło sprawozdania z jej działalności, o którym mowa w § 4 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie organizacji rad społecznych za 2019 r.

(akta kontroli str.209-210)

Kierownik DPOOS wyjaśniła, że plany działania na lata 2020 i 2021 r. powstały w ramach przygotowania pierwszych w danym roku posiedzeń Rady przy Marszałku. W przypadku 2020 r., posiedzenie z maja 2020 r. było dodatkowo posiedzeniem konstytuującym Radę, na którym m.in. wybierano jej prezydium. Kontrolowana jednostka nie dysponuje planem działania na 2019 r. w formie papierowej, jednakże w protokole z posiedzenia Rady z 11 kwietnia 2019 r. znajduje się

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Dz. U. Nr 62, poz. 560

⁸ Odbyły się one odpowiednio w dniach: 22.04.(zdalnie/zoom), 09.06. (stacjonarnie), 21.09. (stacjonarnie) oraz 17.11.2021 r. (zdalnie/zoom).

⁹ Posiedzenia miały miejsce jedynie w dniach 11.04. i 14.11.2019 r.

¹⁰ Daty odbytych posiedzeń były następujące: 06.05. (stacjonarnie), 26.08. (stacjonarnie), 15.09. (mailowo), 25.11. (mailowo) oraz 18.12.2020 r. (zdalnie/zoom).

¹¹ W planach nie wskazywano konkretnych zdarzeń lub dat w ramach objętych nimi działań.

wzmianka, że w jego trakcie omówiono plan działania na 2019 r. Kontrolowana jednostka nie dysponuje sprawozdaniem z działalności tego ciała za 2019 r.

(akta kontroli str. 3109-3111 oraz 3208)

W 2020 r. Rada m.in. zaopiniowała projekty trzech uchwał samorządu województwa wielkopolskiego (SWW) pod kątem ich skutków dla osób niepełnosprawnych¹², członkowie Rady byli informowani na bieżąco o działaniach i przedsięwzięciach w obszarze wsparcia osób z niepełnosprawnościami, zorganizowano posiedzenie wyjazdowe, które odbyło się w Pile i obejmowało zapoznanie się z działalnością ZAZ w tym mieście oraz pływającej bazy nurkowej, która prowadzi rehabilitację osób z niepełnosprawnościami. Z kolei, w 2021 r. Rada m.in. zaopiniowała projekty trzech uchwał SWW¹³. Ponadto przedstawiciele Rady m.in. brali udział w wizycie studyjnej w trzech ZAZ w województwie zachodniopomorskim, przewodniczący Rady brał udział w subregionalnym spotkaniu powiatowych rad społecznych ds. osób niepełnosprawnych z subregionu poznańskiego, na którym prezentowano m.in. założenia projektu Wielkopolskiego Programu Wspierania Osób z Ograniczoną Sprawnością na lata 2021-2025. W 2021 r. Rada wzięła także udział w konsultacjach projektu Wielkopolskiego Programu Wspierania Osób z Ograniczoną Sprawnością na lata 2021-2025, zorganizowano dwa wyjazdowe posiedzenia Rady mające na celu wymianę doświadczeń w zakresie wspierania osób z niepełnosprawnościami i zapoznanie się z infrastrukturą społeczną w tej sferze w Wielkopolsce (Rydzyń i Słupca). Na posiedzenia Rady nie byli zapraszani, w celu prezentacji stanowisk, przedstawiciele nauki. W trzech posiedzeniach wyjazdowych udział wzięli przedstawiciele innych jednostek samorządu terytorialnego (gmin) i instytucji pozarządowych niereprezentowanych w Radzie (przedstawiciele praktyki), co miało związek z ich przedmiotem – zapoznaniem się z funkcjonującymi rozwiązaniami organizacyjnymi i prawnymi.

(akta kontroli str. 211-233, 3207-3208, 3668-3670)

1.2. Realizując dyspozycję art. 21 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁴ uchwałą nr XLI/795/14 z 27 stycznia 2014 r. Sejmik Województwa Wielkopolskiego wprowadził Program wyrównywania szans osób z niepełnosprawnościami i przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu oraz pomocy w realizacji zadań na rzecz zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w województwie wielkopolskim na lata 2014-2020 (dalej, w skrócie: Program na lata 2014-2020). Koordynacja prac nad tym Programem została powierzona ROPS w Poznaniu¹⁵.

(akta kontroli str. 234-235, 3209-3231 oraz 234-274)

Program na lata 2014-2020, jako dokument wpisujący się w Strategię Polityki Społecznej dla Województwa Wielkopolskiego do 2020 r. zawierał pięć priorytetów¹⁶, w ich ramach wyodrębnione zostały cele operacyjne, zadania i wskaźniki realizacji. Wskaźniki realizacji nie określały metody pomiaru realizacji zadania (ilościowy, procentowy, wynikowy) operując sformułowaniami określającymi rodzaj planowanych działań¹⁷ (szerzej na ten temat w sekcji

¹² dot. określenia zadań, na które przeznaczają się środki PFRON przekazane samorządowi województwa i jej zmiany oraz w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie przez Marszałka Województwa Wielkopolskiego umowy na okres dłuższy niż rok budżetowy z Fundacją im. dr Piotra Janaszka „Podaj Dalej” w Koninie.

¹³ w sprawie określenia zadań, na które w tym roku przeznaczają się środki PFRON w dyspozycji samorządu województwa, w sprawie wyrażenia zgody na zawarcie przez Marszałka Województwa Wielkopolskiego umowy na okres dłuższy niż jeden rok budżetowy z Powiatem Krotoszyńskim oraz w sprawie projektu Wielkopolskiego Programu Wspierania Osób z ograniczoną Sprawnością na lata 2021-2025

¹⁴ j.t. Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 ze zm.

¹⁵ W skład zespołu roboczego ds. jego opracowania weszli m.in. przedstawiciele Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego, Oddziału Wielkopolskiego PFRON, Politechniki Poznańskiej, Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Poznaniu, Pełnomocnik Parlamentu Studentów RP ds. Studentów z Niepełnosprawnościami, Wielkopolska Rada Koordynacyjna Związków Organizacji Pozarządowych w Poznaniu, przedstawiciele Urzędu Miasta Poznania, przedstawiciele szeregu organizacji pozarządowych (fundacje, stowarzyszenia), których cele wiążą się z działalnością na rzecz osób niepełnosprawnych, zakładów aktywności zawodowej, warsztatów terapii zajęciowej, ośrodków i domów pomocy społecznej z terenu województwa wielkopolskiego oraz ROPS. Program został opracowany w oparciu o diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej osób niepełnosprawnych w regionie. W dniach 17-18 czerwca 2013 r. w Rokosowie odbyło się spotkanie warsztatowe, na którym wypracowane zostały priorytety, cele i zadania oraz określono wskaźniki realizacji tych zadań. W spotkaniu nie brała udziału Wojewódzka Społeczna Rada ds. Osób Niepełnosprawnych Następnie zostały one poddane konsultacjom społecznym. W terminie do 8 listopada 2013 r. w procesie konsultacji zgłoszone zostały uwagi, które przeanalizowano i częściowo uwzględniono.

¹⁶ Wypracowano następujące priorytety: Priorytet I - Aktywność społeczna osób z niepełnosprawnościami, Priorytet II - Aktywność zawodowa osób z niepełnosprawnościami, Priorytet III - Rehabilitacja i profilaktyka zdrowotna osób z niepełnosprawnościami, Priorytet IV - Infrastruktura dostosowana do potrzeb osób z niepełnosprawnościami, Priorytet V - Wsparcie otoczenia osób z niepełnosprawnościami.

¹⁷ Przykładowo: w ramach Priorytetu I Aktywność społeczna osób z niepełnosprawnościami, w ramach celu operacyjnego nr 1 Zwiększenie udziału osób z niepełnosprawnościami w życiu kulturalnym, jako wskaźnik realizacji określono „otwarte konkursy ofert,

„stwierdzone nieprawidłowości”). W Programie na lata 2014-2020 określone zostały potencjalne źródła finansowania¹⁸. Program nie zawierał planu finansowego. W przedmiotowym dokumencie przewidziano natomiast coroczne spotkania z udziałem zespołu roboczego¹⁹, który będzie ustalał zasady definiowania i finansowania zadań. Zadaniem Zespołu miało być m.in. podsumowywanie i weryfikacja stanu wykonania zadań zaplanowanych w roku poprzedzającym oraz formułowanie wniosków wynikających z przebiegu realizacji tych zadań. Program na lata 2014-2020 przewidywał również monitoring, prowadzony na zasadzie corocznych spotkań zespołu roboczego ds. jego realizacji. Spotkania obejmować miały analizę oraz weryfikację sprawozdań i raportów przygotowywanych przez realizatorów projektu. Ocenie miały podlegać wszystkie osiągnięte wskaźniki realizacji, stopień ich odzwierciedlenia w wykonanych zadaniach, a także ich zgodność z wyznaczonymi priorytetami. Wnioski miały stanowić podstawę do ew. modyfikacji działań w następnych latach.

Uchwałą ZWW nr 5108/2018 z 27 marca 2018 r. został powołany dziesięcioosobowy Zespół roboczy ds. monitorowania i dokumentowania realizacji Programu na lata 2014-2020 w określonym imiennie składzie. Zespołowi przewodniczył Dyrektor ROPS. Zgodnie z uchwałą (§3) do zadań Zespołu należało monitorowanie przebiegu oraz ocena efektywności realizacji Programu, sporządzanie corocznych planów oraz sprawozdań, przedstawianie wniosków, propozycji, opinii i zagrożeń w zakresie realizacji Programu. Zwolanie posiedzeń Zespołu należało do kompetencji jego przewodniczącego (§4 i § 2 ww. uchwały). Dopuszczono możliwość przekazywania przez członków Zespołu opinii, stanowisk, planów, sprawozdań i innych dokumentów w trybie obiegowym. W okresie objętym kontrolą posiedzenia Zespołu roboczego nie odbywały się (nieprawidłowości w powyższym zakresie zostały przedstawione w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia).

(akta kontroli str. 238-274, 3114-3115, 3147-3149)

Plany działań i sprawozdania z realizacji Programu na lata 2014-2020 w latach 2019-2021 (okres objęty kontrolą NIK), sporządzali pracownicy komórek merytorycznych ROPS na podstawie danych otrzymywanych od pracowników właściwych departamentów Urzędu Marszałkowskiego oraz jednostek organizacyjnych SWW uczestniczących w jego realizacji (przesłane przez nich sprawozdania i plany działań na poszczególne z ww. lat). Planowane i realizowane działania wpisywały się w Priorytety, Cele i Zadania określone w ww. Programie. W planach wskazywano źródła finansowania tych zadań (ew. wskazywano, że działania mają charakter bezkosztowy). Kierownik DPOOS wyjaśniła m.in., że w uchwale nr 5018/2018 Zarządu Województwa Wielkopolskiego z dnia 27 marca 2018 r. wskazano co prawda skład osobowy zespołu ds. monitorowania i dokumentowania realizacji Programu na lata 2014-2020, jednakże ze względu na zmiany kadrowe w kolejnych latach, dyrektorzy poszczególnych departamentów i jednostek organizacyjnych delegowali to zadanie do innych podległych osób. Kluczową determinantą stał się udział poszczególnych departamentów i jednostek organizacyjnych w ramach zespołu, a nie skład osobowy.

(akta kontroli str. 3109-3113 oraz 3114-3146, 3203 i 3318)

Ocena efektywności realizacji Programu dokonana została w okresie objętym kontrolą jeden raz (w miesiącach sierpień-wrzesień 2020 r.) w postaci zleconego przez ROPS opracowania zewnętrznego pod nazwą Ewaluacja Programu wyrównywania szans osób z niepełnosprawnościami i przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu oraz pomocy w realizacji zadań na rzecz zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w województwie wielkopolskim na latach 2014-2020 (ewaluacja). Dotyczyła ona funkcjonowania Programu w latach 2014 - 2019 r. Główne wnioski zawarte w dokumencie są następujące: brak sformułowania zakładanych efektów Programu sprawia, że trudno jest określić stopień ich realizacji na poziomie ewaluacji, zakres sformułowanych zadań jest bardzo zróżnicowany – od zadań bardzo ogólnych do zadań bardzo szczegółowych, relatywnie niski jest stopień realizacji celów operacyjnych i zadań o charakterze specjalistycznym, relatywnie niski jest

kampanie społeczne, metody włączające osoby z niepełnosprawnościami w życie kulturalne (np. audiodeskrypcja, tłumaczenia na język migowy, alfabet Braille'a”.

¹⁸ takie jak: środki własne SWW, środki PFRON, w tym pozostające w dyspozycji samorządu wielkopolskiego, środki ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, środki UE i „inne źródła zewnętrzne”

¹⁹ Do zespołu koordynującego mieli zostać zaproszeni przedstawiciele instytucji i organizacji działających na rzecz osób niepełnosprawnych w Wielkopolsce, a także przedstawiciele ROPS, oraz „kluczowych partnerów realizacji Programu”.

stopień realizacji celów operacyjnych i zadań o charakterze systemowym, brak jest precyzji w sprawozdaniach składanych przez realizatorów Programu: analizowane sprawozdania nie dostarczają precyzyjnej wiedzy na temat realizacji zapisów średniego i niższego szczebla Programu, tj. celów operacyjnych i zadań. W związku z tymi wnioskami, wykonawca ewaluacji zarekomendował m.in.: stworzenie i umieszczenie w Programie zakładanych efektów jego realizacji, stworzenie precyzyjnych wskaźników umożliwiających ich pomiar (w tym ilościowy), formułowanie zadań jako konkretnych działań do podjęcia przez realizatorów Programu oraz przypisanie precyzyjnych zadań specjalistycznych do określonych celów operacyjnych. Niezależnie od powyższego, przeprowadzona ewaluacja w zakresie efektywności Programu wykazała, że do najważniejszych plusów należy zaliczyć realizację w latach 2014-2019 dużej liczby działań (ok. 1,5 tys.) nakierowanych na wyrównywanie szans osób z niepełnosprawnościami i przeciwdziałanie ich wykluczeniu społecznemu oraz pomocy w realizacji zadań na rzecz ich zatrudnienia. Wyodrębnione w Programie priorytety zaowocowały szerokim spektrum działań – zróżnicowanym pod względem specyfiki, grup docelowych oraz zasięgu terytorialnego. Wśród realizowanych priorytetów prym wiodą te o ogólnospołecznym charakterze - Priorytet I i Priorytet V. Uwagę zwraca jednak relatywnie mniejsza skala działań o charakterze wyspecjalizowanym. Dotyczy to przede wszystkim infrastruktury, profilaktyki i rehabilitacji a także wypracowania trwałych struktur wyrównywania szans – modeli, sieci czy zinstytucjonalizowanych form współpracy. Program na lata 2014-2020 nie był zmieniany, ani aktualizowany.

(akta kontroli str. 3110, 3114-3115, 3202-3204, 3232-3254, 3316, 3684-3695)

W wyjaśnieniach na okoliczność przyczyn braku aktualizacji Programu na lata 2014-2020 zwłaszcza po jego ewaluacji przeprowadzonej w 2020 r., główny specjalista ds. strategii i rozwoju ROPS podała, że ww. ewaluacja miała na celu uzyskanie rekomendacji dla nowego Programu. W związku z terminem jej realizacji w drugiej połowie 2020 r. nie było już przesłanek, aby dokonywać korekt w dokumencie, którego ważność miała zaraz wygasnąć. Wnioski i rekomendacje z ewaluacji zostały uwzględnione przy opracowywaniu kolejnego Programu na lata 2021-2025.

(akta kontroli str. 3202-3205, 3316-3317)

1.3. Uchwałą Nr 4474/2021 z dnia 23 grudnia 2021 r., ZWW przyjął Wielkopolski Program Wspierania Osób z Ograniczoną Sprawnością na lata 2021-2025. Wykonanie uchwały zostało powierzone Dyrektorowi ROPS (dalej, również w skrócie: „Program na lata 2021-2025.”).²⁰ Zidentyfikowane zostały trzy priorytety Programu²¹ i, w ramach poszczególnych priorytetów, kierunki interwencji²² oraz kierunki działania. W Programie wyodrębnione zostały również przedsięwzięcia strategiczne²³ i ich cele, do których zostały zaliczone: opracowanie modelu wsparcia kobiet z ograniczoną sprawnością, wzmocnienie sieci wielkopolskich zakładów aktywności zawodowej, tworzenie i uruchamianie mieszkań wspomaganych dla osób ze spektrum autyzmu w oparciu o wypracowane modelowe rozwiązanie mieszkalnictwa wspomagane dla osób z całościowym zaburzeniem rozwoju, w tym z autyzmem i zespołem Aspergera, opracowanie regionalnego modelu deinstytucjonalizacji w obszarze osób z ograniczoną sprawnością oraz upowszechnianie środowiskowego systemu wsparcia w oparciu o kręgi wsparcia oraz usługi informacyjne dla osób z ograniczoną sprawnością i ich opiekunów. Program na lata 2021-2025 przewiduje, że harmonogram realizacji konkretnych działań będzie przedstawiany każdorazowo w rocznych planach opracowywanych dla poszczególnych adresatów. W dokumentach tych zostaną uwzględnione wszystkie działania (procesy, projekty)

²⁰ Prace nad programem koordynował ROPS przy udziale eksperta zewnętrznego i przy współpracy i konsultacjach ze strony przedstawicieli SWW oraz przedstawicieli wielkopolskich publicznych i społecznych instytucji realizujących zadania w obszarze wsparcia osób z ograniczoną sprawnością. Program został opracowany m.in. w oparciu o diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej osób niepełnosprawnych w kraju i w regionie oraz analizę SWOT dotyczącą osób z ograniczoną sprawnością i ich opiekunów.

²¹ Priorytet I: Wzmocnienie aktywności osób z ograniczoną sprawnością, Priorytet II: Poprawa funkcjonowania osób z ograniczoną sprawnością wymagających intensywnego wsparcia, Priorytet III: Przeciwdziałanie wypaleniu opiekunów osób z ograniczoną sprawnością.

²² Usługi społeczne, infrastruktura społeczna, aktywność społeczna i obywatelska, włączenie społeczne oraz koordynacja polityki społecznej.

²³ Przedsięwzięcia strategiczne to konkretne działania i projekty podejmowane lub planowane do pojęcia przez ROPS, wpisujące się w kierunek interwencji Koordynacja polityki społecznej.

planowane przez ROPS w danym roku wraz ze wskazaniem terminu realizacji, budżetu i wskaźników wykonania²⁴.

Analizowane opracowanie zawiera przewidywany plan finansowy. Uwzględnione w nim kwoty mają charakter szacunkowy, z zastrzeżeniem, iż rzeczywisty poziom wydatków będzie uzależniony od wysokości środków faktycznie pozyskanych przez SWW. W programie przewidziany został system monitorowania (na poziomie strategicznym i operacyjnym). Na poziomie operacyjnym zakłada się coroczne raportowanie danych dotyczących wartości wskaźników mierzących kluczowe efekty Programu. Opracowany został również katalog wskaźników wartościowych (mierników)²⁵ stopnia osiągnięcia uznanych za kluczowe efektów Programu, przy czym część z nich w samym Programie została zdefiniowana poprzez odesłanie do wartości wskaźników określonych w programie Fundusze Europejskie dla Wielkopolski na lata 2021-2027²⁶. Wartości docelowe wskaźników określono w stosunku do nowych przedsięwzięć, których realizacja jest planowana na lata 2022-2025. W wartości wskaźników nie uwzględniono roku 2021, ze względu na fakt, iż był to rok opracowywania Programu oraz zmian struktury organizacyjnej ROPS.

(akta kontroli str. 275-380)

Program na lata 2021-2025 jest uszczegółowieniem Strategii Polityki Społecznej Województwa Wielkopolskiego do roku 2030 (SPS)²⁷. Został on opracowany w wyniku funkcjonowania zespołu roboczego powołanego spośród pracowników ROPS odpowiedzialnych za realizację zadań w obszarze wsparcia osób z ograniczoną sprawnością²⁸. Opracowanie poprzedzone było cyklem 3 diagnostycznych warsztatów wewnętrznych dla członków zespołu roboczego w zakresie diagnozy w obszarach problemów i potrzeb osób z ograniczoną sprawnością, możliwości zaspokojenia ich potrzeb przez instytucje sektora polityki społecznej oraz określenia roli ROPS w procesie koordynacji regionalnej polityki na rzecz wsparcia osób z ograniczoną sprawnością. Pracę nad Programem koordynowano z pracami innych zespołów roboczych powołanych do opracowania pozostałych dokumentów programowych w ramach Strategii Polityki Społecznej Województwa Wielkopolskiego na lata 2020-2030. Równolegle, zespół ds. Obserwacji Integracji Społecznej działający w strukturze Wielkopolskiego Regionalnego Obserwatorium Terytorialnego prowadził diagnozę do Programu. Projekt Programu został zaopiniowany przez ekspertkę zewnętrzną, a następnie skierowany do konsultacji społecznych. Zgłaszane uwagi i sugestie były przedmiotem analiz i częściowo uwzględniono je w Programie.

Stosownie do dyspozycji art. 44a ust. 2 pkt 2 i 4 ustawy o rehabilitacji, projekt Programu na lata 2021-2025 został pozytywnie zaopiniowany przez Wojewódzką Społeczną Radę ds. Osób Niepełnosprawnych przy Marszałku Województwa Wielkopolskiego. Kontrolowana jednostka nie dysponuje natomiast dokumentem potwierdzającym zaopiniowanie przez Radę projektu Programu na lata 2014-2020.

(akta kontroli str. 381-401 oraz 3255-3259, 3668-3669, 3675 i 3702)

1.4. ROPS, w latach objętych kontrolą nie realizował badań dedykowanych sytuacji osób z niepełnosprawnościami i problemom charakterystycznym dla poszczególnych typów niepełnosprawności. W odniesieniu do liczby osób z niepełnosprawnościami i rodzaju ich niepełnosprawności, jednostka dysponuje danymi ze statystyki publicznej pochodzącymi z Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 r. W okresie objętym kontrolą pozyskiwano natomiast dane dotyczące zapotrzebowania na wsparcie osób z niepełnosprawnościami oraz kadry działającej na ich rzecz w instytucjach realizujących zadania związane z rehabilitacją społeczno-zawodową (zadania ROPS ukierunkowane są na wsparcie instytucji w celu umożliwienia im lepszego wspierania osób korzystających z ich pomocy). W latach 2019-2021, w przedmiotowym zakresie, pozyskiwano informacje przede wszystkim w ramach badania

²⁴ Na dzień 21 marca 2022 r. roczny plan działań w odniesieniu do obszaru osób z ograniczoną sprawnością był w trakcie opracowywania. Dotychczasowe założenia jednak wymagały weryfikacji w związku z koniecznością uwzględnienia zadań związanych m.in. ze wsparciem osób z niepełnosprawnością z Ukrainy.

²⁵ Np. „liczba utworzonych miejsc pracy dla osób z niepełnosprawnościami w ZAZ”

²⁶ Z komentarzem, iż na dzień opracowania Programu system wskaźników dla programu Fundusze Europejskie dla Wielkopolski na lata 2021-2027 nie został jeszcze zamknięty.

²⁷ Adres publikacji Strategii: <https://rops.poznan.pl/strategia-i-programy/strategia/> - dostęp na dzień 16 maja 2022 r.

²⁸ Zarządzeniem nr 11/2021 z dnia 16 kwietnia 2021 r. w sprawie powołania zespołów roboczych do utworzenia dokumentów programowych w ramach Strategii Polityki Społecznej Województwa Wielkopolskiego na lata 2020-2031 Dyrektor ROPS powołał m.in. zespół ds. osób z ograniczoną sprawnością i ich opiekunów, którego głównym celem funkcjonowania w 2021 r. było opracowanie Programu na lata 2021-2025.

monitoringowego sektora ekonomii społecznej (realizacja w 2020 r. za rok 2019)²⁹, ankiety kierowanej do pracowników środowiskowych domów samopomocy oraz warsztatów terapii zajęciowej przez Dział Koordynacji Polityki Społecznej (2020 r.), sprawozdań składanych przez zakłady aktywności zawodowej (corocznie), oceny zasobów pomocy społecznej³⁰ i innych sprawozdań resortowych w zakresie realizacji zadań w obszarze wsparcia osób z niepełnosprawnościami (corocznie). W ramach opracowywania diagnozy do Programu na lata 2021-2025 dokonano syntezy dostępnych danych. Korzystano także z wyników badań realizowanych w latach wcześniejszych.

(akta kontroli str. 400-401, 3202, 3318)

1.5. W okresie objętym kontrolą, ROPS koordynował wykonywanie zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej z realizatorami poprzez kontakt telefoniczny oraz korespondencję e-mailową związaną ze sporządzaniem corocznych sprawozdań i planów działań oraz na podstawie danych uzyskiwanych od poszczególnych departamentów i jednostek organizacyjnych SWW.

(akta kontroli str. 3114-3146, 3204, 3320)

1.6. Środki PFRON zostały przeznaczone na zadania w drodze stosownych uchwał sejmiku województwa wielkopolskiego³¹. Podział środków na lata 2019-2020 na podstawie ww. uchwał odzwierciedlał priorytety obowiązującego wówczas Programu na lata 2014-2020. Podział środków na rok 2021 nie znajdował jednak odzwierciedlenia w aktualnym Programie z uwagi na fakt, że Program na lata 2014-2020 wygasł z dniem 31 grudnia 2020 r., zaś Program na lata 2021-2025 wszedł w życie dopiero z dniem 23 grudnia 2021 r.³²

Kontrolowana jednostka nie posiadała formalnej procedury przygotowania projektów uchwał SWW ws. podziału środków PFRON. W praktyce, po otrzymaniu na przełomie lutego i marca danego roku informacji z PFRON o wysokości przyznanych województwu wg algorytmu środków, kierownik Działu Rehabilitacji Zawodowej i Społecznej ROPS (od 1 października 2021 r., w związku ze zmianami organizacyjnymi, Kierownik DPOOS), biorąc pod uwagę: koszty stałych działań (dofinansowanie istniejących ZAZ, w tym liczbę zatrudnionych w poszczególnych ZAZ osób niepełnosprawnych na dzień 31 grudnia roku poprzedniego pomnożoną przez obowiązujący algorytm), złożone do 30 listopada poprzedniego roku wnioski o dofinansowanie robót budowlanych w obiektach służących rehabilitacji, ew. złożone wnioski o dofinansowanie kosztów tworzenia ZAZ, złożone w I kwartale danego roku przez organizatorów ZAZ wnioski o zwiększenie liczby etatów dla pracowników z niepełnosprawnościami w ZAZ oraz inne zewnętrzne czynniki (w tym skutki pandemii COVID-19), przedstawiał propozycję podziału środków PFRON i projekt uchwały Dyrektorowi ROPS. Ten, po ew. uzgodnieniach, przygotowywał projekt uchwały i przekazywał go do akceptacji przez ZWW. Projekty uchwał były opiniowane pozytywnie przez Wojewódzką Społeczną Radę ds. Osób Niepełnosprawnych przy Marszałku Województwa Wielkopolskiego, opinia ta była przekazywana do Przewodniczącego Sejmiku Województwa Wielkopolskiego. Szczegółowe wyjaśnienia dotyczące projektów uchwał odbywały się na komisjach SWW (Rodziny i Polityki Społecznej oraz Budżetowej). W okresie objętym kontrolą, Sejmik Województwa Wielkopolskiego zawsze uwzględniał przedstawione projekty uchwał.

(akta kontroli str. 402-414, 3321-3323)

²⁹ W ramach tego badania pozyskano m.in. informacje dotyczące liczby osób uczestniczących w zajęciach WZT, osób z niepełnosprawnością zatrudnionych w przedsiębiorstwach społecznych, zapotrzebowania na wsparcie pracowników WZT i ZAZ oraz przedsiębiorstw społecznych a także zapotrzebowania samorządów lokalnych na wsparcie w zakresie rozwoju usług lokalnych, w tym skierowanych do osób z niepełnosprawnością

³⁰ Por. <https://rops.poznan.pl/wp-content/uploads/2022/01/OZPS-za-2020-wersja-tradycyjna.pdf> - dostęp na dzień 7 marca 2022 r.

³¹ W poszczególnych latach objętych kontrolą były to odpowiednio: uchwała Nr VI/92/19 z dnia 29 kwietnia 2019 r. w sprawie określenia zadań, na które w 2019 r. przeznaczają się środki PFRON przekazane samorządowi województwa oraz uchwała Nr XIII/255/19 z dnia 25 listopada 2019 r. zmieniająca ww. uchwałę w związku z ponownym podziałem środków PFRON przewidzianych dla samorządu, uchwała Nr XIX/337/20 z dnia 18 maja 2020 r. w sprawie określenia zadań, na które w 2020 r. przeznaczają się środki PFRON przekazane samorządowi województwa i uchwała Nr XXII/407/20 z dnia 28 września 2020 r. zmieniająca ww. uchwałę w związku z aktualizacją wartości przyznanego dofinansowania wynikającą z obniżenia się kosztu realizacji zadania jednej z fundacji, polegającego na wykonaniu robót budowlanych dotyczących obiektów służących rehabilitacji, w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych, zaś w 2021 r. uchwała Nr XXIX/541/21 z dnia 26 kwietnia 2021 r. w sprawie określenia zadań, na które w 2021 r. przeznaczają się środki PFRON przekazane samorządowi województwa.

³² uchwała Nr 4474/2021 Zarządu Województwa Wielkopolskiego z dnia 23 grudnia 2021 roku w sprawie przyjęcia Wielkopolskiego Programu Wspierania Osób z Ograniczoną Sprawnością na lata 2021-2025

1.7. ROPS ewidencjonuje koszty obsługi zadań realizowanych ze środków przekazanych przez PFRON wg algorytmu na kontach zespołu 5 z podziałem na: wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń, zakup materiałów i wyposażenia, usługi (czynsze, media, itp.), inne (np. prowizje bankowe, wpłaty od pracodawcy na PFRON). Rachunek ROPS służył do bezpośredniej obsługi odbiorców pomocy. Ponoszone wydatki ewidencjonowane są w sposób umożliwiający ich identyfikację w dziennikach ksiąg rachunkowych. Kwoty kosztów wykazane w sprawozdaniach składanych corocznie do PFRON w latach 2019-2021 były zgodne z zapisami właściwych kont analitycznych, po uwzględnieniu dodatkowego wynagrodzenia rocznego kosztowo ujmowanego na koncie księgowym danego roku, natomiast fizycznie wypłacanego w roku następnym. Ze względu na stosowane przez kontrolowaną jednostkę zasady księgowego ujęcia dodatkowego wynagrodzenia rocznego, kwoty wynagrodzeń rocznych wykazywane są w sprawozdaniu do PFRON za następny rok. Pobrana próba dowodów księgowych stanowiących podstawę odpowiednich księgowości na kontach zespołu 5 wykazała, że spełniały one wymogi określone w art. 21 ustawy o rachunkowości i pozwalają zweryfikować prawidłowość rocznych sprawozdań składanych przez kontrolowaną jednostkę do PFRON.

W księgach rachunkowych ROPS nie prowadzono wyodrębnionej ewidencji związanej z realizacją Programu wyrównywania szans osób z niepełnosprawnościami i przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu oraz pomocy w realizacji zadań na rzecz zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami w województwie wielkopolskim na lata 2014-2020 w sposób pozwalający na ustalenie w jakich paragrafach klasyfikacji budżetowej wydano środki na realizację Programu. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora ROPS, program ten obejmuje obszernie działania jednostki, które realizowane były przez działy merytoryczne ze środków Województwa Wielkopolskiego, PFRON oraz w ramach realizacji projektów unijnych. Dokumenty finansowe dotyczące realizacji ww. Programu niejednokrotnie dotyczyły również innych zadań realizowanych przez ROPS. Nie były one opisywane merytorycznie w szczególności Programu. Wydatki są kwalifikowane wg działów, rozdziałów i paragrafów klasyfikacji budżetowej w ramach całej bieżącej gospodarki finansowej ROPS.

(akta kontroli str. 3200-3201, 3356-3427, 3353, 3464, 3772)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Obowiązujący w latach 2014-2020 (w tym, w objętych kontrolą latami 2019-2020) Program na lata 2014-2020 nie formułował w sposób mierzalny wskaźników realizacji poszczególnych celów i zadań, co sprawiło, że zakładana w nim, rzetelna ocena stopnia ich realizacji nie była możliwa. Wskaźniki realizacji nie określały bowiem metod pomiaru realizacji zadania (ilościowy, procentowy, wynikowy) operując jedynie sformułowaniami określającymi rodzaj planowanych działań. Program ten nie był w okresie objętym kontrolą zmieniany (aktualizowany). Jak wynika z wyjaśnień głównego specjalisty ds. strategii i rozwoju ROPS, w związku z terminem realizacji zewnętrznej ewaluacji ww. dokumentu, w drugiej połowie 2020 r. (która m.in. wskazała na ww. nieprawidłowość w jego konstrukcji) nie było już przesłanek, aby dokonywać korekt w tym Programie. Starszy specjalista w Dziale Polityki Senioralnej ROPS³³ wyjaśniła, że bieżąca ocena realizacji Programu odbywała się na podstawie danych z rocznych sprawozdań, w których wykazywano zgodność z priorytetami Programu oraz wartości wybranych wskaźników realizacji dotyczących liczby odbiorców i kosztów działania.

(akta kontroli str. 261-266, 3110, 3115, 3202-3204, 3232-3259, 3316, 3320)

NIK wskazuje, że przyjęte w ww. Programie działania powinny być obiektywnie weryfikowalne, tj. opisywać zakładane efekty w mierzalnych kategoriach, w sposób zapewniający możliwość rzetelnego pomiaru postępów i ich skuteczności. Żaden ze wskaźników realizacji celów i zadań operacyjnych zawartych w Programie na lata 2014-2020 nie operuje przy tym takimi danymi jak docelowa liczba odbiorców, liczba działań lub ich zakładany koszt.

2. Uchwałą Nr 5108/2018 ZWW z 27 marca 2018 r. w sprawie powołania zespołu roboczego ds. monitorowania i dokumentowania realizacji ww. Programu, ustalony został osobowy skład

³³ W okresie objętym kontrolą: Dział Koordynacji Polityki Społecznej

Zespołu roboczego, do którego zadań należała m. in. ocena efektywności realizacji Programu oraz przedstawianie wniosków, propozycji, opinii i zagrożeń w zakresie jego realizacji. W skład Zespołu wchodził przedstawiciel ROPS oraz pozostałych realizatorów zadań określonych w Programie. Przewodniczącym Zespołu (do uprawnień którego należało zwoływanie jego posiedzeń) był Dyrektor ROPS. W okresie objętym kontrolą nie odbywały się spotkania Zespołu roboczego dotyczące analizy sprawozdań i raportów przygotowywanych przez realizatorów zadań oraz oceny efektywności realizacji Programu. Zespół nie formułował wniosków, propozycji, opinii i nie identyfikował zagrożeń w zakresie jego realizacji. Kierownik DPOOS wyjaśniła, że członkowie Zespołu roboczego ds. monitorowania i dokumentowania realizacji Programu mieli możliwość przekazywania opinii, stanowisk oraz innych dokumentów, natomiast w okresie objętym kontrolą, żaden z realizatorów nie zgłosił takiej potrzeby. Bieżąca ocena programu prowadzona była przez ROPS na podstawie danych ze sprawozdań rocznych.

(akta kontroli str. 238-274, 3147-3149, 3115, 3204, 3232-3254, 3351)

3. Zgodnie z dyspozycją art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji zawodowej, do zadań SWW (których wykonawcą jest ROPS) należy między innymi opracowanie i realizacja wojewódzkich programów dotyczących wyrównywania szans osób niepełnosprawnych i przeciwdziałania ich wykluczeniu społecznemu oraz pomocy w realizacji zadań na rzecz zatrudniania osób niepełnosprawnych. Z dniem 31 grudnia 2020 r. utracił moc Program na lata 2014-2020. Z kolei, zastępujący ten Program, Program na lata 2021-2025 został wprowadzony dopiero uchwałą z dnia 23 grudnia 2021 r., tj. z blisko rocznym opóźnieniem³⁴. Główny specjalista ds. strategii i rozwoju ROPS wyjaśniła, że sposób opracowania Programu na lata 2021-2025 był bezpośrednio związany ze zmianą podejścia do zarządzania strategicznego, określoną w Strategii Polityki Społecznej Województwa Wielkopolskiego do roku 2030 (przyjętą w grudniu 2020 r.). W związku z przyjęciem całkiem nowej procedury prac nad Programem, proces jego tworzenia był kompleksowy, wieloetapowy i zakończył się dopiero w grudniu 2021 r. Zadania w obszarze rehabilitacji osób z niepełnosprawnościami były wobec tego realizowane w 2021 r. na podstawie Strategii Polityki Społecznej i zakresu interwencji określonego w kierunku strategicznym: koordynacja polityki społecznej w odniesieniu do adresata: osoby z ograniczoną sprawnością i ich opiekunowie, planu działań na rok 2021 opracowanego w ramach pracy Zespołu roboczego ds. osób z ograniczoną sprawnością, Regulaminu Organizacyjnego ROPS i obowiązujących aktów prawnych. Istotnym czynnikiem wpływającym na organizację prac była epidemia SARS-Cov-2 powodująca absencje osób uczestniczących w tworzeniu Programu.

(akta kontroli str. 234-235, 275-276, 381-385, 3203, 3316, 3680-3681 i 3702)

OCENA CZĄSTKOWA

Obowiązujący w okresie objętym kontrolą (do końca 2020 r.) Program na lata 2014-2020, w ocenie NIK, w sposób prawidłowy identyfikował główne kierunki działań SWW wobec osób z nieprawidłowościami. Przyjęte priorytety i cele operacyjne oraz wyodrębnione w ramach poszczególnych celów operacyjnych zadania były adekwatne do zdiagnozowanych potrzeb. Realizowane zadania służyły wykonaniu celów Programu. Zapotrzebowanie na środki było rzetelnie ustalane, a środki prawidłowo przekazywane. Ponoszone wydatki ewidencjonowane były w sposób umożliwiający ich identyfikację w księgach rachunkowych jednostki, zaś koszty obsługi zadań realizowanych ze środków PFRON zostały wyodrębnione. Nieprawidłowe było w ocenie NIK to, że obowiązujący w latach 2014-2020 (w tym, w objętych kontrolą latami 2019-2020) Program nie formułował w sposób mierzalny zakładanych wskaźników realizacji poszczególnych celów i zadań, co sprawiło, że rzetelna ocena stopnia ich realizacji nie była możliwa (nie był on przy tym uzupełniany w tym zakresie w okresie objętym kontrolą NIK). Powołany uchwałą ZWW z 27 marca 2018 r. Zespół roboczy ds. monitorowania i dokumentowania realizacji Programu nie wykonywał swoich zadań w zakresie oceny efektywności realizacji Programu (jego ewaluacji). Zastępujący Program na lata 2014-2020, Program na lata 2021-2025 został z kolei opracowany dopiero w grudniu 2021 r., tj. z blisko rocznym opóźnieniem.

OBSZAR

³⁴ Projekt Programu został przedłożony ZWW przez Dyrektora ROPS w dniu 20 grudnia 2021 r.

Opis stanu
faktycznego

2. Zlecenie i dotowanie zadań w zakresie rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych

2.1. Zadania realizowane przez samorząd województwa na rzecz osób niepełnosprawnych.

W latach objętych kontrolą ROPS, zgodnie z dyspozycją art. 35 ust. 1 pkt 3 ustawy o rehabilitacji, opracowywał i przedstawiał Pełnomocnikowi Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych Informację³⁵ o realizacji zadań SWW wynikających z tej ustawy. W informacjach tych wskazywano m.in., że Samorząd w latach 2019 – 2020 realizował Program na lata 2014 – 2020, a w 2021 r. podejmował działania na rzecz osób z niepełnosprawnościami w oparciu o Strategię polityki społecznej Województwa Wielkopolskiego do roku 2030, w której jedną z grup odbiorców są te osoby i ich opiekunowie. W informacji wskazano również, że realizatorem tych zadań jest ROPS w Poznaniu we współpracy z departamentami Urzędu Marszałkowskiego³⁶ oraz samorządami powiatowymi i gminnymi, instytucjami rynku pracy i organizacjami pozarządowymi.

(akta kontroli str. 692 - 758)

Zakres zadań realizowanych na rzecz rehabilitacji osób niepełnosprawnych był zgodny z programem wyrównywania szans osób niepełnosprawnych obowiązującym w województwie (w latach 2014-2020). Brak precyzyjnego określenia mierzalnego wartościowania przyjętych tam wskaźników uniemożliwia ustalenie stopnia ich realizacji (por. ustalenia opisane w pkt 1.2.).

(akta kontroli str. 3232-3254)

W ramach współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w kontrolowanym okresie, na podstawie ogłoszonych trzech otwartych konkursów ofert (szerzej opisanych poniżej w pkt. 2.3 wystąpienia) – zlecano zadania w oparciu o art. 36 ust. 2³⁷ ustawy o rehabilitacji – udzielając dofinansowania w łącznej kwocie 11 366 tys. zł, z której ostatecznie rozliczono 11 294 tys. zł. W kontrolowanym okresie, w ramach tych konkursów:

- w 2019 r. - na złożonych 95 wniosków (na kwotę 7 765 tys. zł.) – 90 rozpatrzono pozytywnie (w tym 57 objęto dofinansowaniem) – na łączną kwotę 4 496 tys. zł rozliczonego dofinansowania (na które przeznaczono łącznie 4 500 tys. zł.);
- w 2020 r. - odpowiednio na 90 wniosków (na kwotę 7 296 tys. zł) – rozpatrzono pozytywnie 85 (objęto dofinansowaniem 45) na kwotę 3 410 tys. zł (na które przeznaczono łącznie 3 450 tys. zł.);
- w 2021 r. – odpowiednio na 68 wniosków (na kwotę 5 660 tys. zł) – rozpatrzono pozytywnie 64 (objęto dofinansowaniem 43) na kwotę 3 388 tys. zł (na które przeznaczono łącznie 3 416 tys. zł).

(akta kontroli str. 650-652, 674, 697, 727)

Dyrektor ROPS wyjaśnił, że rozbieżności pomiędzy wyrażanym we wnioskach zapotrzebowaniem a kwotami przeznaczanymi w poszczególnych latach na dofinansowanie wynikają z faktu, że każdego roku Samorząd otrzymuje określone środki PFRON, które później rozdziela na poszczególne zadania. Priorytetowym działaniem jest zabezpieczenie środków na dofinansowanie ZAZ, następnie robót budowlanych w obiektach służących rehabilitacji, a środki które pozostają po zabezpieczeniu dwóch pierwszych zadań są przeznaczane na otwarte konkursy. Pomimo, że nie były to środki mogące zabezpieczyć wszystkie potrzeby organizacji pozarządowych, to w latach 2019 – 2021, w stosunku do innych samorządów wojewódzkich – były jednymi z najwyższych w kraju. Dodał, że dysproporcja pomiędzy oczekiwaniami a uruchomionymi środkami wynikała także z różnorodnych ocen merytorycznych projektów oraz niespójności części ofert z istotą zadań ogłaszanych w konkursach. Dyrektor wyjaśnił ponadto, że pomimo corocznego spełniania przez ROPS kryterium informacyjnego i upubliczniania otwartych konkursów, na spadającą liczbę wniosków miał wpływ nierównomierny rozkład środków przeznaczonych na te konkursy oraz specyfika lat 2020 i 2021 ze względu na wybuch pandemii Covid-19. Dodał, że podczas kilku lockdownów dzienne ośrodki wsparcia pozostawały

³⁵ Korespondencja ROPS.II.412/1/2020 z 15 stycznia 2020 r., ROPS.II.412.1.2021 z 25 stycznia 2021 r. oraz ROPS.III.412.1.2022 z 31 stycznia.

³⁶ W zakresie zdrowia, edukacji, sportu i turystyki, kultury.

³⁷ Zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej ON mogą być realizowane ze środków Funduszu przez fundacje i organizacje pozarządowe również na zlecenie samorządu województwa lub powiatu.

zamknięte, całodobowe miały ograniczony dostęp a działalność 30% organizacji pozarządowych została zawieszona³⁸.

(akta kontroli str. 608-609, 640-641)

W ramach powyższych kwot zaplanowano oraz faktycznie objęto wsparciem następującą liczbę osób niepełnosprawnych: w 2019 r. zaplanowano 2291 - faktycznie objęto 2487, w 2020 r. zaplanowano 2 164 - faktycznie objęto 17 630, w 2021 r. zaplanowano 3958 - faktycznie objęto 4049 osób.

(akta kontroli str. 650-652)

Znaczący wzrost liczby osób niepełnosprawnych objętych wsparciem w 2020 r. Dyrektor ROPS wyjaśnił specyfiką jednego z zadań, związanego z publikacją wydawnictw dotyczących problematyki niepełnosprawności (w tym drukowanych m.in. pismem Braille'a oraz tekstem „łatwym do czytania”), gdzie ilość udostępnionych publikacji znacznie zwiększyła, w stosunku do innych lat, liczbę osób korzystających z tej formy wsparcia.

(akta kontroli str. 641-642)

W każdym roku objętym kontrolą dofinansowaniem obejmowano dziewięć Zakładów Aktywności Zawodowej (ZAZ) na łączną kwotę 11 504 tys. zł (w 2019 r.), 12 301 tys. zł (w 2020 r.) oraz 15 863 tys. zł (w 2021 r.). W takich samych wielkościach dofinansowania te zostały rozliczone. W kontrolowanym okresie – w 2021 r. złożono jeden wniosek (szerzej opisany poniżej w pkt 2.2. tego wystąpienia), który na koniec kwietnia 2022 r. nie został jeszcze objęty dofinansowaniem.

(akta kontroli str. 650-652, 668-670)

W dziewięciu ZAZ działających na terenie województwa wielkopolskiego na dzień 31 grudnia każdego z poniższych lat, zatrudnione były: w 2019 r.: 463 osoby niepełnosprawne (w tym 447 dofinansowanych ze środków PFRON), w 2020 r.: 474 osoby niepełnosprawne (w tym 459 dofinansowanych z PFRON), w 2021 r.: 492 osoby niepełnosprawne (w tym 472 dofinansowane z PFRON).

(akta kontroli str. 673-674, 696-697, 725-726)

Na dofinansowanie robót budowlanych³⁹ dotyczących obiektów służących rehabilitacji w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych z wyjątkiem rozbiórki tych obiektów (roboty budowlane) przeznaczono 143 tys. zł w 2019 r., 2 921 tys. zł w 2020 r. oraz 394 tys. zł w 2021 r. z czego przyznano dofinansowanie odpowiednio w kwotach 143 tys. zł w ramach jednego na pięć złożonych wniosków, 2 870 tys. zł (cztery na siedem wniosków) oraz 337 tys. zł przy czym dofinansowano jeden złożony w tym roku wniosek.

(akta kontroli str. 610-613, 650-652)

Spadek liczby składanych wniosków Dyrektor ROPS wyjaśnił stanem epidemii i związanymi z nią niepewnością potencjalnych wnioskodawców w zakresie możliwości zabezpieczenia środków własnych na realizację zadania oraz problemami z pozyskaniem usług budowlanych i utrudnionym dostępem do materiałów (długie oczekiwanie na dostawy niektórych z nich).

(akta kontroli str. 601, 613)

W zakresie wprowadzonych mechanizmów mających ograniczyć wpływ pandemii na realizowane zadania z zakresu rehabilitacji osób niepełnosprawnych Dyrektor udzielił wyjaśnień, w których wskazał m.in. na działania ROPS zgodne z Programem współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz spójne z Tarczą Antykryzysową, polegające na umożliwieniu tym organizacjom, które w związku z panującą sytuacją miały trudności w realizacji poszczególnych działań projektowych zawierania aneksów do umów umożliwiających np. zmianę harmonogramu, kalkulacji kosztów czy rozszerzenia kosztów kwalifikowanych o zakupy środków ochrony osobistej. Ponadto, organizacje mogły składać oferty na otwarte konkursy przez platformę ePUAP. Podejmowano również działania umożliwiające funkcjonowanie trzeciego sektora i realizację zadań w przypadku projektów współfinansowanych ze środków unijnych, takich jak m.in: zwiększenie % kosztów pośrednich, umożliwienie kontaktów i składania oświadczeń woli oraz wniosków zdalnie (online), wydłużenie terminów rozliczania realizacji

³⁸ Wg danych z Raportu z badań organizacji pozarządowych 2020/2021 przygotowanego przez Stowarzyszenie Klon/Jawor.

³⁹ W rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. z 2021 r., poz. 2351, ze zm.)

zadań, które nie zostały podjęte lub zostały zawieszony oraz możliwość wprowadzania modyfikacji zadań projektowych.

(akta kontroli 636-640)

Łącznie, na realizację zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej planowano corocznie coraz wyższe kwoty, które wynosiły: na 2019 r. – 17 643 tys. zł, w tym środki PFRON – 16 550 tys. zł (z tego 404 tys. zł stanowiły koszty obsługi), oraz 1 092 tys. zł. środków własnych⁴⁰, na 2020 r. odpowiednio – 20 381 tys. zł – 19 139 tys. zł (467 tys. zł) i 1 241 tys. zł, zaś na 2021 r. – 21 439 tys. zł – 20 164 tys. zł (492 tys. zł) i 1 275 tys. zł.

Środki faktycznie wydatkowane, nieznacznie odbiegały od planowanych i wynosiły: w 2019 r. – 17 639 tys. zł, w tym środki PFRON – 16 546 tys. zł (z tego 404 tys. zł stanowiły koszty obsługi), oraz 1 092 tys. zł środków własnych; w 2020 r. odpowiednio 20 287 tys. zł – 19 046 tys. zł (465 tys. zł) i 1 241 tys. zł, w 2021 r. – 21 352 tys. zł – 20 077 tys. zł (490 tys. zł) i 1 275 tys. zł.

(akta kontroli str. 650-652)

Dodatkowo, w ROPS realizowano ogłaszane w drodze uchwał ZWW⁴¹, otwarte konkursy ofert na realizację w formie wspierania zadań publicznych województwa wielkopolskiego z dziedziny pomocy społecznej, w tym obejmujących działania na rzecz osób niepełnosprawnych, w ramach których ze środków własnych Samorządu zatwierdzono⁴² projekty podmiotów na kwoty w łącznej wysokości:

- 382 tys. zł w 2019 r. – w tym najwięcej – 200 tys. zł (dla pięciu podmiotów na zadanie – Wspieranie dostępu do wczesnej wielospecjalistycznej rehabilitacji dla osób bez orzeczonej niepełnosprawności/orzeczonego stopnia niepełnosprawności (np. dla dzieci na etapie wczesnej rehabilitacji, osób po udarze, osób po wypadkach), oraz 101 tys. zł (dla czterech podmiotów) na Promocję pozytywnych postaw w stosunku do osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności – zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży;

- 443 tys. zł w 2020 r. – najwięcej – na dwa ww. zadania – odpowiednio – 252 tys. zł (dla siedmiu podmiotów) oraz 106 tys. zł. (dla pięciu podmiotów);

- 445 tys. zł. w 2021 r. – analogicznie – 240 tys. zł dla siedmiu i 95 tys. zł dla czterech organizacji.

Opisane powyżej zadania mieściły się w obszarze województwa wielkopolskiego, co było zgodne z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1988 r. o samorządzie województwa⁴³. Realizacja przedstawionych powyżej otwartych konkursów zgodna była z założeniami przyjętych na lata objęte kontrolą, w drodze uchwał Sejmiku Województwa Wielkopolskiego⁴⁴ Programów współpracy SWW z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego.

(akta kontroli str. 652-665, 759-909)

W okresie objętym kontrolą, w zakresie realizacji obowiązku wskazanego w art. 35 ust. 1 pkt 9 ustawy o rehabilitacji wpłynęło do ROPS dziewięć wniosków o wpis do rejestru, o którym mowa w art. 10d ust. 2⁴⁵ tej ustawy. Sześć z nich zaopiniowano pozytywnie⁴⁶, w dwóch przypadkach, z uwagi na nieusunięcie przez strony wskazanych przez ROPS uchybień⁴⁷, nie wydano opinii, pozostawiając wnioski bez rozpatrzenia, w jednym przypadku⁴⁸, wniosek został wycofany. Z sześciu wniosków zaopiniowanych pozytywnie, tylko jeden⁴⁹ przekazano wojewodzie

⁴⁰ Środki Samorządu Woj. Wlkp. dla Zakładów Aktywności Zawodowej.

⁴¹ Uchwały: nr 296/2019 z 8 lutego 2019 r., 1877/2020 z 20 lutego 2020 r. oraz 3264/2021 z 18 lutego 2021 r.

⁴² Uchwały Zarządu Woj: Wlkp. w sprawie rozstrzygnięcia otwartych konkursów ofert na realizację w formie wspierania zadań publicznych Woj. Wlkp. z dziedziny pomocy społecznej nr 693/2019 z 9 maja 2019 r., 2241/20 z 21 maja 2020 r., ze zm. oraz 3564/2021 z 13 maja 2021 r.

⁴³ Dz. U. z 2022 r., poz. 547, ze zm.

⁴⁴ Uchwały: Nr LI / 1150 /18 z 29 października 2018 roku, Nr XII/230/19 z 28 października 2019 r. oraz Nr XXIII/437/20 z 9 listopada 2020 roku

⁴⁵ Ośrodki ubiegające się o uzyskanie wpisu do rejestru ośrodków przyjmujących grupy turnusowe składają wniosek o wpis do rejestru do właściwego terytorialnie samorządu województwa, który po zaopiniowaniu wniosku w terminie 30 dni od dnia jego wpływu przekazuje wniosek wojewodzie.

⁴⁶ Wnioski z (daty wpływu): 22 lutego 2019 r., 25 lutego 2019 r., 9 kwietnia 2019 r., 4 listopada 2019 r., 8 lipca 2020 r., 31 sierpnia 2020 r.

⁴⁷ W korespondencjach z 22 lipca 2019 r. i 27 sierpnia 2020 r. dot. wniosków (wpływ) z 10 lipca 2019 r. oraz 25 sierpnia 2020 r.

⁴⁸ Wniosek z 17 marca 2020 r. (wpływ).

⁴⁹ Wniosek Ośrodka Rehabilitacyjno-Wypoczynkowego, który wpłynął do ROPS 9 kwietnia 2019 r. zaopiniowano pozytywnie 26 kwietnia 2019 r. po czym 7 maja 2019 r. przekazano go wojewodzie.

we wskazanym w powyższym przepisie terminie 30 dni od dnia jego wpływu, o czym więcej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 648-649, 910-957)

W zakresie wynikającego z art. 35 ust. 1 pkt 7 ustawy o rehabilitacji, zadania dotyczącego współpracy z organami administracji rządowej oraz powiatami i gminami w realizacji zadań wynikających z ustawy, ROPS w latach 2019 – 2021 prowadził m.in. takie działania jak: udzielanie gminnym i powiatowym organizatorom⁵⁰ ze środków PFRON oraz dotacji celowych z budżetu województwa wielkopolskiego na współfinansowanie kosztów działania ZAZ, opiniowanie wniosków o uzyskanie wpisów do rejestru ośrodków przyjmujących grupy turnusowe prowadzonego przez wojewodę, opracowanie i przedstawianie Pełnomocnikowi Rządu ds. osób niepełnosprawnych półrocznej i rocznej informacji o prowadzonej działalności na ich rzecz, organizacja spotkań z przedstawicielami powiatowych, społecznych rad ds. osób niepełnosprawnych⁵¹, udzielanie dofinansowania⁵² do robót budowlanych dotyczących obiektów służących rehabilitacji.

(akta kontroli str. 636-643, 671-758)

Poza tym, w obszarze wsparcia osób niepełnosprawnych w ROPS realizowano w kontrolowanym okresie dziewięć projektów unijnych, w ramach których wydatkowano w tych latach łącznie 5 172 tys. zł - najwięcej: 1 629 tys. zł na zadanie Koordynacja rozwoju ekonomii społecznej w woj. wielkopolskim na lata 2019 – 2022⁵³, 1 382 tys. zł na zadanie „Azymut – Samodzielność” mieszkania wspomagane dla osób z całościowymi zaburzeniami rozwoju w tym z autyzmem i zespołem Aspergera⁵⁴, 872 tys. zł na zadanie Akademia Samodzielności dla osób z niepełnosprawnością w Wielkopolsce⁵⁵.

(akta kontroli str. 650-652, 676-680, 699-706, 730-736)

2.2. Dofinansowanie kosztów tworzenia i działania zakładów aktywności zawodowej

Wszystkie dziewięć działających w kontrolowanym okresie ZAZ w województwie wielkopolskim powstały przed okresem objętym kontrolą (w latach 2003 – 2008). W zakresie wewnętrznych uregulowań dotyczących weryfikacji wniosków o dofinansowanie utworzenia takich zakładów w ROPS od 2021 r. obowiązują wprowadzone uchwałą ZWW Priorytety SWW w zakresie wspierania i tworzenia zakładów aktywności zawodowej w Wielkopolsce. Zgodnie z uzasadnieniem do uchwały – przy uwzględnieniu dotychczasowych doświadczeń – przyjęcie dokumentu miało służyć m.in. zapewnieniu dostępności, innowacyjności oraz wysokich standardów tych instytucji. Dokument ten przewiduje działalność ZAZ w co najmniej dwóch różnych branżach w celu zapewnienia dywersyfikacji i bezpieczeństwa ekonomicznego oraz zapewnienia min. 50 miejsc pracy dla osób z niepełnosprawnościami. Biorąc pod uwagę okres od wejścia w życie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 21 stycznia 2000 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej⁵⁶ na dziesięć wniosków - dziewięć rozpatrzono pozytywnie⁵⁷. Dyrektor wskazał, że dokonując wyboru oferentów kierowano się równymi kryteriami dla wszystkich zainteresowanych prowadzeniem takich zakładów, bezpośrednio wynikającymi z powszechnie obowiązujących przepisów i słusznym interesem społecznym wynikającym z praktycznego wymiaru funkcjonowania ZAZ.

(akta kontroli str. 668-670, 967-975)

W latach 2019 - 2021, każdorazowo, najwyższe dofinansowanie ze środków PFRON do działalności otrzymywały trzy podmioty prowadzące ZAZ, tj. Stowarzyszenie Pomocy Humanitarnej w Pile (odpowiednio –1 929 tys. zł, 2 118 tys. zł, 2 752 tys. zł), Fundacja im. Królowej Polski św. Jadwigi w Puszczykowie dla ZAZ prowadzonego w Słupcy (1 633 tys. zł,

⁵⁰ Gminy: Borek Wlkp., Żerków, Lisków, Mieścisko, miasto Koźmin Wlkp., powiat Ostrzeszowski.

⁵¹ 16 września 2019 r. oraz 3 listopada 2021 r.

⁵² Gmina Żerków w 2020 r., Powiat Krotoszyński w 2021 r.

⁵³ W ramach projektu m. in. współpracowano z akredytowanymi ośrodkami wsparcia ekonomii społecznej świadczących usługi wsparcia na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i podmiotów ekonomii społecznej.

⁵⁴ Celem głównym projektu było wypracowanie standardów usług mieszkalnictwa wspomagane dla osób z całościowym zaburzeniem rozwoju oraz przeprowadzenie ich pilotażu.

⁵⁵ Celem projektu było zwiększenie samodzielności i samoobsługi niesamodzielnych osób z niepełnosprawnością przebywających w mieszkaniach wytnieniowych.

⁵⁶ To jest 15 lutego 2000 r. – por. Dz. U. z 2000 r. nr 6, poz. 77 (akt obowiązujący do dnia 11 stycznia 2008 r.).

⁵⁷ Wniosek jednego z ZAZ rozpatrywany był bezpośrednio przez PFRON, negatywnie rozpatrzono wniosek z 2008 r., jedno postępowanie było w trakcie procedowania.

1 777 tys. zł, 2 621 tys. zł) oraz Polskie Towarzystwo Walki z Kalectwem Oddział Terenowy w Koninie dla ZAZ prowadzonego w Posadzie (1 544 tys. zł, 1 643 tys. zł, 2 013 tys. zł).

(akta kontroli str. 958-966)

Powstanie tych zakładów dofinansowano ze środków PFRON na podstawie umów⁵⁸ zawartych w latach 2003 – 2005 oraz w 2008 r. Z organizatorami zawierano dwie kategorie umów – jedną, obejmującą dofinansowanie ze środków PFRON kosztów powstania ZAZ oraz drugą, obejmującą dofinansowanie z tych środków kosztów działalności zakładów. W kontrolowanym okresie powyższe ZAZ otrzymywały dofinansowania ze środków PFRON na działalność na podstawie aneksowanych umów z 2005 r. (02/ZAZ-D/2005 z 15 grudnia 2005 r.), 2018 r. (1/ZAZ/D/2018 z 10 stycznia 2018 r.) oraz 2010 r. (1/ZAZ/D/2010 z 29 grudnia 2010 r.).

(akta kontroli str. 668-670, 1136-1210, 1222-1412)

W okresie objętym kontrolą nie utworzono na terenie województwa wielkopolskiego żadnego takiego zakładu. W 2021 r. wpłynął do ROPS natomiast jeden wniosek⁵⁹ w tym zakresie, który w toku kontroli NIK został objęty badaniem. W zakresie procedur przyznawania środków na kontynuację działalności tych zakładów nie wprowadzono w ROPS dodatkowych uregulowań formalnych, podejmowane w tym zakresie czynności wynikały z obowiązujących przepisów.

(akta kontroli str. 650-652, 967-969)

W przypadku trzech objętych szczegółowym badaniem dofinansowań do działalności ZAZ (2019 r. – Posada, 2020 r. – Słupca, 2021 r. – Pila) – zgodnie z § 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 lipca 2012 r. w sprawie zakładów aktywności zawodowej⁶⁰ (dalej rozporządzenie ZAZ), organizatorzy ZAZ składali preliminarze kosztów działania zakładu wraz ze źródłami ich pokrycia na rok następny do dnia 30 września roku poprzedzającego rok, którego one dotyczyły. W kalkulacjach tych każdorazowo, organizatorzy wykazywali planowane koszty mieszczące się w ramach kategorii tych kosztów, które mogły być finansowane ze środków PFRON - wskazanych w §8 ww. rozporządzenia.

(akta kontroli str. 1237-1243, 1285-1288, 1351-1353)

Zgodnie z § 3 ust. 3 rozporządzenia ZAZ, strony podpisały do dnia 30 listopada aneksy do umów⁶¹, w których określono wysokość środków Funduszu na działanie w roku następnym, z uwzględnieniem podziału na poszczególne rodzaje dofinansowanych kosztów. Wykazane powyżej umowy określały m.in. wysokość, termin oraz sposób przekazania środków Funduszu przeznaczonych na działanie ZAZ oraz termin zawarcia umowy ubezpieczenia wyposażenia i środków trwałych dofinansowanych ze środków Funduszu, formularze informacji o wydatkowanych środkach PFRON oraz środkach uzyskanych z innych źródeł; warunki zmiany postanowień oraz tryb rozwiązywania ewentualnych sporów, jak również zastosowanie właściwych przepisów Kodeksu cywilnego dla spraw nieuregulowanych tymi umowami. Poza tym, do badanych aneksów załączano deklaracje wekslowe, z których wynikało złożenie do dyspozycji Województwa Wlkp. weksla in blanco z klauzulą „bez protestu” do wypełnienia na sumę odpowiadającą wymagalnym zobowiązaniom beneficjenta dofinansowania. W każdym analizowanym przypadku, kwoty przewidziane na prowadzenie działalności Zakładu były zgodne z kwotami wskazanymi przez organizatorów w preliminarzach⁶². Koszty te wyliczono zgodnie z algorytmem wynikającym z §3 rozporządzenia ws. algorytmu przekazywania środków PFRON samorządom wojewódzkim i powiatowym⁶³ uwzględniając liczbę zatrudnionych osób

⁵⁸ Umowy o dofinansowanie kosztów utworzenia ZAZ ze środków PFRON: w Słupcy – 01/ZAZ/2003 z 14 listopada 2003 r., zawarte pomiędzy Województwem Wielkopolskim (dalej Woj. Wlkp.), a Powiatem Słupeckim, w Pile (dla dwóch etapów utworzenia) – 01/ZAZ/2004 z 18 listopada 2004 r. i 01/ZAZ/2005 z 12 sierpnia 2005 r., pomiędzy Woj. Wlkp. a Stowarzyszeniem Pomocy Humanitarnej z siedzibą w Pile, w Posadzie – 02/ZAZ/2008 z 30 października 2008 r., pomiędzy Woj. Wlkp. a Polskim Towarzystwem Walki z Kalectwem – Oddziałem Terenowym w Koninie.

⁵⁹ Wniosek z 13 września 2021 r. o dofinansowanie kosztów utworzenia i działania ZAZ ze środków PFRON będących w dyspozycji Woj. Wlkp. przez Stowarzyszenie na Rzecz Spółdzielni Socjalnych w Poznaniu.

⁶⁰ Dz. U. z 2021 r. poz. 1934

⁶¹ Aneksy: nr 36 z dnia 16 listopada 2018 do umowy nr 1/ZAZ/D/2010 z dnia 29 grudnia 2010 r. o dofinansowanie ze środków PFRON kosztów działania ZAZ im Anny Bednarz Śliwowskiej w Posadzie, ze zm., nr 5 z dnia 15 listopada 2019 r. do umowy nr 1/ZAZ/D/2018 z dnia 10 stycznia 2018 r. o dofinansowanie ze środków PFRON kosztów działania ZAZ w Słupcy, ze zm., nr 62 z dnia 2 listopada 2020 r. do umowy nr 02/ZAZ-D/2005 z dnia 15 grudnia 2005 r. o dofinansowanie ze środków PFRON kosztów działania ZAZ w Pile, ze zm.

⁶² Wysokość dofinansowania kosztów działania ZAZ wg algorytmu: w 2019 r. – 1 320 tys. zł – w Posadzie (60 ON x 22 tys. zł), w 2020 r. – 1 600 tys. zł – w Słupcy (64 ON x 25 tys. zł), w 2021 r. – 2 050 tys. zł – w Pile (82 ON x 25 tys. zł).

⁶³ rozporządzenie RM z 13 maja 2003 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1605, ze zm.).

niepełnosprawnych⁶⁴ oraz wskazaną w powyższym przepisie kwotę na dofinansowanie kosztów rocznego pobytu jednej osoby niepełnosprawnej (zaliczonej do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności) zatrudnionej w ZAZ⁶⁵.

(akta kontroli str. 1043-1045, 1136-1210, 1222-1236, 1289-1330, 1358-1381)

Poza tym, objęte badaniem ZAZ-y otrzymały dodatkowe środki⁶⁶, których konieczność przekazania wynikała z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 października 2019 r.⁶⁷ zmieniającego kwotę dofinansowania rocznego pobytu jednej osoby niepełnosprawnej w ZAZ⁶⁸ oraz ze zwiększenia zatrudnienia w 2020 r. w ZAZ w Słupcy o 6 osób niepełnosprawnych. Dodatkowe środki pochodziły z niewykorzystania środków zaplanowanych na dofinansowanie kosztów utworzenia ZAZ i niewykorzystanych środków z zadania dotyczącego dofinansowania robót budowlanych w obiektach służących rehabilitacji w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych a w 2021 r. uruchomionymi w związku ze skutkami pandemii zaleceniem PFRON⁶⁹. W 2019 r. ich dystrybucja uwzględniała zgłaszane przez organizatorów dodatkowe zapotrzebowania (np. na zakup wyposażenia niezbędnego do działalności rehabilitacyjnej czy wytwórczo-usługowej) a w 2020 r. oraz 2021 r. dodatkowe środki przyznano z uwzględnieniem kryterium w postaci liczby osób niepełnosprawnych zatrudnionych w poszczególnych ZAZ.

(akta kontroli str. 968, 978-981, 1043-1070)

Z podmiotami objętymi szczegółowym badaniem zawarto kolejne umowy⁷⁰ o dofinansowanie ich działalności ze środków SWW, w kwotach odpowiadających obowiązkowi wynikającemu z art. 29 ust. 3 pkt 2 ustawy o rehabilitacji⁷¹. Umowy te określały m.in. wysokość, termin oraz sposób przekazywania tych środków z podziałem na ich rodzaje.

(akta kontroli str. 1043-1045, 1466-1511)

W kontrolowanym okresie, w ROPS każdorazowo środki na realizację powyższych umów zabezpieczono⁷² w planach wydatków. Na 2019 r. łącznie na te dotacje zaplanowano 1 092 tys. zł, w 2020 r. – 1 241 tys. zł (po zmianach), natomiast w 2021 r. – 1 275 tys. zł. Wykonanie w tym zakresie każdorazowo wyniosło 100% planowanych wydatków, kwoty przypisane dla objętych badaniem ZAZ były zgodne z ujętymi w planach – gdzie poza łączną kwotą wydatków wykazano także indywidualne przyporządkowanie tych środków dla każdego ZAZ z osobna.

(akta kontroli str. 1072-1135)

W analizowanych przypadkach dofinansowań PFRON, środki przekazywane były na rachunki organizatorów zgodnie z § 10 rozporządzenia ZAZ oraz postanowieniami zawartych umów, tj. do 15 dnia miesiąca rozpoczynającego pierwsze półrocze oraz piątego dnia miesiąca rozpoczynającego drugie półrocze. Dofinansowania ze środków własnych przekazywano w terminie 21 dni od dnia podpisania umów – zgodnie z odpowiednimi ich postanowieniami.

(akta kontroli str. 1077-1082, 1096-1097, 1102-1103)

⁶⁴ Liczba zatrudnionych osób niepełnosprawnych zaliczonych do znacznego lub umiarkowanego stopnia niepełnosprawności zatrudnionych w zakładach aktywności zawodowej, wynikająca z podpisanych umów, których stroną jest województwo w do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego rok, na który jest obliczany algorytm.

⁶⁵ 22 000 zł. w 2019 r. 25 000 zł. w latach 2020 oraz 2021.

⁶⁶ Lata i ZAZy odpowiednio wg. przypisu nr 62 – dodatkowe środki w wysokości: 224 tys. zł. – aneks nr 41 z 16 października 2019 r. i nr 43 z 10 grudnia 2019 r., 177 tys. zł. – aneks nr 8 z 28 sierpnia 2020 r. i nr 9 z 23 października 2020 r., 702 tys. zł. – aneks nr 66 z 10 czerwca 2021 r. i nr 68 z 23 września 2021 r.

⁶⁷ zmieniające rozporządzenie w sprawie algorytmu przekazywania środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych samorządom wojewódzkim i powiatowym (Dz. U. z 2019 r. poz. 1898).

⁶⁸ Z kwoty 22 000 zł. na kwotę 22 750 tys. zł.

⁶⁹ Korespondencja z 18 lutego 2021 r. – DF.WSA.43.2021.w., w której wskazano, że pandemia miała największy wpływ na działalność usługowo-wytwórczą ZAZ zwracając się jednocześnie z prośbą o uwzględnienie zgodnie z art. 68 gh ustawy o rehabilitacji możliwości zwiększenia maksymalnej kwoty zobowiązań samorządu wojewódzkiego do wypłaty w 2021 r. z tytułu dofinansowania kosztów działalności ZAZ z zaoszczędzonych środków otrzymanych na realizację innych zadań.

⁷⁰ Umowy o przyznaniu dotacji celowej przez Województwo Wielkopolskie: Organizatorowi ZAZ w Posadzie - nr 8/ZAZ-D-W/2019 z 27 maja 2019 r., ze zm. w kwocie 147 tys. zł., jw. w Słupcy – nr 1/ZAZ-D-W/2020 z 1 czerwca 2020 r. w kwocie 178 tys. zł., jw. w Pile – nr 165/2021 z 5 maja 2021 r. w kwocie 228 tys. zł.

⁷¹ Zgodnie, z którym – działalność ZAZ jest współfinansowana ze środków Funduszu oraz ze środków samorządu województwa w wysokości 10% (procentowy udział samorządu może być zmniejszany, pod warunkiem znalezienia innych źródeł finansowania działania ZAZ).

⁷² W Dziale 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej, rozdziale 85311 – Rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych.

W celu weryfikacji poniesionych wydatków organizatorzy składali (zgodnie z § 10 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia ZAZ, do 15 marca⁷³ roku następującego po roku, za który składa się rozliczenie), stanowiące załączniki do umów Sprawozdania rzeczowo – finansowe, koszty działalności gospodarczej, wykaz materiałów i surowców zakupionych ze środków PFRON oraz Informacje roczne o stanie zatrudnienia. Organizatorzy przesyłali kserokopie faktur i wyciągów potwierdzających prawidłowe wydatkowanie tych środków, zgodne z ich kategoriami określonymi aneksami do umów.

(akta kontroli str. 1512-1605, 1616-1694)

Kserokopie dokumentów źródłowych podlegały weryfikacji potwierdzonej dokumentem – Sprawozdanie z kontroli, w którym potwierdzano, że rozliczenie dofinansowania kosztów działania poszczególnych ZAZ zostało przyjęte - rozliczenia tych sprawozdań dokonano (o czym niezwłocznie informowano organizatorów zwracając jednocześnie weksel stanowiący zabezpieczenie prawne umowy) 22 czerwca 2020 r. (ZAZ w Posadzie) oraz 31 maja 2021 r. (ZAZ w Pile) tj. po 96 dniach, 85 dniach - licząc od dnia kolejnego od daty wpływu⁷⁴, a rozliczenie sprawozdania ZAZ w Pile na dzień 21 kwietnia 2021 było w toku. W badanych sprawach, w okresach tych, prowadzona była systematyczna korespondencja z dotowanymi podmiotami, która miała na celu wyjaśnienie stwierdzonych rozbieżności.

(akta kontroli str. 622, 625, 1606-1615, 3708-3710, 3783-3855)

Zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia ZAZ, jedyny złożony w okresie objętym kontrolą wniosek⁷⁵ o dofinansowanie utworzenia i działania ZAZ zawierał wszystkie wskazane ww. przepisem elementy, w tym takie jak proponowaną liczbę (80) pracowników z niepełnosprawnościami, proponowaną obsadę etatową zakładu, plan i rodzaj działalności wytwórczej, zakres planowanej rehabilitacji oraz preliminarz całkowitego kosztu utworzenia, który określono na kwotę 12 332,1 tys. zł, w tym wnioskowane dofinansowanie ze środków PFRON na kwotę 8 015,9 tys. zł. Zgodnie z przyjętymi Priorytetami samorządu, zakład ten przewidywał cztery zróżnicowane profile działalności wytwórczej i usługowej⁷⁶. Zgodnie z § 2 ust. 4 rozporządzenia ZAZ, ROPS w dniu 15 listopada 2021 r. przedłożył ten wniosek właściwemu staroście⁷⁷ po wcześniejszym uzupełnieniu przez organizatora braków formalnych w terminie zgodnym z § 2 ust. 3 ww. rozporządzenia (14 dni od daty doręczenia). Po otrzymaniu pozytywnej opinii o potrzebie utworzenia zakładu od Prezydenta Miasta Poznania, zachowując trzydziestodniowy termin wynikający z § 3 ust. 1 powyższego rozporządzenia, ROPS powiadomił organizatora o sposobie rozpatrzenia wniosku. W dalszej procedurze rozpoczęto negocjacje, które na dzień 14 kwietnia 2022 r. toczyły się nadal. Dyrektor wyjaśnił, że w ROPS nie obowiązywały żadne wewnętrzne regulacje dotyczące trybu i charakteru tego typu negocjacji, również ustawodawca nie określił ich szczegółowej formy. Wskazał, że toczyły się one za pomocą wymiany korespondencji mailowej, rozmów telefonicznych oraz spotkań z wnioskodawcą a ich przebieg nie był każdorazowo (z uwagi na brak takiego wymogu) dokumentowany. Negocjacje dotyczyły m.in. modyfikacji harmonogramu realizacji przedsięwzięcia, ustaleń dotyczących wkładu własnego – we wniosku organizator przedstawił planowane źródła pokrycia wkładu własnego, oczekując na ostateczne rozpatrzenie złożonych do funduszy zewnętrznych wniosków⁷⁸. Dodał, że zakończenie negocjacji planowane jest na koniec połowy 2020 r. a ich przebieg może spowodować zmniejszenie wysokości zaangażowania ze strony środków PFRON. W opinii Dyrektora, potrzeba utworzenia ZAZ w aglomeracji poznańskiej jest „paląca” i uzasadniona słusznym interesem społecznym ponieważ przy dużej liczbie Warsztatów Terapii Zajęciowej, Środowiskowych Domów Samopomocy i Ośrodków Szkolno – Wychowawczych jednocześnie brakuje miejsc pracy dla osób z niepełnosprawnościami.

(akta kontroli str. 606-607, 967-1042, 1071-1072)

⁷³ 13 marca 2020 r. ZAZ w Posadzie, 5 marca 2021 r. ZAZ w Słupcy, 15 marca 2022 r. ZAZ w Pile.

⁷⁴ Wpływ do ROPS: 16 marca 2020 r. – ZAZ w Posadzie, 5 marca 2021 r. – ZAZ w Słupcy, 17 marzec 2022 r. – ZAZ w Pile.

⁷⁵ Z 13 września 2021 r.

⁷⁶ Profile działalności: 1. Palarnia kawy + kawiarnia i showroom dla produktów ekonomii społecznej + pracownia ponownego wykorzystania fusów i łusek kawy, 2. Co-packing – centrum usług dla biznesu, w tym usługi mobilne, 3. Archiwizacja, digitalizacja, recykling dokumentów i papieru.

4. Ekologiczne Centrum Usług Pralniczych.

⁷⁷ Prezydentowi Miasta Poznania.

⁷⁸ Środki z Fundacji VELUX, Funduszu Life + oraz z pożyczki Jessica z Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego).

2.3. Zadania zlecane fundacjom i organizacjom pozarządowym

W latach 2019 r. – 2021 r. w ROPS przeprowadzono trzy ogłoszone w drodze uchwał ZWW⁷⁹ otwarte konkursy ofert na realizację w formie wspierania zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych ze środków PFRON będących w dyspozycji tego samorządu. Konkursy ogłoszone zostały zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁸⁰ w BIP⁸¹ na tablicy ogłoszeń i stronie internetowej ROPS a termin ich składania określono zgodnie z art. 13 ust. 1 ww. ustawy. Ogłoszenia te zawierały pełen katalog informacji wskazanych w art. 13 ust. 2 pkt. 1-7 tejże ustawy, takie jak m.in. zasady przyznawania dotacji – w tym koszty kwalifikowalne i niekwalifikowalne do ich otrzymania, wysokość środków publicznych przeznaczonych na realizację tego zadania (4 500 tys. zł w 2019 r., 3 450 tys. zł w 2020 r., 3 416 tys. zł w 2021 r.) oraz warunki realizacji zadania, w tym np. konieczność złożenia oferty zgodnej ze wzorem⁸², powiadamiania ROPS o każdym zdarzeniu mającym wpływ na termin lub zakres realizowanego zadania oraz konieczność wykazania w kosztorysie wkładu własnego na poziomie 0,01%⁸³. Konkursy obejmowały oferty, których rozpoczęcie realizacji określono na nie wcześniej niż 1, 3 września i 23 sierpnia (odpowiednio dla 2019 r., 2020 r. i 2021 r.) a ich zakończenie nie później niż 30 listopada każdego ww. roku.

(akta kontroli str. 1695-1755)

W sprawie przyczyn realizacji przez organizacje pozarządowe zadań zleczanych w formie wspierania zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych tylko przez okres około jednego kwartału pomimo rocznego charakteru ogłaszanych konkursów, Dyrektor wyjaśnił, że wynika to z wieloetapowości i konieczności zachowania terminów określonych przepisami prawa oraz zapewnienia udziału w procedurze wielu podmiotów. Procedowanie otwartego konkursu ofert odbywa się na podstawie uchwały ZWW, które poprzedzone jest uchwałą Sejmiku Województwa w sprawie określenia zadań, na które w danym roku przeznaczają się środki PFRON⁸⁴. W przypadku Woj. Wlkp., Sejmik podejmuje taką uchwałę po przekazaniu przez Zarząd PFRON informacji o wysokości środków przypadających na realizację ww. zadań⁸⁵. Przekazanie tej informacji rozpoczyna kilkietapowe procedowanie uchwały – m.in. zaopiniowanie projektu przez Wojewódzką Społeczną Radę ds. Osób Niepełnosprawnych oraz jej akceptację przez Zarząd i dalsze procedowanie projektu na komisjach Sejmiku (Rodziny i Polityki Społecznej oraz Budżetowej). W okresie objętym kontrolą, podjęcie tych uchwał przez Sejmik następowało 29 kwietnia 2019 r., 18 maja 2020 r. oraz 26 kwietnia 2021 r., dopiero wtedy Zarząd mógł podjąć uchwały o ogłoszeniu konkursów. Do powyższych terminów należy dodać 21 dni na składanie ofert oraz siedem na uzupełnienie braków formalnych, dokonanie ocen i podjęcie uchwały o rozstrzygnięciu konkursu. W opinii Dyrektora, proces procedowania ogłaszania tych konkursów mógłby zostać skrócony poprzez przyjęcie rozwiązania, że Sejmik Województwa Wielkopolskiego podejmowałby uchwałę w sprawie określenia zadań, na które w danym roku przeznaczają środki PFRON, na pierwszej sesji w danym roku bez określenia alokacji tych środków na poszczególne zadania, co dokonywałby uchwałą Zarząd. Dodał, że takie rozwiązanie jest praktykowane już w niektórych województwach (m.in. kujawsko-pomorskim) i skutkuje możliwością realizacji zadań przez sześć miesięcy. Kolejnym rozwiązaniem wskazanym przez Dyrektora jest wymagające zmian systemowych na poziomie centralnym, umożliwienie ogłaszania otwartych konkursów ofert ze środków PFRON w trybie wieloletnim.

(akta kontroli str. 600-605)

W ramach poszczególnych ogłoszeń konkursowych wykazywano dziewięć w 2019 r. oraz po sześć w 2020 r. i 2021 r. kategorii zadań, w ramach których oceniano projekty. Rodzaje zleczanych zadań zawierały się w katalogu określonym w §1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej

⁷⁹ Uchwały: nr 716/2019 z dnia 16 maja 2019 r., nr 2303/2020 z 4 czerwca 2020 r. (ze zm.), nr 3546/2021 z 6 maja 2021 r.

⁸⁰ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057 ze zm.) dalej w skrócie: „udppw”.

⁸¹ Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Marszałkowskiego Woj. Wlkp. w zakładce otwarte konkursy ofert.

⁸² Wzorem oferty zgodnej z rozporządzeniem Przewodniczącego Komitetu Do Spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. z 2018 r., poz. 2057, dalej rozporządzenie ws. wzorów).

⁸³ Z uwagi na wskazanie, że konkursy te dotyczyły wspierania (a nie powierzenia) realizacji zadania publicznego.

⁸⁴ Na podstawie art. 35 ust. 2 ustawy o rehabilitacji.

⁸⁵ Korespondencje (wpływ do ROPS) z 20 lutego 2019 r., 8 kwietnia 2020 r. oraz 26 lutego 2021 r.

osób niepełnosprawnych zleczanych fundacjom oraz organizacjom pozarządowym⁸⁶. Zadania te dotyczyły m.in. zakupu i szkolenia psów asystujących, promowania aktywności niepełnosprawnych, świadczenia usług umożliwiających lub wspomagających ich niezależność oraz opracowywanie / wydawanie publikacji dotyczących problematyki związanej z niepełnosprawnością w tym kierowanej do osób niepełnosprawnych⁸⁷.

(akta kontroli str. 1702-1704, 1715-1717, 1741-1744)

Zarząd Województwa Wielkopolskiego w drodze uchwał⁸⁸ powoływał komisje konkursowe – zgodnie z art. 15 ust. 2a udppw w celu opiniowania złożonych ofert, w składach wynikających z obowiązków wskazanych w ust. 2b⁸⁹ i 2c⁹⁰ ww. przepisu, ustanawiając przy tym regulaminy ich prac.

(akta kontroli str. 1847-1868)

Wyniki otwartych konkursów objętych badaniem, ogłoszono niezwłocznie po wyborze ofert, w sposób analogiczny do ogłoszenia o konkursie, zgodnie z art. 15 ust. 2j udppw, zawierając w nich niezbędne, wynikające z ust. 2h ww. przepisu, informacje (tj. o wysokości środków publicznych przyznanych poszczególnym oferentom w ramach konkursowych zadań). Poza tym wskazywano tam m.in. nazwy projektów poszczególnych oferentów⁹¹ oraz liczby punktów uzyskanych w postępowaniu konkursowym.

W objętych kontrolą konkursach wpłynęły w 2019, 2020 i 2021 r. łącznie 253 oferty – w poszczególnych latach odpowiednio 95, 90 oraz 68 – z czego na etapie oceny formalnej odrzucono po pięć w 2019 r. i w 2020 r. oraz cztery w 2021 r. W ogłoszeniach tych w powyższych latach wskazano, że oferty rozpatrywane były pod względem formalnym przez pracowników ROPS a pod względem merytorycznym przez Komisję Konkursową powołaną uchwałą ZWW – tylko w przypadku ofert spełniających wymogi formalne.

(akta kontroli str. 1923-1998)

Formalna weryfikacja prowadzona była przez pracowników ROPS przy pomocy zawierającej 13 kryteriów Karty Oceny Formalnej (wśród nich było m.in.: złożenie oferty w generatorze i w wersji papierowej, składanie oferty przez osoby upoważnione czy zgodność formy prawnej i danych oferenta z właściwym rejestrem⁹²). Najczęstszą przyczyną uchybień formalnych było niedostarczenie (w siedmiu przypadkach) obowiązkowej wersji papierowej oferty (oferenci składali ofertę tylko w jednej formie - elektronicznej) lub jej dostarczenie po terminie (trzy oferty).

(akta kontroli str. 1754-1846, 1869-1972)

Szczegółowemu badaniu poddano osiem ofert w tym dwie odrzucone na etapie oceny formalnej⁹³. W dwóch sprawach, odrzuconych z uwagi na niespełnienie wymogów formalnych, w pierwszym przypadku odrzucenie oferty nastąpiło ze względu na nieterminowe złożenie oferty⁹⁴, w drugiej sprawie - z uwagi na niedostarczenie obowiązkowej wersji papierowej. W każdej z tych spraw sporządzono Karty Oceny Formalnej⁹⁵ potwierdzające niespełnienie wymogów zawartych w ogłoszeniach konkursowych⁹⁶ skutkujące ich odrzuceniem.

(akta kontroli str. 1999-2047, 2276-2733, 2680-2687, 2743-2750)

⁸⁶ rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 lutego 2008 r. (Dz. U. z 2016 r., poz. 1945)

⁸⁷ W tym publikowanych drukiem powiększonym, pismem Braille'a lub publikowanych tekstem łatwym do czytania.

⁸⁸ Uchwały Zarządu Woj. Wlkp w sprawie powołania Komisji konkursowej w celu opiniowania złożonych ofert w otwartym konkursie ofert na realizację w formie wspierania zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych ze środków PFRON będących w 2019 r., 2020 r. i 2021 r. w dyspozycji SWW: Nr 971/2019 z dnia 4 lipca 2019 r. Nr 2534/2020 z 30 lipca 2020 r. Nr 3771/2021 z 24 czerwca 2021 r.

⁸⁹ W skład komisji konkursowej powołanej przez organ jednostki samorządu terytorialnego wchodzi przedstawiciele organu wykonawczego tej jednostki.

⁹⁰ W skład komisji konkursowej wchodzi osoby wskazane przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 tej ustawy, z wyłączeniem osób wskazanych przez organizacje pozarządowe lub podmioty wymienione w art. 3 ust. 3, biorące udział w konkursie.

⁹¹ Np: „Dzisiaj chcę. Jutro mogę.” W 2019 r., „Moje zmysły. Moje czucie i dobre samopoczucie – rehabilitacja od najmłodszych lat” w 2020 r. oraz „Laboratorium szans” w 2021 r.

⁹² W przypadku gdy oferent nie podlega wpisowi do KRS to wypis z Rejestru Starostwa lub zaświadczenie o osobowości prawnej parafii / zakonu oraz upoważnienie dla proboszcza / przeora o reprezentowaniu parafii / zakonu i zaciąganiu zobowiązań finansowych lub dekret powołujący kościelną osobą prawną w przypadku kościelnych osób prawnych.

⁹³ Stowarzyszenie KROK DO PRZODU (oferta z 2019 r. oraz Fundacja TPSW (oferta z 2021 r.).

⁹⁴ Oferta wpłynęła do sekretariatu 14 czerwca 2019 r. (termin upłynął dzień wcześniej o godz. 15.30).

⁹⁵ 18 czerwca 2019 r. i 9 czerwca 2021 r.

⁹⁶ Rozdział XIII Miejsce i termin składania ofert oraz Rozdział V. Wymagane dokumenty.

Pozostałe sześć ofert objętych badaniem dotyczyło dwóch przypadków, które w 2021 r. uzyskały najniższą ocenę merytoryczną i nie zakwalifikowały⁹⁷ się na dotacje oraz czterech dotowanych projektów, w tym dwóch⁹⁸ z najwyższą oceną w 2020 r. oraz dwóch⁹⁹ z najniższymi ocenami uzyskanymi w 2019 r.

(akta kontroli str. 2124-2299)

Oferty te zostały poprawnie zweryfikowane na etapie oceny formalnej – każdorazowo potwierdzano tę ocenę sporządzeniem karty oceny formalnej.

(akta kontroli str. 2048-2049, 2081-2082, 2124-2125, 2197-2198, 2251-2252, 2269-2270)

Ocena merytoryczna dokonywana była przez członków komisji powołanych uchwałami ZWW na kartach oceny merytorycznej zawierającej przesłanki zgodne ze wskazanymi w uchwałach ws. ogłoszenia konkursów. Wskazywano tam 19 kryteriów oddzielnie punktowanych przez każdego z obecnych na posiedzeniu członków komisji, takich jak np: innowacyjność, komplementarność i modelowość projektu, zasięg terytorialny oraz liczba beneficjentów, zakładane rezultaty realizacji projektu, planowany poziom ich osiągnięcia, zasoby rzeczowe i kadrowe, dotychczasowe doświadczenie oferenta przy realizacji podobnych zadań, zasadność i spójność z planem i harmonogramem działań przedstawionej kalkulacji kosztów, zaangażowanie wkładu własnego w stosunku do wartości całego zadania. Zakres dokonanych ocen merytorycznych¹⁰⁰ był zgodny z wymogami wskazanymi w art. 15 ust. 1 udppw gdzie określono zakres oceny, do której zobowiązany był organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert.

(akta kontroli str. 2050-2053, 2083-2086, 2126-2128, 2199-2201, 2253-2255, 2271-2273)

W analizowanych przypadkach dofinansowań, trzech realizatorów zadania złożyło sprawozdania z wykonania¹⁰¹ zgodnie z art. 18 udppw w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji. W jednym przypadku, z uwagi na przyczyny natury obiektywnej, termin ten przesunięto w wyniku prośby realizatora, złożonej jeszcze przed upływem obowiązującego terminu. Sprawozdanie to złożone zostało z zachowaniem poczynionych ustaleń¹⁰². Informacje o przyjęciu tych sprawozdań Dział Polityki Senioralnej przekazywał Działowi Finansowo-Kadrowemu (organizatorzy informację o przyjęciu sprawozdania otrzymują za pomocą generatora Witkac.pl, w którym generowano oferty) wskazując m.in. podstawę przyjęcia sprawozdania (np. druk sprawozdania, przedstawione dokumenty), kwotę dotacji czy nr zawartej umowy. W przypadku spraw objętych badaniem, zatwierdzenie rozliczeń sprawozdań (zgodnie z datą przekazania powyżej wskazanej informacji do Działu Finansowo-Kadrowego) tylko w jednym przypadku nastąpiło niezwłocznie – dla Stowarzyszenia Na Rzecz Osób z Autyzmem „Gepetto” – po 13 dniach (wpływ 22 grudnia 2020 r.)

W przypadku trzech pozostałych rozliczeń dokonano ich: 4 stycznia 2022 r. dla Fundacji Barak Kultury, czyli po 361 dniach – licząc od dnia następującego po dniu wpływu do ROPS tj. 7 stycznia 2021 r.; dla Fundacji Wsparcie 21 lipca 2020 r. – po 220 dniach (wpływ 12 grudnia 2019 r.), a w trzecim przypadku - Spółdzielni Socjalnej Psarvard, której sprawozdanie wpłynęło 30 grudnia 2019 r., na dzień 5 kwietnia 2022 r. (po upływie 825 dni licząc od dnia następującego po wpływie sprawozdania) nie dokonano zatwierdzenia rozliczenia – o czym więcej w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 621-625, 633-635, 666, 2300-2362, 3773)

2.4. Roboty budowlane w rozumieniu przepisów ustawy Prawo budowlane, dotyczące obiektów służących rehabilitacji, w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych

⁹⁷ Dobra Warsztatownia – Stowarzyszenie Dobro (ocena 204 pkt, kwota wnioskowana 60,6 tys. zł.) oraz Asystent na czterech łapach – Fundacja na rzecz Osób Niewidomych Labrador Pies Przewodnik (odpowiednio – 197 pkt, 67,2 tys. zł.)

⁹⁸ Niebieska Puma edycja II – Stowarzyszenie Na Rzecz Osób z Autyzmem „Gepetto” (wnioskowana kwota 102,7 tys. zł., wynik 431 pkt., kwota dofinansowana 100 tys. zł.) oraz Inny Festiwal – Fundacja Barak Kultury (odpowiednio: 105,3 tys. zł., 430 pkt., 80 tys. zł.)

⁹⁹ Równe szanse na rynku pracy 2 – Fundacja Wsparcie (odpowiednio: 141,5 tys. zł., 494 pkt., 70 tys. zł.) oraz Postuluszny Pies Pomocniczy 2019 – Spółdzielnia Socjalna Psarvard (89,7 tys. zł., 465 pkt., 50 tys. zł.)

¹⁰⁰ Karty ocen merytorycznych stanowiły załączniki do Protokołów z posiedzeń komisji opiniującej oferty realizacji zadań publicznych złożonych w ramach otwartych konkursów ofert z dnia 25 lipca 2019 r., 20 sierpnia 2020 r., 21 lipca 2021 r.

¹⁰¹ Sprawozdanie z wykonania zadania publicznego, o którym mowa w art. 18 ust. 4 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

¹⁰² Termin zakończenia zadania 29 listopad 2019 r. – sprawozdanie z 12 grudnia 2019 r. - Fundacja Wsparcie

Szczegółowym badaniem objęto trzy wnioski¹⁰³ o dofinansowanie robót budowlanych dotyczących obiektów służących rehabilitacji osób niepełnosprawnych, ze środków PFRON będących w dyspozycji SWW, w ramach których beneficjenci objęci badaniem otrzymali z tych środków 143 tys. zł w 2019 r., 1 300 tys. zł w 2020 r. oraz 286 tys. zł w 2021 r.

(akta kontroli str. 610-613, 958-966)

Wszystkie objęte badaniem podmioty prowadziły działalność w zakresie rehabilitacji osób niepełnosprawnych przez okres co najmniej dwóch lat przed złożeniem wniosku, co było zgodne z § 5 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 6 sierpnia 2004 r. w sprawie określenia zadań samorządu województwa, które mogą być dofinansowane ze środków PFRON¹⁰⁴ (dalej również w skrócie: rozporządzenie ws. robót budowlanych) oraz spełniały pozostałe warunki wskazane w pkt 1-3 ww. przepisu¹⁰⁵. Powyższe doświadczenie wnioskodawcy dokumentowali m.in. poprzez oświadczenia składane we wniosku, sprawozdania z działalności Środowiskowego Domu Samopomocy oraz Fundacji oraz umowy o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w zakresie rehabilitacji leczniczej. Zakładaną we wniosku wysokość wkładu własnego dokumentowano za pomocą zaświadczenia z banku lub przedstawienia uchwały budżetowej Rady Powiatu. Poza tym wnioskodawcy składali oświadczenia stanowiące o niezaiściwieniu przesłanek dyskwalifikujących możliwość otrzymania dofinansowania w przedmiotowym zakresie wskazane w §6 ust. 1 pkt 1 i 2¹⁰⁶ ww. rozporządzenia.

(akta kontroli str. 2795-2803)

Wszystkie wnioski złożono do 30 listopada roku poprzedzającego zadanie, co było zgodne z §7 ust. 4 rozporządzenia ws. robót budowlanych, w dwóch sprawach ROPS¹⁰⁷ zgodnie z ust. 5 ww. przepisu informował o brakach, które każdorazowo uzupełniono w obowiązującym terminie¹⁰⁸. Przeanalizowane wnioski zawierały (po uzupełnieniu) niezbędną dokumentację potwierdzającą obowiązkowe informacje i dane wskazane w § 7 ust. 2 ww. rozporządzenia takie jak m.in. status prawny i podstawę działania, tytuł prawny do lokalu, przewidywany koszt i termin realizacji zadania, oświadczenie o nieposiadaniu wymagalnych zobowiązań wobec Funduszu oraz przewidywane efekty realizacji zadania dla ON¹⁰⁹.

(akta kontroli str. 610-613, 2795-2803, 2850-2861, 2927-2942, 3054-3091)

Zgodnie z §7 ust. 6 powyższego rozporządzenia wnioskowane środki zostały przyznane¹¹⁰ w terminie 30 dni od uchwalenia przez Sejmik Województwa uchwał¹¹¹ w sprawie określenia zadań, na które przeznacza się środki PFRON w poszczególnych latach objętych kontrolą.

(akta kontroli str. 3092-3105)

Umowy w przedmiocie dofinansowania robót budowlanych szczegółowo określonych w kosztorysie rzeczowo – finansowym załączonym do wniosku, ze środków PFRON będących w dyspozycji SWW zawarte pomiędzy Województwem i trzema podmiotami objętymi

¹⁰³ Wnioski składane przez (po myślniku data wpływu do ROPS): Niepubliczny Specjalistyczny Zakład Opieki Zdrowotnej Chiron w Koninie – 26 listopada 2018 r., Fundację Dzieciom POMAGAJ z Wolicy – 27 listopada 2019 r., Powiat Krotoszyński 30 listopada 2020 r.

¹⁰⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 937.

¹⁰⁵ Zgodnie z § 5 ww. rozporządzenia: Pkt 1) Byli właścicielami nieruchomości lub użytkownikami wieczystymi lub byli przez okres jednego roku przed dniem złożenia wniosku posiadaczami części lub całości nieruchomości; pkt 2) Udokumentowali posiadanie środków własnych lub pozyskanych z innych źródeł na sfinansowanie kosztów realizacji zadania w wysokości nieobjętej dofinansowaniem; pkt 3) Przedstawili pozwolenie na budowę.

¹⁰⁶ Dofinansowanie robót nie mogło być przyznane podmiotom, które:

1) miały zaległości w terminowym regulowaniu wymagalnych zobowiązań wobec Funduszu lub były w ciągu trzech lat przed złożeniem wniosku stroną umowy zawartej z Funduszem i rozwiązanej z przyczyn leżących po stronie tego podmiotu;
2) w ciągu trzech lat przed złożeniem wniosku uzyskały dofinansowanie robót ze środków Funduszu będących w dyspozycji samorządu województwa, dotyczące obiektu objętego tym wnioskiem.

¹⁰⁷ Dot. wniosków z 2018 oraz 2020 r.

¹⁰⁸ W terminie 14 dni od dnia złożenia wniosku ROPS zobowiązany był poinformować wnioskodawcę o występujących we wniosku uchybieniach, których nieusunięcie w terminie 30 dni powodowało pozostawienie wniosku bez rozpatrzenia.

¹⁰⁹ M.in. dostosowanie pomieszczeń hydroterapii, ultradźwięków, diatermii, krioterapii, laseroterapii, elektroterapii oraz traktu komunikacyjnego do potrzeb ON oraz zwiększenie ich samodzielności (funkcjonalności fizycznej, emocjonalnej i poznawczej).

¹¹⁰ Uchwały Zarządu Woj. Wlkp. w sprawie przyznania środków PFRON na dofinansowanie robót budowlanych dotyczących obiektów służących rehabilitacji, w związku z potrzebami ON, z wyjątkiem rozbiórki tych osób nr 694/2019 z 9 maja 2019 r., nr 2258/2020 z 28 maja 2020 r. ze zm. oraz nr 3643/2021 z 27 maja 2021 r.

¹¹¹ Uchwały Sejmiku Woj. Wlkp: nr VI/92/19 z 29 kwietnia 2019 r., nr XIX/337/20 z 18 maja 2020 r. oraz nr XXIX/541/21 z 26 kwietnia 2021 r.

badaniem¹¹², zgodnie z § 8 pkt 1 i 2 rozporządzenia ws. robót budowlanych określały dofinansowanie nieprzekraczające 30% w przypadku przedsiębiorcy¹¹³ oraz 50% kosztów realizacji zadania dla dwóch podmiotów¹¹⁴ niebędących przedsiębiorcami.

(akta kontroli str. 2805-2807, 2862-2863, 3017-3018)

Trzy objęte badaniem umowy zawierały 11 z 12 niezbędnych elementów wskazanych w § 9 ust. 2 pkt 1-10 i 12 rozporządzenia ws. robót budowlanych, takich jak m.in. wysokość i termin przekazania środków Funduszu przyznanych na dofinansowanie, udział środków własnych, termin rozpoczęcia i zakończenia robót budowlanych, warunki rozwiązania umowy oraz sposób kontroli i sposób rozliczenia oraz zestawienie dokumentów potwierdzających wydatkowanie przyznanych środków. Umowy nie zawierały jednego z 12 obowiązkowych elementów - zobowiązania wskazanego w § 9 ust. 2 pkt 11 ww. rozporządzenia – o czym więcej w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 2805-2811, 2862-2874, 3017-3025)

W ramach trzech skontrolowanych umów udzielono dofinansowań: w 2019 r. – na kwotę 143 tys. zł. – 27,9% wartości zadania rozliczonego na kwotę 512 tys. zł, w 2020 r. – odpowiednio – 1 300 tys. zł. – 50% z 2 627 tys. zł, w 2021 r. – odpowiednio – 286 tys. zł. – 50% z 572 tys. zł.

(akta kontroli str. 626, 2826,2828-2831, 2949, 2955-2959)

Celem weryfikacji zasadności ponoszonych kosztów, zgodnie z zapisami zawartymi w umowach, wnioskodawcy przed uruchomieniem dotacji, zobowiązani byli przedstawić wystawione przez wykonawcę faktury wraz z potwierdzającymi je protokołami odbioru wykonanych robót oraz pozwalającymi wykluczyć niekwalifikowalne wydatki kosztorysami (podpisanymi m.in. przez inspektora nadzoru budowlanego) i dowodami przekazania środków własnych. Dokumenty te w myśl §§ 4 ust. 1 umów stanowiły warunek przekazania środków dotacji i w analizowanych przypadkach każdorazowo były przedkładane.

(akta kontroli str. 2795-2084, 2805-2808, 2839-2844, 2862-2864, 2965-3004, 3017-3019, 3044-3050)

W badanej dokumentacji załączono zgodnie z § 3 ust. 7 umów z 2019 i 2020 r. prawne zabezpieczenie zwrotu udzielonych dotacji w postaci aktu notarialnego o wskazanej umową treści o dobrowolnym poddaniu się egzekucji w trybie art. 777§1 pkt 5 Kodeksu postępowania cywilnego, na okres 10 lat od dnia rozpoczęcia działalności w zakresie rehabilitacji, w którym znajdzie się zobowiązanie do zapłaty sumy pieniężnej o wartości kwoty udzielonego dofinansowania wraz z określonymi w umowie odsetkami. Do umowy z 2021 r. prawnym zabezpieczeniem zwrotu dofinansowania był przekazany weksel in blanco „bez protestu” wraz z deklaracją wekslową¹¹⁵, na okres 10 lat od dnia rozpoczęcia działalności w zakresie rehabilitacji wystawiony do kwoty 150% dofinansowania.

(akta kontroli str. 627-632, 2795-2804, 3026)

Rozliczenia poniesionych wydatków wnioskodawcy dokonywali¹¹⁶ na stanowiącym załącznik do umowy sprawozdaniu (będący podstawą ostatecznego rozliczenia dofinansowania)¹¹⁷, w którym wykazywano m.in wartości wydatków wynikających z poszczególnych faktur

¹¹² Umowy: z 31 maja 2019 r. nr 1/1/BR/2019 z prowadzącą działalność gospodarczą pod firmą Niepubliczny Specjalistyczny Zakład Opieki Zdrowotnej Chiron z siedzibą w Koninie; z 29 czerwca 2020 r. nr 4/3/BR/2020 z Fundacją Dzieciom „Pomagaj” - z 23 czerwca 2021 r. nr 264/2021 z Powiatem Krotoszyńskim.

¹¹³ Zgodnie z §2 ust. 1 umowy nr 1/1/BR/2019, Województwo miało dofinansować roboty budowlane do kwoty 142 680 zł. jednak nie więcej niż do 30% faktycznie poniesionych kosztów, przy czym wykazana w §1 ust. 4 tej umowy, wartość robót budowlanych wynosiła 475 600 zł.

¹¹⁴ Zgodnie z §1 ust. 4 umów: nr 4/3/BR/2020 wartość robót budowlanych wynosiła 2 600 000 zł., zgodnie z §2 ust. 1 Województwo miało dofinansować roboty budowlane do kwoty 1 300 000 zł. jednak nie więcej niż do 50% faktycznie poniesionych kosztów; nr 264/2021 ze zm., wartość robót budowlanych wynosiła 684 837,45 zł. (940 000 zł. po zmianach), §2 ust. 1 stanowił, że Województwo dofinansuje roboty budowlane do kwoty 342 353,37 zł. jednak nie więcej niż do 50% faktycznie poniesionych kosztów.

¹¹⁵ Stanowiącym załącznik do umowy.

¹¹⁶ Wynikające z umów terminy składania sprawozdań oraz daty ich złożenia przez badane podmioty:

- Chiron – do 20 grudnia 2019 r., złożono 16 grudnia 2019 r.

- Fundacja Dzieciom „Pomagaj” – do 15 grudnia 2020 r. - złożono 16 grudnia 2020 r.

- Powiat Krotoszyński – do 30 grudnia 2021 r. (z etapu I) – złożono tego dnia, do dnia 20 maja 2022 r. (z II etapu)

¹¹⁷ Zgodnie z § 9 ust. 1 Wnioskodawca zobowiązany jest do złożenia w wskazanym tam terminie sprawozdania merytorycznego i finansowego z przyznanego dofinansowania będącego podstawą ostatecznego rozliczenia dofinansowania, na druku „Rozliczenie merytoryczne i finansowe” stanowiącym załącznik nr 2 do umowy.”

wraz z podziałem na środki własne oraz środki PFRON. Przedstawiane rozliczenia zgodne były z załączoną dokumentacją źródłową (wynikającą z ww. §§4 ust. 1 pkt 1-4 umów). Zatwierdzenia rozliczenia udzielonych dotacji ROPS dokonywał niezwłocznie, tego samego miesiąca (grudnia) każdego roku objętego badaniem, w którym otrzymywano wymaganą dla rozliczenia dotacji dokumentację. Sprawozdania te poza finansowym zawierały także rozliczenie merytoryczne gdzie opisywano wykonane zadanie a także jego wymierne rezultaty.

(akta kontroli str. 626, 2826-2831, 2949, 2955-2959, 3051-3053)

W każdym przypadku objętym badaniem jakość wykonania zadań z trzech analizowanych umów była przedmiotem przeprowadzanych przez pracowników ROPS wizytacji oraz kontroli¹¹⁸ potwierdzających ich realizację w tym. m.in. zgodność i celowość przedsięwzięcia oraz w przypadku kontroli – rozpoczęcie działalności rehabilitacyjnej.

(akta kontroli str. 2795-2803, 2818-2822, 2880-2885, 2943-2947, 3031-3033)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z § 9 ust. 2 pkt 11 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 6 sierpnia 2004 r. w sprawie określenia zadań samorządu województwa, które mogą być dofinansowane ze środków PFRON, umowy stanowiące podstawę dofinansowania robót budowlanych dotyczących obiektów służących rehabilitacji, w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych (z wyjątkiem rozbiórki tych obiektów) zawierają zobowiązanie do przedłożenia właściwemu organowi jednostki samorządu województwa dokumentów rozliczeniowych w terminie 14 dni od dnia ich wystawienia oraz dokumentów potwierdzających pokrycie udziału własnego w kosztach działania. W trzech objętych badaniem umowach o dofinansowanie ze środków PFRON robót budowlanych w obiektach służących rehabilitacji (z 31 maja 2019 r. nr 1/1/BR/2019, z 29 czerwca 2020 r. nr 4/3/BR/2020 oraz z 23 czerwca 2021 r. nr 264/2021) nie zawarto wskazanego powyższym przepisem zobowiązania, co skutkowało brakiem zabezpieczenia ze strony ROPS czternastodniowego terminu przekazywania dokumentów. Dyrektor wyjaśnił, że wzór przedmiotowej umowy został przygotowany przez radców prawnych ROPS w Poznaniu a zapisy wynikające z powyższego przepisu zostały pominięte. Dyrektor oświadczył, że wzór umowy zostanie o nie uzupełniony.

(dowód akta kontroli str. 621-625, 2805-2811, 2862-2874, 3017-3025)

2. Zgodnie z art. 10 d) ust. 2 ustawy o rehabilitacji, ośrodki ubiegające się o uzyskanie wpisu do rejestru ośrodków przyjmujących grupy turnusowe składają wniosek o wpis do rejestru do właściwego terytorialnie samorządu województwa, który po zaopiniowaniu wniosku w terminie 30 dni od dnia jego wpływu przekazuje wniosek wojewodzie. Pięć (poniżej wymienionych) z sześciu zaopiniowanych (w kontrolowanym okresie) pozytywnie wniosków zostało przekazanych wojewodzie z naruszeniem trzydziestodniowego terminu wskazanego powyższym przepisem¹¹⁹. Dyrektor wyjaśnił, że realizacja procedur wydłużyła się z uwagi na uniemożliwiający wizytację przedstawicieli ROPS remont ośrodka w przypadku wniosku nr 3 oraz utrudniony kontakt z wnioskodawcą w przypadku wniosku nr 4. W pozostałych trzech przypadkach termin 30 dni na przekazanie zaopiniowanych wniosków wojewodzie wynikał z obiektywnych przyczyn oraz trudności spowodowanych sytuacją pandemiczną.

(akta kontroli str. 644-649, 910-957)

3. W przypadku dwóch dotacji na zadania zlecone, finansowanych ze środków PFRON, zatwierdzenie rozliczeń nastąpiło (licząc od dnia następującego po dniu ich wpływu do ROPS) ze znacznym opóźnieniem, tj.: po 361 dniach (Fundacja Barak Kultury) i po 220 dniach (Fundacja Wsparcie), a w jednej sprawie (Spółdzielnia Socjalna Psarvard) zatwierdzenie rozliczenia, pomimo upływu 825 dni, do czasu kontroli NIK jeszcze nie nastąpiło (wg stanu na dzień 5 kwietnia 2022 r. – sprawa nadal była w toku). Z wykazu czynności w tych sprawach wynikało, że pierwsze działania zostały podjęte przez ROPS odpowiednio po trzech, siedmiu

¹¹⁸ 16 grudnia 2019 r. wizytowano Chiron, 13 maja 2021 r. Środowiskowy Dom Samopomocy w Krotoszynie oraz 22 września 2020 r. w Fundacji Dzieciom „Pomagaj” gdzie 29 września 2021 r. przeprowadzono również kontrolę.

¹¹⁹ 1. Wniosek z 22 lutego 2019 r. (data wpływu) po zaopiniowaniu 22 marca 2019 r. przekazano Wojewodzie 2 kwietnia 2019 r., 2. odpowiednio – 25 lutego 2019 r. – 22 marca 2019 r. – 2 kwietnia 2019 r., 3. jw. – 4 listopada 2019 r. – 19 grudnia 2019 r. – 30 grudnia 2019 r., 4. jw. – 8 lipca 2020 r. – 30 lipiec 2020 r. – 13 sierpnia 2020 r., 5. jw. – 31 sierpnia 2020 r. – 24 września 2020 r. – 6 października 2020 r.

oraz sześciu miesiącach od wpływu rozliczenia dotacji, co NIK ocenia negatywnie z punktu widzenia kryterium rzetelności.

(akta kontroli str. 633-635, 666, 2300-2362, 3711-3712 i 3715-3731, 3773-3782)

Dyrektor ROPS wyjaśnił, że przepisy prawa nie przewidują wprost terminów do zatwierdzania sprawozdań/rozliczeń dotacji dla jednostek samorządu terytorialnego. Odnośnie braku zatwierdzenia rozliczenia z końca roku 2019 wyjaśnił, że czynności są nadal w toku z uwagi na stwierdzone nieprawidłowości w rozliczeniu i kilkukrotną konieczność uzupełniania sprawozdania. Jak wynika z wyjaśnień zastępczyni Dyrektora ROPS, opóźnienia były także spowodowane obciążeniem opiekunów projektów związanym z dużą liczbą innych zadań, w tym innymi pracami rozliczeniowymi. NIK wskazuje, że przewlekłość procesu zatwierdzania rozliczania sprawozdań organizacji pozarządowych nie jest korzystna dla zobowiązanych, ze względu na brak pewności co do ich sytuacji faktycznej i prawnej, ma także negatywny wpływ na termin dochodzenia zwrotu ewentualnych kwot wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem, pobranych w nadmiernej wysokości lub nienależnych.

(akta kontroli str. 622, 625, 633-635, 3711-3712)

OCENA CZĄSTKOWA

W ROPS realizowano pełen zakres działań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych wskazanych w ustawie, na które rokrocznie przeznaczano łącznie coraz wyższe środki finansowe. Pomimo podjętych działań w zakresie przeciwdziałania negatywnym skutkom pandemii, na realizację zadań z przedmiotowego zakresu, nie powstrzymano jednak negatywnego zjawiska zmniejszającej się liczby oferentów otwartych konkursów oraz wnioskodawców na dofinansowanie obiektów służących rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami rozpatrywano wnioski o dofinansowanie ze środków PFRON oraz oferty konkursowe w tym zakresie. NIK wskazuje na stwierdzone w toku kontroli przypadki przewlekłości procesu zatwierdzania rozliczeń dotacji na zadania zlecone, finansowanych ze środków PFRON. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące treści umów i terminowości przekazywania wojewodzie wniosków ośrodków ubiegających się o uzyskanie wpisu do rejestru ośrodków przyjmujących grupy turnusowe miały charakter formalny i pozostawały bez wpływu na ocenę ogólną kontrolowanej działalności.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Nadzór i kontrola nad wydatkowaniem środków

3.1. W okresie objętym kontrolą w ROPS obowiązywało zarządzenie Nr 25/2012 Dyrektora Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Poznaniu z dnia 19 października 2012 r. w sprawie wprowadzenia systemu kontroli zarządczej, które m.in. przewidywało wymóg sporządzenia w terminie do 20 listopada każdego roku identyfikacji ryzyk przez właścicieli ryzyka (co do zasady, kierownicy komórek organizacyjnych ROPS) w odniesieniu do celów lub zadań na rok następny. Każde zidentyfikowane ryzyko powinno zostać ujęte w rejestrze ryzyka a następnie w zbiorczym rejestrze ryzyk ROPS. W okresie objętym kontrolą rejestry ryzyk były przez kontrolowaną jednostkę sporządzane¹²⁰.

(akta kontroli str. 3432-3459, 3574-3601 oraz 3734-3739)

3.2. Analizowane w trakcie kontroli NIK umowy dotyczące finansowania przez samorząd województwa wielkopolskiego zadań zleczanych, działania ZAZ i dofinansowania robót budowlanych zawierały postanowienia dotyczące uprawnień samorządu do kontroli prawidłowości wykonania zadań (zarówno w trakcie realizacji zadań, jak i po ich zakończeniu). Zawierały również odpowiednie postanowienia określające zasady prowadzenia kontroli i obowiązku przechowywania i udostępniania dokumentów finansowo-księgowych przez wskazany okres (z wyjątkami wskazanymi powyżej w pkt 2.4. niniejszego wystąpienia

¹²⁰ Wśród ryzyk zidentyfikowanych przez kierowników komórek organizacyjnych zaangażowanych w merytoryczną obsługę zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej występowały w szczególności: brak zainteresowania konkursami, absencja pracowników, nieterminowe otrzymanie środków z PFRON lub SWW – zachwianie płynności finansowej zakładów aktywności zawodowej, zmniejszenie środków w ramach dotacji, zmniejszenie środków przekazywanych w ramach algorytmu, nieprzeznaczenie na określone zadania środków finansowych przez sejmik województwa wielkopolskiego oraz błędy w dokumentacji oferentów, nierzetelność zleceniobiorców i niewystarczająca liczba kontroli wydatkowania dotacji. Wszystkim zidentyfikowanym ryzykom przyporządkowane zostały odpowiednie działania zapobiegawcze. W 2021 r. zidentyfikowano dodatkowo ryzyko polegające na opóźnieniach w realizacji robót budowlanych spowodowane stanem pandemii COVID zagrażające terminowemu rozliczeniu dofinansowania (jako reakcją na zidentyfikowane ryzyko przewidziano w tym przypadku aneksowanie umów, wydłużenie terminu realizacji robót budowlanych i złożenia sprawozdania) oraz brak możliwości przeprowadzenia kontroli lub wizytacji z powodu zakazu odbywania podróży służbowych ze względu na stan epidemii COVID-19 (reakcja na ryzyko: zalecenie przesłania przez wnioskodawców dokumentacji fotograficznej i filmowej).

pokontrolnego), a także postanowienia dotyczące zabezpieczenia ewentualnych roszczeń dotującego (weksel in blanco, poddanie się egzekucji w formie aktu notarialnego).

(akta kontroli 1136-1210, 1466-1511, 2363-2679, 2805-2879, 3005-3030 i 3518-3566)

3.3. W latach 2019-2020 w ROPS nie opracowywano planów kontroli w zakresie zadań: dofinansowanie kosztów tworzenia i działania zakładów aktywności zawodowej i dofinansowania robót budowlanych dotyczących obiektów służących rehabilitacji w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych. We wskazanym okresie nie określono również w sposób formalny zasad typowania podmiotów wyznaczonych do kontroli. Jak wynika z wyjaśnień Kierownik DPOOS, brak planów kontroli w tej komórce organizacyjnej (oraz zasad typowania podmiotów do kontroli) w tym zakresie spowodowany był założeniem, że kontrolowane są wszystkie roczne sprawozdania z dofinansowania kosztów tworzenia i działania zakładów aktywności zawodowej ze środków PFRON będących w dyspozycji SWW za poprzedni rok wraz z dokumentami źródłowymi (potwierdzone za zgodność z oryginałem kopie faktur, list płac, deklaracji ZUS, wyciągów bankowych) oraz założeniem, że kontrolowane są wszystkie podmioty w ramach zawartych umów na dofinansowanie robót budowlanych. Składająca wyjaśnienia wskazała przy tym na brak (do 2021 r.) formalnego obowiązku sporządzania tego rodzaju planów w wewnętrznych dokumentach organizacyjnych ROPS.

(akta kontroli str. 3179-3180, 3199)

Zarządzeniami nr 3/2021 i nr 4/2021 Dyrektora ROPS z dnia 25 stycznia 2021 r. wprowadzone zostały regulaminy kontroli wykorzystania środków PFRON oraz środków samorządu województwa wielkopolskiego przekazywanych organizatorom zakładów aktywności zawodowej a także przekazywanych podmiotom w ramach dofinansowania robót budowlanych dotyczących obiektów służących rehabilitacji w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych. W regulaminach tych zawarty został m.in. wymóg sporządzania planów kontroli na dany rok (§§7 każdego z ww. zarządzeń). W okresie objętym kontrolą procedury te nie obejmowały jednak kontroli merytoryczno-finansowej projektów organizacji pozarządowych realizowanych w ramach otwartych konkursów ofert finansowanych ze środków PFRON. Regulamin kontroli i oceny realizacji zadań publicznych Województwa Wielkopolskiego zleczanych organizacjom pozarządowym oraz podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w ramach otwartych konkursów ofert został wprowadzony dopiero w dniu 9 lutego 2022 r. zarządzeniem nr 9/2022 Dyrektora ROPS¹²¹ (ustalenie opisano w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”). Jak wyjaśniła Kierownik DPOOS, obowiązujące przepisy nie wskazują konieczności posiadania przez jednostkę regulaminów kontroli dotyczących przekazywanych środków w ramach otwartych konkursów ofert organizacjom pozarządowym. Powstały w 2022 r. dokument jest fakultatywny i związany ze zmianą struktury organizacyjnej ROPS, a w tym, wyodrębnieniem Zespołu Rozliczeń Finansowych i Kontroli w Dziale Finansowym i Kadrowym.

(akta kontroli str. 3157-3180, 3199, 3204, 3348, 3701)

Plan kontroli na rok 2021 w zakresie zadań: dofinansowanie kosztów tworzenia i działania zakładów aktywności zawodowej i dofinansowanie robót budowlanych dotyczących obiektów służących rehabilitacji w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych, stosownie do wymogów ww. zarządzenia został opracowany. W latach 2019 i 2021 (z wyłączeniem roku 2020) w ROPS sporządzane były plany kontroli merytoryczno-finansowych dotyczących projektów organizacji pozarządowych realizowanych w ramach otwartych konkursów ofert.

(akta kontroli str. 3199, 3192-3199)

ROPS w latach 2019-2021 zaplanował odpowiednio 5, 0 i 19 kontroli w zakresie sposobu realizacji przez podmioty dotowane zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej. Przeprowadzonych natomiast zostało w tym okresie odpowiednio 23, 26 i 27 kontroli jednostkowych. Ze względu na niesporządzanie w latach 2019-2020 planów kontroli w zakresie zadań: dofinansowanie kosztów tworzenia i działania zakładów aktywności zawodowej i dofinansowania robót budowlanych dotyczących obiektów służących rehabilitacji w związku

¹²¹ Przyjęty regulamin wskazuje (§8 pkt 7), że kontrolami należy objąć nie mniej niż 10% umów zawartych z podmiotami, którym zlecono realizację zadań publicznych w każdym roku budżetowym. W § 19 pkt 5 ustalono, że szczególnej weryfikacji merytorycznej i finansowej podlega nie mniej niż 75% sprawozdań częściowych i końcowych z wykonania zadań publicznych przyjętych do realizacji w danym roku kalendarzowym złożonych w dziale merytorycznym.

z potrzebami osób niepełnosprawnych oraz nieopracowaniem na rok 2020 planu kontroli merytoryczno-finansowych dotyczących projektów organizacji pozarządowych realizowanych w ramach otwartych konkursów ofert, nie ma możliwości ustalenia stopnia ich realizacji. Stwierdzona rozbieżność pomiędzy liczbą kontroli zaplanowanych (19) a liczbą kontroli zrealizowanych przez ROPS w 2021 r. (27) wynika z przeprowadzenia 9 niezaplanowanych na 2021 r. kontroli w zakresie dofinansowania ze środków SWW kosztów działania ZAZ w 2020 r. i nieprzeprowadzenia 1 kontroli w zakresie dofinansowania robót budowlanych dotyczących obiektów służących rehabilitacji, zaplanowanej w 2021 (kontrola została przełożona na 2022 r.). Stwierdzone w wyniku ww. kontroli nieprawidłowości o charakterze formalnym dotyczyły głównie poprawności dokumentów finansowo-księgowych i ich opisów zaś w wymiarze finansowym: nieprawidłowego zaliczenia kosztów do kategorii kosztów kwalifikowalnych, skutkującego zwrotem nienależnej części dofinansowania¹²² oraz zwrotem niewykorzystanego dofinansowania¹²³. W wyniku kontroli, w trakcie których ustalone zostały nieprawidłowości, wykonanie zaleceń pokontrolnych było monitorowane.

(akta kontroli str. 416, 3179-3180, 3181-3199, 3326-3328, 3606-3667, 3740-3760)

Odnosnie stosowanego w praktyce sposobu planowania działań kontrolnych w tej komórce organizacyjnej ROPS, Kierownik Działu Polityki Senioralnej ROPS (pełniący w okresie objętym kontrolą funkcję kierownika Działu Koordynacji Polityki Społecznej) wyjaśnił, że każdego roku (z wyłączeniem roku 2020), w okolicach października tworzony był plan kontroli projektów organizacji pozarządowych, które uzyskały dofinansowanie ze środków SWW oraz PFRON będących w dyspozycji samorządu w ramach otwartych konkursów ofert. Termin sporządzenia planu związany był z okresem realizacji większości projektów (maj-listopad) oraz mniejszym obciążeniem w tym okresie pracowników Działu i większą możliwością wyjazdów służbowych. Plan akceptowany był przez Dyrektora ROPS, w zależności od potrzeb, mógł być aktualizowany. Kierownik Działu Koordynacji Polityki Społecznej (aktualnie – Działu Polityki Senioralnej) w oparciu o propozycje opiekunów projektów tworzył plan kontroli i przedstawiał go do akceptacji Dyrektora ROPS. Odnosnie 2020 r., ww. wyjaśnił, że w roku tym nie przygotowano planu kontroli projektów organizacji pozarządowych z uwagi na sytuację pandemii w kraju. Październik 2020 r. był okresem diametralnych wzrostów zakażeń.

(akta kontroli str. 3199)

W latach 2019-2021, w związku z realizacją zadań dotyczących dofinansowania robót budowlanych, kontrolowana jednostka prowadziła zarówno wizytacje obiektów przed zawarciem umów, w trakcie ich realizacji, jak i po wykonaniu robót (w zakresie spełnienia warunku rozpoczęcia i prowadzenia działalności rehabilitacyjnej w obiekcie w terminie 6 miesięcy od zakończenia objętych dofinansowaniem robót). Wszystkie kontrole przeprowadzone w latach objętych kontrolą NIK w zakresie dotyczącym dofinansowania kosztów działalności ZAZ były kontrolami ex-post. W zakresie związanym z realizacją zadań w ramach projektów realizowanych ze środków PFRON, pracownicy ROPS prowadzili zarówno kontrole w trakcie, jak i po realizacji zadania.

(akta kontroli str. 3606-3667, 3676-3679, 3670, 3683)

3.4. W okresie objętym kontrolą NIK, w ROPS przeprowadzone zostały dwie kontrole wewnętrzne mające na celu: 1} zbadanie prawidłowości postępowań w zakresie udzielania i rozliczania dotacji dla organizacji pozarządowych i zakładów aktywności zawodowej (protokół z 23 czerwca 2020 r.) i ocenę prawidłowości postępowań związanych z przyznawaniem i rozliczaniem dofinansowania ze środków PFRON robót budowlanych (protokół z dnia 10 sierpnia 2021 r.) obejmujące odpowiednio okresy od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r.¹²⁴ oraz od 1 stycznia 2019 r. do 31 grudnia 2020 r.¹²⁵ I tak:

W protokole kontroli wewnętrznej z 23 czerwca 2020 r. kontrolujący wskazał m.in. na usterki w przebiegu postępowań dotyczących udzielania dotacji dla organizacji pozarządowych

¹²² Łącznie, w okresie objętym kontrolą 1,0 tys. zł wraz z odsetkami w wysokości 80 zł. Dodatkowo, w jednej sprawie złożone zostało zawiadomienie o popełnieniu czynu określonego w art. 297 § 1 k.k. – umorzone przez organy Policji postanowieniem z dnia 20.10.2022 r., wobec braku znamion czynu karalnego. ROPS podjął działania mające na celu wszczęcie postępowania w sprawie zwrotu nienależnie pobranej części dotacji.

¹²³ Łącznie, w okresie objętym kontrolą na kwotę 3,3 tys. zł.

¹²⁴ Z uwzględnieniem rozliczania dotacji udzielonych w 2018 r. i latach poprzednich.

¹²⁵ Z uwzględnieniem wniosków dotyczących 2019 r. złożonych w terminie do 30 listopada 2018 r.

oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 udpp w ramach otwartych konkursów ofert z dziedziny pomocy społecznej, zawieranych umowach, w procesie kontroli i oceny realizacji zadań publicznych na miejscu, weryfikacji sprawozdań z realizacji zadań publicznych, dotacji celowych dla zakładów aktywności zawodowej. W protokole kontroli wewnętrznej z 10 sierpnia 2021 r. kontrolujący wskazał z kolei m.in. na usterki w procesie weryfikacji formalnej i merytorycznej wniosków o dofinansowanie, treści umów o dofinansowanie robót budowlanych, sprawozdawczości z realizacji inwestycji. Ustalenia wskazują ponadto na małą liczbę składanych wniosków o dofinansowanie robót budowlanych, co może wynikać z małej rozpoznawalności takich możliwości w regionie. Problemem sygnalizowanym przez pracowników ROPS są również utrudnienia w sprawowaniu merytorycznego nadzoru nad realizacją inwestycji (od rozpatrzenia złożonego wniosku, do rozliczenia dofinansowania) związane z brakiem osoby posiadającej techniczne, inżynierskie wykształcenie lub uprawnienia. Zwrócono również uwagę na „nieadekwatność” liczby kontroli „na miejscu” dotowanych projektów z 2019 r. (12,37% liczby projektów, kwotowo – 11,75%) dla celów zapewnienia skuteczności kontroli wydatkowania środków publicznych.

Jak wynika z wyjaśnień Kierownik DPOOS, ze względu m.in. na ograniczenia wynikające ze stanu epidemii COVID-19, kierownictwo ROPS postanowiło nie organizować spotkań informacyjnych w subregionach, które poświęcone byłyby tylko zagadnieniu dofinansowania robót budowlanych służących rehabilitacji. Zagadnienia te są natomiast omawiane na spotkaniach terenowych organizowanych przy okazji realizacji innych projektów (Przystanek WTZ), w których uczestniczą m.in. potencjalni wnioskodawcy w zakresie tego dofinansowania. Odnosząc się do kwestii braku w tej komórce ROPS osoby posiadającej kierunkowe wykształcenie techniczne, Kierownik Działu wyjaśniła, że od połowy 2019 r. były podejmowane bezskuteczne próby zatrudnienia takiej osoby, które jednak nie przyniosły rezultatu. W ROPS przyjęto rozwiązanie, że przy ocenie formalnej i merytorycznej składanych wniosków przyjmuje się założenie, że wszystkie składane załączniki w postaci projektów budowlanych, kosztorysów inwestorskich są zatwierdzane przez osoby z odpowiednimi uprawnieniami, które biorą odpowiedzialność za treść tych dokumentów. Ocena formalna wniosku, w tym spełnianie kryteriów dofinansowania (związek z potrzebami osób niepełnosprawnych) nie wymaga - zdaniem składającej wyjaśnienia - szczególnych kwalifikacji technicznych (wystarczy świadomość potrzeb osób z niepełnosprawnościami). Pracownicy DPOOS (wcześniej DRZiS) podnoszą swoje kompetencje uczestnicząc m.in. w szkoleniach z zakresu prawa budowlanego. Jest też możliwość korzystania z pomocy ekspertów wewnętrznych.

(akta kontroli str. 3260-3315, 3462, 3463)

3.5. W kontrolowanej jednostce w latach 2019-2021 zrealizowane zostało jedno zadanie audytowe w ramach tematu „Zarządzanie oraz stan obciążenia pracowników obowiązkami w ROPS w Poznaniu”¹²⁶ (okres przeprowadzenia audytu to wrzesień-październik 2019 r., audyt obejmował okres od 1 stycznia do 31 sierpnia 2019 r.). W zakresie związanym z niniejszą kontrolą wskazano w nim na konieczność opracowania w jednostce regulaminu kontroli wraz ze wzorami dokumentów wykorzystywanych w procesie kontroli. W audytowanej jednostce nie sporządzano informacji o sposobie realizacji zaleceń wynikających z tego audytu. W 2022 r. planowane jest przeprowadzenie audytu sprawdzającego, którego zadaniem będzie weryfikacja zaleceń audytowych z 2019 r. Omówione wyżej ustalenia kontroli NIK wskazują na realizację ww. zalecenia dopiero w styczniu 2021 r. i w lutym 2022 r.

(akta kontroli str. 3465-3478 oraz 3157-3178, 3204, 3348, 3701)

3.6. Kontrolowana jednostka w latach 2019-2021 nie prowadziła bieżącej analizy efektów oraz trwałości realizowanych zadań w formule dedykowanego, aktualizowanego corocznie zestawienia. Dane w tym zakresie (w tym odnoszące się do liczby osób z niepełnosprawnościami, które podjęły zatrudnienie u innych pracodawców) analizowano dla potrzeb sporządzanych dla PFRON sprawozdań rzeczowo-finansowych samorządu województwa o zadaniach zrealizowanych ze środków Funduszu. Kierownik DPOOS wskazała, że w ocenie kontrolowanej jednostki nie ma obowiązku prowadzenia (w formie odrębnej dokumentacji, zestawień) tego rodzaju analiz. ROPS monitorował przebieg realizacji poszczególnych zadań poprzez wyznaczonych opiekunów merytorycznych, przypisanych

¹²⁶ Na podstawie upoważnień Marszałka Województwa Wielkopolskiego z dnia 2 września 2019 r. Nr ref. 19/11/AB/57

do każdego z projektów. Monitoring odbywał się głównie poprzez kontakt telefoniczny i mailowy. W celu omówienia realizacji poszczególnych działań organizowano również spotkania bezpośrednie zleceniobiorców z opiekunami. W zakresie poszczególnych zadań w okresie objętym kontrolą (za wyjątkiem roku 2021) zaistniała konieczność dokonywania przesunięć środków finansowych pomiędzy poszczególnymi zadaniami. Była ona spowodowana ponownym podziałem środków PFRON, rozwiązaniem umowy z PFRON przez gminę w związku ze wzrostem cen robót budowlanych oraz aktualizacją wartości przyznanego dofinansowania ze względu na niższą niż zakładana wartość kosztorysową robót budowlanych.

(akta kontroli str. 3569, 3671-3674, 3683)

3.7. Do kontrolowanej jednostki, w latach 2019-2021, nie wpłynęły skargi lub wnioski (w tym przekazane wg właściwości przez inne organy), których treść dotyczyłaby działań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej.

(akta kontroli str. 3570-3573 oraz 3604-3605, 3696-3700)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2019-2020 w ROPS nie określono w sposób formalny zasad planowania i prowadzenia kontroli wykorzystania środków PFRON oraz środków SWW przez podmioty korzystające z dofinansowania na realizację zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych. Dopiero w styczniu 2021 r. wprowadzone zostały regulaminy kontroli wykorzystania środków PFRON oraz środków SWW przekazywanych organizatorom zakładów aktywności zawodowej a także przekazywanych podmiotom w ramach dofinansowania robót budowlanych dotyczących obiektów służących rehabilitacji w związku z potrzebami osób niepełnosprawnych. W regulaminach tych zawarty został m.in. wymóg sporządzania planów kontroli na dany rok (§7 każdego z ww. zarządzeń). Procedury te (po wprowadzeniu w styczniu 2021 r.) nie obejmowały jednak kontroli merytoryczno-finansowej projektów organizacji pozarządowych realizowanych w ramach otwartych konkursów ofert finansowanych ze środków PFRON. Regulamin kontroli i oceny realizacji zadań publicznych w tym zakresie wprowadzony został dopiero w dniu 9 lutego 2022 r. zarządzeniem nr 9/2022 Dyrektora ROPS¹²⁷. W toku kontroli, nieprawidłowość ta była usprawiedliwiana brakiem określenia stosownego wymogu w obowiązujących przepisach prawa. W ocenie NIK, brak ww. regulacji utrudniał rzetelną realizację zadań Ośrodka w zakresie kontroli wydatkowania środków publicznych w ramach zadań dofinansowanych przez podmioty korzystające z tego dofinansowania, skutkowało brakiem jednolitości postępowania poszczególnych komórek organizacyjnych (np. w zakresie planowania kontroli) a ponadto nie był zgodny z wytycznymi wynikającymi ze standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹²⁸.

(akta kontroli str. 3168-3179, 3204, 3348, 3701)

2. W latach 2019-2021 kontrolowana jednostka w ramach zadań zleczanych przez województwo wielkopolskie ze środków PFRON na podstawie art. 36 ust. 2 ustawy o rehabilitacji objęła dofinansowaniem łącznie 145 pozytywnie rozpatrzonych wniosków organizacji pozarządowych lub fundacji¹²⁹. W tym okresie, przeprowadzonych zostało łącznie tylko 11 kontroli merytoryczno-finansowych projektów organizacji pozarządowych realizowanych w ramach umów zawartych w tym okresie i finansowanych z tych środków (dodatkowo, jedna dotyczyła umowy o dofinansowanie zawartej w 2018 r.)¹³⁰. W ocenie NIK, świadczy to o niewystarczającym nadzorze nad prawidłowością wydatkowania środków publicznych

¹²⁷ Przyjęty regulamin wskazuje (§8 pkt 7), że kontrolami należy objąć nie mniej niż 10% umów zawartych z podmiotami, którym zlecono realizację zadań publicznych w każdym roku budżetowym. W § 19 pkt 5 ustalono, że szczególnej weryfikacji merytorycznej i finansowej podlega nie mniej niż 75% sprawozdań częściowych i końcowych z wykonania zadań publicznych przyjętych do realizacji w danym roku kalendarzowym złożonych w dziale merytorycznym.

¹²⁸ Określonych w załączniku do Komunikatu Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Ministra Finansów z 2009 r. Nr 15, poz. 84 Dział II lit. D Informacja i Komunikacja pkt 16 Bieżąca informacja: „osobom zarządzającym i pracownikom należy zapewnić, w odpowiedniej formie i czasie, właściwe oraz rzetelne informacje potrzebne do realizacji zadań”.

¹²⁹ W poszczególnych latach 2019-2021 były to odpowiednio: 57, 45 i 43 wnioski objęte dofinansowaniem.

¹³⁰ Kontrole dotyczyły 4 umów z 2019 r. 1 umowy z 2020 r. oraz 6 z 2021 r. Stanowi to ogółem 7,6% liczby wniosków objętych dofinansowaniem ze środków PFRON w latach 2019-2021. Dodatkowo skontrolowana została jedna umowa z 2018 r.

w ramach tej formy realizacji zadań przez ww. podmioty i nie daje rękojmi prawidłowej realizacji zadań w tym zakresie¹³¹.

Odnosząc się do liczby kontroli dotowanych projektów, Dyrektor ROPS wskazał, że pełne wdrożenie skutecznych mechanizmów kontroli udzielanych dotacji nie zostało jeszcze osiągnięte. Główną przyczyną tego stanu rzeczy, zdaniem składającego wyjaśnienia, był stan pandemii COVID-19 i ograniczenia kontaktów i wyjazdów służbowych. Jesienią 2020 r. priorytetem dla ROPS było opracowanie Strategii Polityki SWW do roku 2030. Wpływ na tę sytuację miały również zmiany struktury organizacyjnej Ośrodka. W ramach nowej struktury organizacyjnej, funkcjonującej od października 2021 r., stworzono osobną komórkę organizacyjną - Zespół Rozliczeń Finansowych i Kontroli w ramach Działu Finansowo-Kadrowego. Zadaniem komórki jest współpraca z działami merytorycznymi w zakresie kontroli prawidłowości rozliczeń finansowych udzielanych dotacji. Wskazał, że w dniu 9 lutego 2022 r., weszło w życie zarządzenie nr 9/2022 Dyrektora ROPS w Poznaniu w sprawie regulaminu kontroli i oceny realizacji zadań publicznych Województwa Wielkopolskiego zlecanych organizacjom pozarządowym oraz podmiotom, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w ramach otwartych konkursów ofert. Ponadto, dniu 31 marca 2022 r., w BIP ROPS umieszczono roczny plan kontroli dotacji, który obejmuje 9 podmiotów, którym udzielono dotacji w 2020 r. Zastępczyni Dyrektora ROPS dodała, że w kontrolowanym okresie mnogość innych zadań realizowanych przez właściwą komórkę organizacyjną nie pozwala na prowadzenie większej liczby kontroli. U podstaw reorganizacji ROPS w Poznaniu, która weszła w życie 1 października 2021 r. był m.in. wielokrotnie zgłaszany problem braku czasu na realizację większej liczby kontroli. Składająca wyjaśnienia wskazała też na pandemię COVID-19, jako czynnik wpływający na ograniczenie liczby kontroli w latach 2020-2021.

(akta kontroli str. 415-417, 3179-3199, 3352, 3567-3568, 3632-3667, 3682)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, w okresie objętym kontrolą, nadzór sprawowany przez ROPS nad wydatkowaniem środków na zadania z zakresu rehabilitacji i zawodowej i społecznej nie był wystarczający. W umowach zawieranych z podmiotami dotowanymi zamieszczano postanowienia zapewniające możliwość sprawowania skutecznego nadzoru i kontroli nad realizowanymi zadaniami. Prowadzono kontrole (wizytacje) zarówno w trakcie realizacji zadań jak i po ich wykonaniu. ROPS, w okresie objętym kontrolą NIK, nie posiadał jednak kompletnych procedur wewnętrznych w zakresie nadzoru i kontroli wydatkowania środków. Liczba kontroli merytoryczno-finansowych projektów organizacji pozarządowych realizowanych w ramach konkursów ofert, w ocenie NIK, nie była wystarczająca dla uzyskania zapewnienia skuteczności nadzoru nad wydatkowaniem przez odbiorców dofinansowania, środków publicznych w tym zakresie.

IV Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag, natomiast uwzględniając dotychczas podjęte działania, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

Wnioski

- 1) wprowadzenie w umowach o dofinansowanie ze środków PFRON robót budowlanych w obiektach służących rehabilitacji zapisu wymaganego dyspozycją § 9 ust. 2 pkt 11 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 6 sierpnia 2004 r. w sprawie określenia zadań samorządu województwa, które mogą być dofinansowane ze środków PFRON,
- 2) podjęcie starań zmierzających do zapewnienia trzydziestodniowego terminu na przekazanie wojewodzie zaopiniowanego wniosku o wpis do rejestru ośrodków przyjmujących grupy turnusowe,
- 3) zintensyfikowanie kontroli w zakresie wydatkowania przez odbiorców wsparcia środków na zadania zlecane przez województwo wielkopolskie ze środków PFRON,

¹³¹ Na „nieadekwatność” liczby kontroli „na miejscu” dotowanych projektów z 2019 r. dla celów zapewnienia skuteczności kontroli wydatkowania środków publicznych wskazują również wyniki kontroli wewnętrznej przeprowadzonej w zakresie prawidłowości postępowań dotyczących udzielania i rozliczania dotacji dla organizacji pozarządowych i zakładów aktywności zawodowej w latach 2018 i 2019 (ROPS.XIII.092/5/2020, pkt 25 s. 13 – akta kontroli str. 3272).

- 4) podjęcie działań organizacyjnych mających na celu zapewnienie niezwłocznej weryfikacji rozliczeń składanych przez realizatorów zadań finansowanych ze środków PFRON, zlecanych w trybie otwartych konkursów.

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 Delegatury NIK w Poznaniu. 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
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni 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.

Poznań, 28 czerwca 2022 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy
Marek Lasota
doradca prawny

p.o. Dyrektor
dr Marcin Stefaniak

.....
podpis

.....
podpis

Marcin Kaczmarek
starszy inspektor kontroli państwowej

.....
podpis