



KPS.430.005.2019

Nr ewid. 37/2020/P/19/042/KPS

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA ZADAŃ
ZLECANYCH PRZEZ PAŃSTWOWY FUNDUSZ REHABILITACJI
OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH
ORGANIZACJOM POZARZĄDOWYM

DEPARTAMENT PRACY,
SPRAW SPOŁECZNYCH I RODZINY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

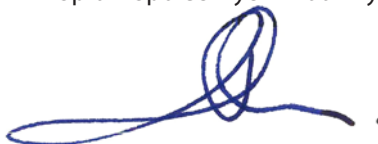
WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Realizacja zadań zleczanych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych organizacjom pozarządowym

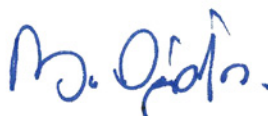
p.o. Dyrektor Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny



Dariusz Rogowski

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Marek Opiola

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia 04.05.2020

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ	4
1. WPROWADZENIE	6
2. OCENA OGÓLNA	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	11
4. WNIOSKI	18
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	19
5.1. Realizacja zadań przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	19
5.1.1. Wybór celów i ewaluacja ich realizacji	19
5.1.2. Podział środków między rodzaje zadań i zasady ich zlecania	23
5.1.3. Przeprowadzanie konkursów	26
5.1.4. Ocena i wybór projektów do dofinansowania	30
5.1.5. Finansowanie projektów i ich rozliczenie	37
5.1.6. Nadzór i kontrola realizacji projektów	42
5.2. Wykonanie zleconych zadań przez organizacje pozarządowe	47
5.2.1. Realizacja zadań	47
5.2.2. Efekty działań i ich dokumentowanie	49
5.2.3. Rozliczenie kosztów i finansowanie wkładu własnego	51
5.2.4. Przestrzeganie pozostałych zasad realizacji projektów	53
6. ZAŁĄCZNIKI	55
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe	55
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych	59
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	71
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli	73
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	74

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

PFRON, Fundusz	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.
Prezes PFRON	Prezes Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.
Pełnomocnik Rządu	Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych.
MRPiPS, Ministerstwo	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.
Minister	Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.
Ustawa o rehabilitacji	Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 426).
Ustawa o działalności pożytku publicznego lub udppw	Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688, ze zm.).
Ustawa o finansach Publicznych	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.).
Ustawa o NIK	Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.).
Rozporządzenie w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji	Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 lutego 2008 r. w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zleczanych fundacjom oraz organizacjom pozarządowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1945).
Rozporządzenia o wzorach dokumentów	Uchylone z dniem 29 października 2018 r. rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. z 2016 r. poz. 1300) oraz aktualnie obowiązujące rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. poz. 2057).
Zasady wspierania realizacji zadań	Zasady wspierania realizacji zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, zleczanych organizacjom pozarządowym przez PFRON, przyjęte uchwałą Zarządu PFRON.
Wytyczne w zakresie kwalifikowalności kosztów	Wytyczne w zakresie kwalifikowalności kosztów w ramach art. 36 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, stanowiące załącznik nr 8 do Zasad wspierania realizacji zadań.
Beneficjent	Organizacja pozarządowa lub podmiot wymieniony w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego, otrzymujący dotacje z PFRON, na podstawie art. 36 ustawy o rehabilitacji.
Beneficjent ostateczny	Osoba niepełnosprawna korzystająca z pomocy.

Rehabilitacja osób niepełnosprawnych	Zespół działań, w szczególności organizacyjnych, leczniczych, psychologicznych, technicznych, szkoleniowych, edukacyjnych i społecznych, zmierzających do osiągnięcia, przy aktywnym uczestnictwie tych osób, możliwie najwyższego poziomu ich funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej – art. 7 ust. 1 ustawy o rehabilitacji.
Rehabilitacja społeczna	Umożliwienie osobom niepełnosprawnym uczestnictwa w życiu społecznym – art. 9 ust. 1 ustawy o rehabilitacji.
Rehabilitacja zawodowa	Ułatwienie osobie niepełnosprawnej uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia i awansu zawodowego, przez umożliwienie jej korzystania z poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz pośrednictwa pracy – art. 8 ust. 1 ustawy o rehabilitacji.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy zadania zlecane przez PFRON organizacjom pozarządowym prawidłowo i skutecznie wspierają rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy PFRON prawidłowo zarządzał zadaniami zleconymi w zakresie metod wyboru projektów realizujących założone cele, przestrzegania procedur oraz sprawowania nadzoru nad wykorzystaniem środków?
2. Czy realizacja zadań zleczanych przynosiła zakładane efekty, a wskaźniki ewaluacji były powiązane z rezultatami dotowanych działań i uwzględniały weryfikację ich jakości i trwałości?
3. Czy PFRON dokonywał ewaluacji zadań zleczanych, a związane z tym analizy wykorzystywał do wdrożenia konkretnych rekomendacji poprawiających efektywność działania?
4. Czy beneficjenci wykonali dotowane projekty, uzyskali zakładane efekty oraz przestrzegali zasad wykorzystania środków w ramach zadań zleczanych?

PFRON jest państwowym funduszem celowym, którego przychodami są przede wszystkim wpłaty pracodawców z tytułu nieosiągnięcia wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych oraz dotacje z budżetu państwa. PFRON finansuje wskazane w ustawie o rehabilitacji działania służące osobom niepełnosprawnym. Kontrola objęła, realizowane na podstawie art. 36 ustawy o rehabilitacji, działania dotyczące zlecania przez PFRON fundacjom oraz organizacjom pozarządowym wykonania 14 rodzajów zadań określonych w rozporządzeniu w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji.

Ze środków otrzymanych od PFRON te same rodzaje zadań mogą zlecać organizacjom pozarządowym samorządy powiatowe i wojewódzkie. Otrzymują one od PFRON dofinansowanie na realizację pomocy osobom niepełnosprawnym i same decydują o podziale tych środków na poszczególne zadania. W praktyce większość środków jest przeznaczana przez samorządy powiatowe na utrzymanie warsztatów terapii zajęciowej, a przez samorządy wojewódzkie na działania zakładów aktywności zawodowej. Część tych działań jest realizowana także przez organizacje pozarządowe. Niektóre zadania realizowane na podstawie przepisów ustawy o rehabilitacji mają zakres zbliżony do wykazu sformułowanego na podstawie art. 36. Przykładowo, prowadzenie rehabilitacji osób niepełnosprawnych w różnych typach placówek wymienionych w pkt 1 wykazu może obejmować działania ww. warsztatów terapii zajęciowej (art. 35a ust. 1 pkt 8) oraz zakładów aktywności zawodowej (art. 35 ust. 1 pkt 6).

Zakres celów analogiczny do finansowanych na podstawie art. 36 ustawy o rehabilitacji mają też niektóre programy służące rehabilitacji społecznej i zawodowej zatwierdzone przez Radę Nadzorczą PFRON na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 4. Przykładowo w 2018 r. wśród trzech nowouruchomionych i sześciu kontynuowanych tego rodzaju programów były m.in. trzy programy wspierające zatrudnienie na otwartym rynku pracy oraz program finansujący zajęcia klubowe w warsztatach terapii zajęciowej.

W rezultacie powstał system, w którym podobne cele są finansowane w ramach różnych programów oraz za pośrednictwem różnorodnych podmiotów dysponujących środkami PFRON. Zakładając racjonalność prawodawcy nie powinno dochodzić do wielokrotnego finansowania tych samych zadań. W związku z tym, działania realizowane na podstawie wykazu zawartego w rozporządzeniu w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji powinny mieć charakter uzupełniający w stosunku do zadań wskazanych bezpośrednio w przepisach ustawy o rehabilitacji. W sporządzonym na zlecenie PFRON Raporcie oceniono m.in., że „sektorowy podział odpowiedzialności pomiędzy różne instytucje, oznacza fragmentaryzację już na poziomie rządowym – brakuje zintegrowanego centrum decyzyjnego, (...) w rezultacie działania kierowane do osób niepełnosprawnych nie mają charakteru kompleksowego, nie są zindywidualizowane w stopniu satysfakcjonującym, co ogranicza ich skuteczność”¹. System wsparcia osób niepełnosprawnych w Polsce jest przez swoich klientów oceniany neu-

¹ Badanie potrzeb osób niepełnosprawnych. Raport końcowy, 18 maja 2017 r.

Jednostki kontrolowane

Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, który zlecał zadania i udzielał dotacji na ich realizację.

24 organizacje pozarządowe realizujące projekty, dofinansowane ze środków PFRON.

Okres objęty kontrolą

Od początku 2017 r. do połowy 2019 r. oraz okres wcześniejszy, jeżeli obejmował on przyznanie lub przekazanie środków, których rozliczenie nastąpiło w terminie objętym kontrolą.

tralnie lub źle. Jedynie 13% badanych wyraziło pozytywną opinię na jego temat. Najliczniejsze jest grono osób niepełnosprawnych, które o systemie nie wypowiadają się ani dobrze, ani źle (43%), natomiast niewiele niższy jest odsetek respondentów krytycznych wobec systemu (38%).

System orzekania o niepełnosprawności nie jest jednolity. Określają go przepisy ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych², a także ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³. Osobne systemy wydawania orzeczeń o niezdolności do pracy posiadają Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Ministerstwo Obrony Narodowej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz organy służb specjalnych (Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencja Wywiadu). Orzeczenia tych instytucji wydane po 31 grudnia 1997 r., nie podlegają przełożeniu na orzeczenia o niepełnosprawności. Kwestie rehabilitacji zdrowotnej określone są na podstawie odrębnych przepisów. Pomoc przewidziana w ustawie o rehabilitacji przysługuje osobom, których niepełnosprawność została potwierdzona odpowiednim orzeczeniem⁴.

Według ostatnich pełnych danych zebranych w 2011 r.⁵ w Polsce było 4697,0 tys. osób biologicznie niepełnosprawnych, z tego 3133,5 tys. osób posiadało orzeczenie o niepełnosprawności. Według badań ankietowych Głównego Urzędu Statystycznego w 2014 r. było 3801,5 tys. osób posiadających orzeczenie niepełnosprawności, w tym: w stopniu znacznym 1062,8 tys. umiarkowanym 1581,8 tys. i lekkim 962,9 tys. W przypadku 194,0 tys. dzieci w wieku do 16 lat nie orzekano stopnia niepełnosprawności⁶. W badaniach ankietowych niepełnosprawni wskazali, że najczęściej korzystali ze wsparcia następujących instytucji lub organizacji: gminne lub miejskie ośrodki pomocy społecznej – 45%, PFRON – 37%, organizacje pozarządowe, fundacje i stowarzyszenia – 22%. Na uzyskiwanie stałego wsparcia z ww. podmiotów wskazało odpowiednio 9%, 2% i 4% niepełnosprawnych. Część organizacji religijnych i kościelnych wykazanych w innej kategorii uczestniczy w pozyskiwaniu dotacji na wsparcie niepełnosprawnych na zasadach obowiązujących organizacje pozarządowe.

² Niezdolność do pracy definiuje art. 12 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 53, ze zm.).

³ Definicję niepełnosprawności zawiera art. 2 pkt 10 ustawy o rehabilitacji.

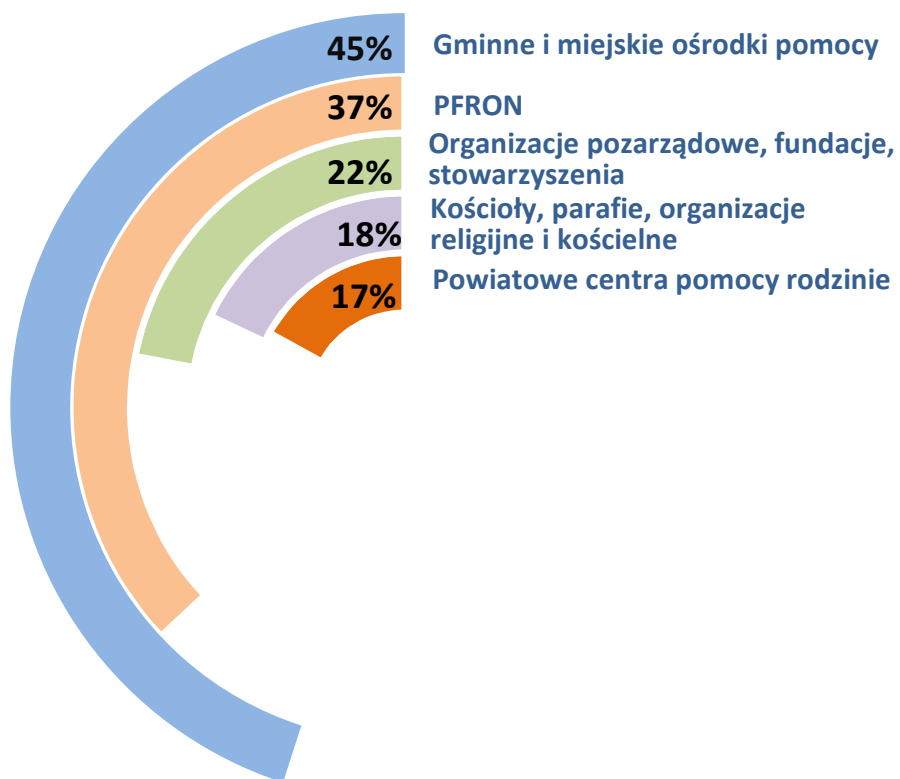
⁴ Aktualna liczba takich osób nie jest znana z powodu niejednorodności systemu orzekania o niepełnosprawności. Szczegóły tego zagadnienia omówiono w załączniku nr 6.2. do Informacji.

⁵ Ludność i gospodarstwa domowe. Stan i struktura społeczno-ekonomiczna. Część I. Ludność, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011, GUS, Warszawa 2013 r. s. 57.

⁶ Stan zdrowia ludności Polski. GUS. Warszawa 2016 r., str. 109.

Infografika nr 1

Instytucje, z których pomocy najczęściej korzystają osoby niepełnosprawne. Procent osób, które wskazały skorzystanie przynajmniej raz z pomocy danej instytucji w ciągu 12 miesięcy.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie „Badania potrzeb osób niepełnosprawnych”. Raport końcowy, 18 maja 2017 r.

2. OCENA OGÓLNA

Zadania, na zlecenie PFRON realizowane przez organizacje pozarządowe, wspierały rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych, jednak pomiar efektów tych działań nie pozwalał na prawidłową ocenę ich jakości i trwałości.

W trakcie kontroli NIK stwierdziła, że w praktyce nie funkcjonowały często procedury pomiaru efektów, których podstawą miały być, obowiązkowe przy ocenie wykonania działań, Indywidualne Plany Działania (IPD). PFRON nie stworzył standardów IPD, a stosowane przez organizacje własne wzory często nie wskazywały celów rehabilitacji, lub nie monitorowały jej postępów. NIK stwierdziła przypadki niesporządzania IPD, chociaż w sprawozdaniach dla PFRON wykazywano oparte na nich rezultaty. W konsekwencji, często brak było podstaw oceny efektów rehabilitacji, chociaż w sprawozdaniach organizacji wykazywano osiągnięcie jej celów. Ponadto, efekty mierzone według różnych wzorów IPD były nieporównywalne, nawet jeżeli dotyczyły realizacji podobnych działań. Ograniczało to możliwości porównywania i ewaluacji efektów w ramach projektów na które przyznano około 90% dotacji. NIK zauważyła przy tym, że oceny postępów rehabilitacji w IPD dokonywali terapeuci zatrudnieni w organizacjach, które dotowano w wysokości zależnej od rezultatów wykazywanych w tych IPD. Tak skonstruowany system ewaluacji nie stwarza gwarancji sformułowania obiektywnej i możliwej do zweryfikowania przez PFRON oceny.

PFRON w niewielkim stopniu dokonywał całościowych ewaluacji zleczanych zadań. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono tylko jedną ewaluację, która objęła dwa główne spośród z sześciu przyjętych kierunków pomocy. W raporcie z 2019 r. rekomendowano wdrożenie opracowanych wskaźników oceny indywidualnych postępów w rehabilitacji osób objętych pomocą, co w praktyce powinno prowadzić do standaryzacji ocen w IPD. Poprzednia ewaluacja przeprowadzona w 2016 r. dotyczyła jednego kierunku pomocy. Z 32 jej rekomendacji, po upływie trzech lat, nie wprowadzono pięciu. **NIK negatywnie ocenia niewdrożenie rekomendacji dotyczącej wydłużenia monitoringu zatrudnienia osób, które podjęły pracę w wyniku realizacji projektów. Pomiar trwałości efektów jest w tym wypadku szczególnie istotny, ponieważ koszt zatrudnienia jednej osoby na trzy lub sześć miesięcy w ramach kontrolowanych projektów wyniósł prawie 42 tys. zł.** Przy tak wysokim poziomie kosztów ich ponoszenie ma uzasadnienie, jeżeli podjęte zatrudnienie jest kontynuowane w dłuższym okresie.

PFRON nie prowadził analiz dotyczących ustalenia najskuteczniejszych metod realizacji celów. Przyjęte przez PFRON cele programowe, realizowane w ramach sześciu kierunków pomocy i 23 typów projektów, służyły jedynie ocenianiu ofert w porównywalnych grupach. Natomiast nie ustalano jakie typy projektów mogą najefektywniej realizować cele programowe. PFRON nie poszukiwał i nie popularyzował dobrych praktyk pomimo, że blisko 80% dotacji przeznaczano na realizację jednego celu programowego obejmującego zaledwie trzy typy projektów. Istniały więc potencjalne warunki do stworzenia platformy wymiany doświadczeń i promowania dobrych praktyk.

PFRON na ogół prawidłowo zarządzał zadaniami zleconymi w zakresie metody wyboru projektów realizujących założone cele, przestrzegał ustalonych procedur oraz stosował się do przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego przy organizacji konkursów ofert. NIK pozytywnie ocenia wprowadzenie i stosowanie, przy kwalifikowaniu projektów do dotowania, wymiernych wskaźników rezultatu, produktu i nakładu. NIK krytycznie ocenia natomiast występowanie istotnych różnic w poziomie kosztów jednostkowych podobnych działań w projektach tego samego typu. PFRON nie ustalił też, jakie typy projektów mogą najefektywniej realizować założone cele programowe.

Wspierane środkami PFRON zadania realizowały cele rehabilitacji

Pomiar i weryfikacja efektów funkcjonowały w ograniczonym zakresie

Niewystarczające działania PFRON w zakresie prowadzenia ewaluacji i wdrażania jej wyników

Nie ustalano dobrych praktyk lub typów projektów najefektywniej realizujących cele rehabilitacji

PFRON przestrzegał zasad organizacji konkursów ofert

Niecelowe i niegospodarne było przedwcześnie przekazywanie organizacjom dotacji

Niezadowolający był nadzór sprawowany nad wykorzystaniem dotacji

Organizacje realizowały zlecone im zadania, ale często niemożliwy był pomiar ich efektów i trwałości

Stwierdzone w organizacjach nieprawidłowości dotyczyły głównie rozliczania kosztów niekwalifikowalnych i błędów w dokumentowaniu niefinansowego wkładu własnego

Zastrzeżenia NIK dotyczą wypłaty przez PFRON organizacjom pozarządowym prawie 13 mln zł z wielomiesięcznym wyprzedzeniem, mimo że organizacje te nie mogły tych środków wykorzystać przed terminem rozpoczęcia realizacji projektów.

W ocenie NIK, nadzór PFRON nad realizacją projektów był niewystarczający. Liczba kontroli przeprowadzanych w organizacjach otrzymujących dotacje zmalała z dziesięciu w 2016 r. do ośmiu w 2017 r. i zaledwie czterech w 2018 r. Oznacza to, że **PFRON kontrolował mniej niż 1% realizowanych projektów**. Wzrosła wprawdzie liczba wizyt monitoringowych, ale nie mogły one zastąpić regularnych kontroli, bowiem stwierdzone przez NIK nieprawidłowości w organizacjach dotyczyły głównie rozliczenia zadań, co trudno zweryfikować w trakcie krótkotrwałej wizyty. Nadzór osłabiało też długotrwałe rozpatrywanie przez PFRON dokumentacji, które w siedmiu przypadkach, spośród dziewięciu badanych, trwało od 40 do 325 dni. W ośmiu z dziewięciu badanych pod tym względem projektów nie zachowano trzydziestodniowego terminu rozliczenia udzielonych dotacji. **Kontrola NIK ujawniła też, że PFRON w nieuprawniony sposób pozwolił nie wykazywać kosztów poszczególnych działań w sprawozdaniach oraz rozliczać w nich ryczałtowo koszty pośrednie**. W obu przypadkach naruszono przepisy rozporządzenia o wzorach dokumentów. Takie osłabienie nadzoru spowodowało rozliczanie, przez niektóre z objętych kontrolą organizacji pozarządowych, kosztów pośrednich wyższych od ujętych w ewidencji księgowej. PFRON nie korzystał też z możliwości weryfikowania przekazywanych mu sprawozdań w innych instytucjach. W ok. 1/3 sprawdzonych przez NIK przypadków niezgodne z danymi ZUS były informacje przekazywane do PFRON przez organizacje pozarządowe o podejmowaniu zatrudnienia przez osoby niepełnosprawne w rezultacie realizacji dotowanych projektów.

Organizacje pozarządowe wykonały dotowane projekty i na ogół przestrzegały zasad wykorzystania środków w ramach zleczanych im zadań. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły przede wszystkim rozliczania zadań, w szczególności zaś wykazywania w sprawozdaniach kosztów, które nie kwalifikowały się do refundacji. Niefinansowy wkład własny wnoszony, jako praca wolontariuszy, w wielu wypadkach nie był właściwie udokumentowany. W czterech z 24 kontrolowanych organizacji NIK stwierdziła nieprzestrzeganie ustalonych przez PFRON zasad konkurencyjnego zakupu towarów i usług. NIK stwierdziła przypadki niesporządzania IPD. Ponadto, w części organizacji sporządzane IPD nie pozwalały ocenić postępów rehabilitacji, nie konkretyzowały jej celów lub nie oceniały ich osiągnięcia, tym samym nie pozwalały na pomiar jakości realizowanych zadań i trwałości osiągniętych efektów.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

1. W § 1 rozporządzenia w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji Minister, na podstawie art. 36 ustawy o rehabilitacji, określił 14 rodzajów zadań, z zakresu pomocy osobom niepełnosprawnym, których realizacja może być zlecana organizacjom pozarządowym. **Zadania te realizowane były w ramach, ustalonych przez PFRON, 6 kierunków pomocy i przyporządkowanych im 23 typach projektów, które korespondowały z zadaniami wskazanymi w ww. rozporządzeniu.**

Zakres zadań realizowany przez PFRON

Infografika nr 2

Kierunki i typy pomocy

Kierunek pomocy 1: wejście osób niepełnosprawnych na rynek pracy

- Wejście osób niepełnosprawnych na rynek pracy poprzez wykorzystanie metody zatrudnienia wspomaganego
- Wejście osób niepełnosprawnych na rynek pracy bez wykorzystania metody zatrudnienia wspomaganego

Kierunek pomocy 2: zwiększenie samodzielności osób niepełnosprawnych

- Prowadzenie rehabilitacji w placówce (rehabilitacja ciągła)
- Wsparcie realizowane poza placówką (w szczególności: szkolenia, warsztaty, grupowe i indywidualne zajęcia, usługi wspierające)
- Treningi sportowe realizowane w sposób ciągły lub cykliczny

Kierunek pomocy 3: wzrost aktywności osób niepełnosprawnych w różnych dziedzinach życia

- Spotkania i imprezy integracyjne o charakterze zamkniętym (w szczególności: warsztaty, zawody, koncerty)
- Spotkania i imprezy integracyjne o charakterze otwartym (w szczególności: warsztaty, zawody, koncerty)

Kierunek pomocy 4: zapewnienie osobom niepełnosprawnym dostępu do informacji

- Łącznie 10 typów projektów rozróżnionych według sposobu publikacji (internet, pismo Braille'a, nośniki elektroniczne, druk) oraz w zależności od wniesienia wkładu merytorycznego lub jego braku

Kierunek pomocy 5: poprawa jakości funkcjonowania otoczenia osób niepełnosprawnych

- Organizowanie i prowadzenie szkoleń i warsztatów dla otoczenia osób niepełnosprawnych
- Zakup, szkolenie i utrzymanie psów asystujących w trakcie szkolenia

Kierunek pomocy 6: upowszechnianie pozytywnych postaw społecznych wobec osób niepełnosprawnych i wiedzy dotyczącej niepełnosprawności

- Kampanie prowadzone w mediach: telewizja, radio, prasa, Internet
- Kampanie prowadzone w formie spotkań informacyjnych
- Kampanie prowadzone w formie imprez masowych
- Produkcja i emisja programów telewizyjnych lub produkcja i emisja audycji radiowych

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie regulaminów kierunków pomocy.

Organizacje pozarządowe mogą zgłaszać oferty realizacji zadań w organizowanych przez PFRON konkursach⁷ w ramach wskazanych kierunków pomocy. Ma to ułatwić PFRON ocenę i wybór projektów w porównywalnych grupach. [str. 23–24]

2. Fundusz udzielał dotacji na podstawie art. 36 ustawy o rehabilitacji w ramach otwartych konkursów ofert. W latach 2017–2019 (I półrocze) przeprowadzono pięć konkursów w ramach których przekazano 277 510,8 tys. zł dotacji. Ponadto realizowano siedem konkursów przeprowadzonych wcześniej. Z ich tytułu wypłacano w latach 2016–2019 (I półrocze) 549 810,5 tys. zł dotacji, z tego 343 118,1 tys. zł po 2016 r. [str. 26–30 i 38]

Prawidłowa organizacja konkursów ofert

Konkursy były przeprowadzane zgodnie z trybem określonym w ustawie o działalności pożytku publicznego⁸. Kontrola realizacji dwóch konkursów stwierdziła, że objęte badaniem wnioski zostały złożone przez podmioty uprawnione. PFRON prawidłowo powołał komisje konkursowe do oceny wniosków złożonych w ramach ogłoszonych konkursów. Stwierdzone w ich pracy nieprawidłowości nie miały zasadniczego znaczenia. Jeden projekt został nieprawidłowo oceniony przez co uzyskał zawyżoną punktację. W trzech przypadkach nie był jednolity sposób oceny kryteriów co było niezgodne z rozdziałem X ust. 1 Zasad wspierania realizacji zadań. W jednym przypadku komisja konkursowa podniosła kwotę dofinansowania, po stwierdzeniu błędów rachunkowych, chociaż procedura aktualizacji wniosków nie przewidywała takiego działania. [str. 29–31 i 37]

Prawidłowe ustalenie wskaźników wyboru i oceny zadań

W omawianym zakresie **NIK pozytywnie ocenia, że PFRON ustalił wymierne wskaźniki wyboru i oceny realizacji zadań wspieranych dotacjami.** Zwiększenie wartości wskaźnika nakładu lub zmniejszenie wartości wskaźnika rezultatu mogło skutkować zwrotem przez organizacje pozarządowe do PFRON części dofinansowania. [str. 30]

Różnice kosztów jednostkowych działań

Określanie w umowach wskaźników nakładów nie zapobiegło jednak dużemu zróżnicowaniu kosztów jednostkowych realizacji niektórych działań, co zdaniem NIK może świadczyć o przypadkach ich zawyżania. W kontrolowanych pod tym względem projektach średnia stawka wynagrodzenia koordynatora wynosiła od 40 zł do 89 zł za godzinę, a średnia stawka wynagrodzenia osoby ds. obsługi finansowo-administracyjnej od 30 zł do 80 zł za godzinę pracy. Podobne rozbieżności jak w przypadku personelu administracyjnego występowały również w wynagrodzeniach personelu merytorycznego. Wskazuje to, że PFRON nie zapewnił wdrożenia zasady, że wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Stanowi o tym art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. [str. 36]

⁷ Kontrola objęła projekty lub ich etapy rozliczone w okresie od początku 2017 r. do połowy 2019 r., ale część z nich rozpoczęła się przed 2017 r.

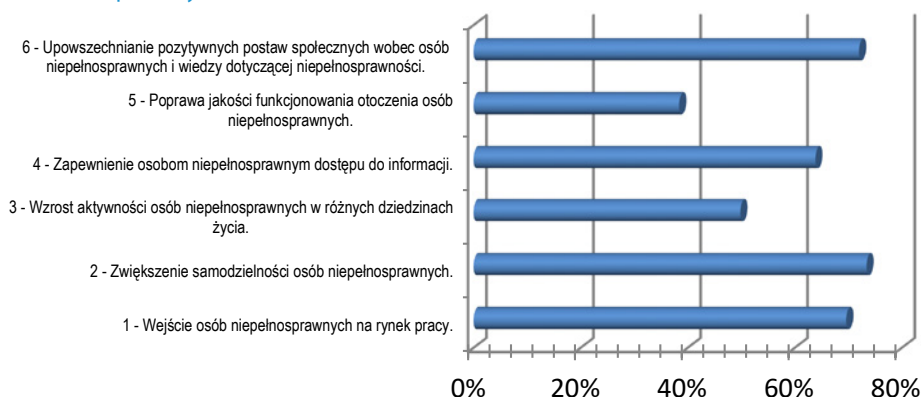
⁸ Zasady oraz tryb zlecania wykonywania zadań publicznych przez organizacje pozarządowe zostały określone przez ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, katalog zadań, które PFRON może zlecać organizacjom pozarządowym wskazało Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w rozporządzeniu.

3. Podział środków pomiędzy poszczególne kierunki pomocy nie wynikał z analiz oceniających jakie cele programowe powinny być realizowane w większym stopniu. Na przykład, jakie sposoby rehabilitacji najskuteczniej pomagają, lub jakie typy projektów najefektywniej aktywizują niepełnosprawnych. PFRON wyjaśnił w tej sprawie, że „podział kwoty dotacji pomiędzy poszczególne kierunki pomocy związany jest ze stopniem zainteresowania organizacji”, które reprezentują interesy i realne potrzeby osób niepełnosprawnych. Zdaniem NIK, taka metoda zarządzania nie uwzględnia szeregu uwarunkowań, na przykład tego, że organizacje reprezentują interesy określonej grupy i najłatwiej im powielić zadania już realizowane. Ponadto w konkursach ustalano poziom alokacji środków pomiędzy kierunkami pomocy, ale nie wynikał on z analiz i nie był przestrzegany. Nie była także realizowana deklarowana przez PFRON zasada dostosowania podziału środków do zgłoszonego zapotrzebowania, bowiem w ramach poszczególnych kierunków pomocy PFRON zaspokajał to zapotrzebowanie w różnym stopniu. [str. 24]

Zróżnicowane zaspakajanie potrzeb zgłaszanych w poszczególnych kierunkach pomocy

Wykres nr 1

Kwota wypłat w stosunku do potrzeb zgłoszonych we wnioskach, w ramach poszczególnych kierunków pomocy⁹.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli w PFRON.

4. Od początku 2016 r. do połowy 2019 r. PFRON wypłacił w trybie art. 36 ustawy o rehabilitacji kwotę 827 321,2 tys. zł. Dotacje te wypłacono na podstawie 2142 umów zawartych z 590 organizacjami. Umowy miały najczęściej charakter wieloletni, a część z nich zawarto także przed 2016 r. Objęte kontrolą 24 organizacje pozarządowe w latach 2016–2019 (I półrocze) realizowały łącznie 177 umów, które PFRON dofinansował kwotą 195 029,3 tys. zł. Z tego bezpośrednią kontrolą objęto 69 umów dofinansowanych kwotą 111 850,5 tys. zł. [str. 37–38]

W omawianym zakresie stwierdzono, że w ramach konkursu pn. „Samodzielni i skuteczni” w grudniu 2017 roku **PFRON dokonał wypłaty środków organizacjom pozarządowym przed terminem realizacji, 79 projektów na łączną kwotę 12 698,8 tys. zł.** Z tego na realizację 51 projektów wypłacono kwotę 8171,1 tys. zł z ponad czteromiesięcznym wyprzedzeniem. Było

Przekazywanie środków ze znacznym wyprzedzeniem

⁹ Wyciszenie obejmuje siedem konkursów w ramach których, w okresie objętym kontrolą, wypłacono najwięcej środków (Konkursy nr 1/2016, 2/2016, 1/2017, 2/2017, 3/2017, 4/2017 i 1/2018).

to działanie niecelowe, ponieważ dotowane organizacje nie mogły wykorzystać tych środków przed rozpoczęciem realizacji projektów. Pozbawiało to PFRON korzyści z dysponowania tymi środkami, na przykład uzyskiwania przychodów, o których mowa w art. 46 pkt 5 ustawy o rehabilitacji. Przepis ten stanowi, że przychodami Funduszu są m.in. dochody z inwestowania wolnych środków. Tym samym naruszono przywołany wyżej art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. [str. 39]

Wadliwie opracowane wzory dokumentów

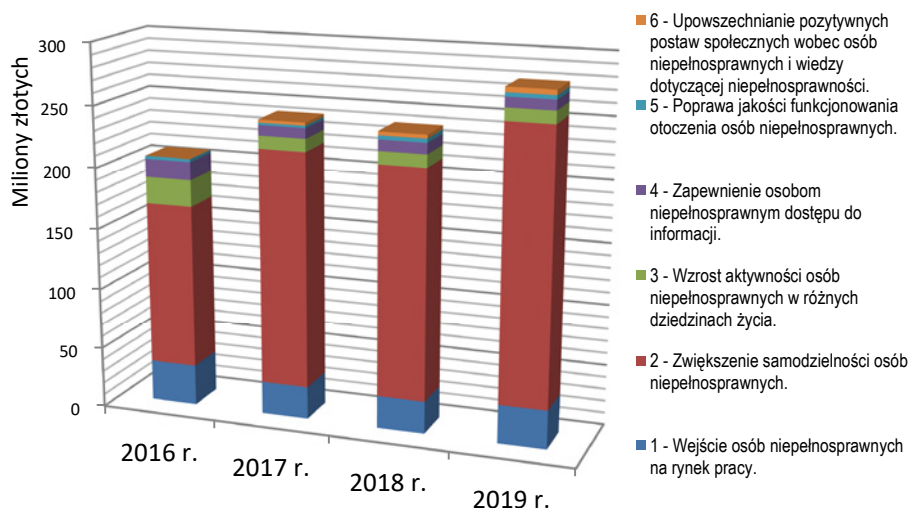
Stwierdzono także, że opracowane przez PFRON wzory dokumentów dopuszczały możliwość ryczałtowego rozliczania kosztów pośrednich ponoszonych przy realizacji projektów oraz nie wymagały wykazywania w sprawozdaniach kosztów poszczególnych działań. Takich modyfikacji nie dopuszczały przepisy rozporządzenia o wzorach dokumentów. W konsekwencji, niektóre z objętych kontrolą organizacji pozarządowych, nie stosowały podziału na projekty na kontach kosztów pośrednich, powołując się przy tym na uregulowania PFRON dotyczące sprawozdawczości. Naruszały tym samym art. 152 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i art. 16 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego. [str. 40]

Finansowanie zadań

5. W największym stopniu finansowane były zadania w ramach drugiego kierunku pomocy, na który poniesiono w latach 2016–2019 od 64,8% do 79,6% ogółu wydatków oraz kierunku pierwszego, na który wydatki wynosiły odpowiednio od 11,0% do 16,2%. Najmniejsze kwoty były przekazywane w ramach kierunku piątego i szóstego. Ich udziały wynosiły poniżej 1,5% ogółu wydatków. [str. 23]

Wykres nr 2

Kwoty środków przyznanych na poszczególne kierunki pomocy.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych PFRON.

Brak określonych standardów sporządzania indywidualnych planów działania

Kontrola objęła głównie realizację projektów w kierunkach pomocy nr 1 i 2, na które przeznaczano około 90% dotacji. W obu tych kierunkach **podstawą oceny efektów rehabilitacji były indywidualne plany działania (IPD). PFRON nie stworzył jednak standardów ich opracowywania. Odmienne IPD ustalane przez organizacje nie mogły służyć porównywaniu efektywności między projektami i być narzędziem zarządczym. IPD sporzą-**

dzane przez organizacje we własnym zakresie, w niektórych przypadkach nie zapewniały możliwości oceny postępów rehabilitacji. Należy przy tym zauważyć, że z reguły oceny postępów rehabilitacji dokonywali w IPD specjaliści prowadzący terapię. Zatrudniały ich organizacje wynagradzane za wykazywanie w IPD dobrych rezultatów. W takim systemie oceny istnieje ryzyko wykazywania rezultatów lepszych od faktycznie osiągniętych. [str. 22 i 49]

Jako rezultat realizacji projektów dotowanych w pierwszym kierunku pomocy wskazywano w umowach zatrudnienie na otwartym rynku pracy określonej liczby osób niepełnosprawnych. **Kontrolerzy NIK zweryfikowali w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (dalej ZUS) przebieg zatrudnienia 171 osób, które według dotowanych organizacji uzyskały pracę w wyniku realizacji projektów¹⁰. Stwierdzono, że w 88 przypadkach dane o zatrudnieniu przekazane przez zleceniobiorców różniły się od danych będących w dyspozycji ZUS. W 23 przypadkach były to różnice nieistotne, polegające na ogół na wskazaniu błędnej daty rozpoczęcia lub zakończenia zatrudnienia, przy czym różnice te były nie większe niż kilka dni. W 58 przypadkach różnice były większe i co za tym idzie mogły mieć wpływ na niezrealizowanie przez zleceniobiorców wskaźników rezultatu, a tym samym zwrotu środków. W siedmiu przypadkach dane ZUS nie potwierdzają, że dana osoba była zatrudniona w okresie wskazanym przez organizację realizującą projekt. Sam PFRON nie prowadził wcześniej takich weryfikacji, chociaż ustawa o rehabilitacji w art. 49c pkt 3 uprawnia PFRON do nieodpłatnego korzystania z danych zgromadzonych przez ZUS.** [str. 32–33]

Brak weryfikacji
uzyskanych rezultatów
w pierwszym kierunku
pomocy

6. PFRON sprawował nadzór¹¹ nad realizacją zadań poprzez m.in. zatwierdzanie sprawozdań z realizacji projektów oraz prowadzenie wizyt monitoringowych i kontroli. NIK ocenia, że zakres stosowania tych narzędzi był niewystarczający.

Niewystarczający
nadzór nad realizacją
zadań

- W ośmiu przypadkach spośród dziewięciu badanych nie zachowano trzydziestodniowego terminu rozliczania udzielonych dotacji określonego w art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. Przekroczenie terminu w objętych kontrolą przypadkach dochodziło do 559 dni. Wpływ na to miało długotrwałe rozpatrywanie przez PFRON dokumentacji, które w siedmiu przypadkach, spośród dziewięciu badanych, trwało od 40 do 325 dni. Zdaniem NIK, takie działanie stanowiło naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone w art. 8 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych¹². [str. 41–42]
- Prowadzenie wizyt monitoringowych było w niektórych przypadkach poprzedzane zwróceniem się o aktualny harmonogram działań, co, zdaniem NIK, uprzedzało organizację o planowanej wizycie.

¹⁰ Informacje organizacji pozarządowych zostały zweryfikowane w ZUS na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

¹¹ W przypadku zadań realizowanych na podstawie art. 36 ustawy o rehabilitacji (...) bezpośredni nadzór nad realizacją zadań sprawowany jest poczynając od wyboru projektów w otwartych konkursach (dokonywanie ocen), poprzez proces zawierania umów, ich monitoring (na miejscu w trakcie realizacji projektów) oraz rozliczanie umów, natomiast kontrole realizowane na podstawie art. 51 ust. 3 pkt 6 ustawy o rehabilitacji są jednym z działań weryfikujących prawidłowość realizacji umów zawieranych ze zleceniobiorcami.

¹² Dz. U. z 2019 r. poz. 1440, ze zm.

Dokumentacja z przeprowadzonych wizyt monitoringowych często nie spełniała ustalonych przez PFRON wymogów, co dotyczyło m.in. niesporządzania pisemnych zaleceń w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Wyniki przeprowadzonej przez NIK kontroli w organizacjach pozarządowych wskazują, że zwiększenie przez PFRON liczby wizyt monitoringowych nie zastąpi prowadzenia właściwych kontroli, których liczba została zredukowana. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczą, bowiem, głównie niewłaściwego wykazywania danych w sprawozdaniach lub nieprzestrzegania procedur. [str. 44–45]

- Liczba kontroli przeprowadzanych przez PFRON w organizacjach pozarządowych realizujących zlecone zadania zmalała z 10 w 2016 r. do ośmiu w 2017 r. i czterech w 2018 r., i zmniejszyła się poniżej 1% realizowanych projektów. W objętych badaniem przypadkach, średni okres między sporządzeniem protokołu z kontroli, a przygotowaniem wystąpienia pokontrolnego z zaleceniami wynosił 128 dni, a w skrajnych przypadkach: 132, 217 i 276 dni. [str. 42–43]

Realizacja zadań
przez organizacje
i nieprawidłowości
stwierdzone w ich
działalności

7. Organizacje pozarządowe realizowały zlecone im projekty i na ogół zgłaszały do PFRON odstępstwa od wykonania ich zakresu rzeczowego. Natomiast pomiar uzyskanych efektów był często niewiarygodny. Najwięcej nieprawidłowości dotyczyło nieprzestrzegania zasad rozliczania i wykorzystania środków. Najistotniejsze ze stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości dotyczyły:

- Sporządzania IPD, które nie pozwalały ocenić postępów rehabilitacji, np. nie konkretyzowały jej celów lub nie oceniały ich osiągnięcia. W niektórych przypadkach w ogóle nie sporządzano IPD wymaganych przez PFRON. Uniemożliwiało to rzetelną ocenę efektów rehabilitacji; [str. 49]
- Wykazywania w sprawozdaniach kosztów, które nie kwalifikowały się do rozliczenia. Dotyczyło to przykładowo rozliczania wynagrodzeń personelu wykazywanego jednocześnie, jako beneficjenci; [str. 51]
- Niewłaściwego udokumentowania pracy wolontariuszy wnoszonej do projektów, jako niefinansowy wkład własny; [str. 52]
- Wykazywania w rozliczeniach zadań nadmiernej liczby uczestników. Na przykład, wykluczone przez PFRON rozliczanie korzystania, przez te same osoby z tej samej formy wsparcia w równocześnie realizowanych projektach; [str. 48]
- Naruszenia ustalonych przez PFRON zasad wyboru ofert przy zakupach towarów lub usług. [str. 53]

Ponadto stwierdzono szereg nieprawidłowości o mniejszym znaczeniu lub rzadziej występujących, w tym:

- Wadliwe ogłaszanie na stronach internetowych organizacji informacji o realizowaniu projektów; [str. 54]
- Zatrudnianie przy realizacji zadań osób nieposiadających odpowiednich kwalifikacji; [str. 54]
- Niewłaściwy opis dowodów księgowych. [str. 53]

8. Działania w zakresie ewaluacji realizacji zadań objętych kontrolą były, zdaniem NIK, niewystarczające. W 2019 r. PFRON zamówił wykonanie ewaluacji pn. „Opracowanie wskaźników do oceny efektywności zadań zleczanych organizacjom pozarządowym”. Według ewaluacji, wdrożenie wskaźników musi być procesem trwającym lata, a w 2019 r. możliwość ta była dopiero analizowana. Wcześniejsze badanie z 2016 r. pn. „Ewaluacja wejścia osób niepełnosprawnych na otwarty rynek pracy realizowanego w ramach zlecenia realizacji zadań” dotyczyło tylko jednego kierunku pomocy. Z 32 zawartych tam rekomendacji nie wdrożono pięciu, w tym monitoringu sytuacji zatrudnionych osób po zakończeniu udziału w projekcie. Zdaniem NIK, wdrożenie tej rekomendacji jest szczególnie istotne ze względu na wynoszący prawie 42 tys. zł koszt wprowadzenia osoby niepełnosprawnej na rynek pracy na okres jedynie trzech lub sześciu miesięcy. [str. 19–22]

Brak całościowej ewaluacji realizowanych zadań

9. Fundusz nie identyfikował i nie propagował dobrych praktyk w organizacjach pozarządowych realizujących projekty. Zbieranie i popularyzowanie dobrych praktyk jest istotnym elementem optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów, o czym mowa w przywołanym powyżej art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. PFRON finansuje podobne, powtarzalne działania (prawie 80% wydatków dotyczy jednego kierunku pomocy, w którym są wyszczególnione tylko trzy typy projektów). Przy takiej koncentracji działań służących temu samemu celowi, wskazywanie do naśladowania przykładów konkretnych projektów przynoszących najlepsze rezultaty może być bardzo skutecznym narzędziem do uzyskiwania najlepszych efektów. Zdaniem NIK, podane przez PFRON działania nie spełniały kryteriów promowania dobrych praktyk, czego powszechnie przyjętymi elementami są, co najmniej: a) wybór działań, które przyniosły konkretne, pozytywne rezultaty, b) przedstawienie tych działań innym, którzy chcieliby wdrożyć podobne przedsięwzięcia. [str. 22]

Nieupowszechnianie dobrych praktyk

10. W trybie art. 36 ustawy rehabilitacji realizacja tych samych zadań może być zleczana organizacjom pozarządowym bezpośrednio przez PFRON lub przez samorządy wojewódzkie i powiatowe dysponujące środkami otrzymanymi od PFRON na podstawie art. 48 ww. ustawy. Jednoczesne finansowanie tych samych projektów z obu ww. źródeł jest formalnie przez PFRON zakazane¹³, jednak nie stworzono mechanizmów weryfikacji tego zakazu. Stwarza to możliwość wielokrotnego korzystania z pomocy PFRON przez te same osoby przy jednoczesnym ograniczeniu środków dostępnych innym niepełnosprawnym. Po przeprowadzonej w 2014 r. kontroli NIK dotyczącej wykorzystania przez samorządy powiatowe środków przekazanych przez PFRON zadeklarował stworzenie systemu gromadzenia danych o beneficjentach umożliwiającego „dokonywanie analiz częstości oraz zasadności przyznawanych indywidualnym osobom niepełnosprawnym dofinansowań”. Nie zostało to dotąd zrealizowane. Ponadto, zdaniem NIK weryfikacja ta powinna objąć także pomoc udzielaną poszczególnym osobom niepełnosprawnym w ramach zadań zleczanych bezpośrednio przez PFRON, który dane o tym gromadzi w osobnym systemie. [str. 33–35]

Zlecanie tych samych zadań przez różne podmioty publiczne

¹³ Zasady wspierania realizacji zadań w rozdz. V pkt 4 stanowią, że „pomoc finansowa nie może być przyznana wnioskodawcy, który otrzymał dofinansowanie ze środków PFRON na ten sam projekt (w tym z samorządu województwa lub z samorządu powiatowego)”.

4. WNIOSKI

Prezes Zarządu PFRON

Niezaspokojone zapotrzebowanie osób niepełnosprawnych na świadczenia rehabilitacyjne i ograniczone fundusze na ich udzielanie sprawiają, że kluczowym zagadnieniem staje się efektywność wykorzystania środków przyznanych przez PFRON organizacjom pozarządowym, zajmującym się rehabilitacją. Z tego powodu ważny jest poprawny wybór celów i metod ich realizacji oraz nadzór nad tym czy przekazywane środki są prawidłowo wykorzystane. Istotnym tego elementem jest zapobieganie nieproporcjonalnie dużemu korzystaniu przez niektóre osoby z pomocy, której brakuje dla innych. PFRON stworzył narzędzia prawidłowego wyboru projektów, ale nie analizuje efektywności zaspokajania potrzeb na poziomie realizacji celów programowych. Mając to na uwadze, Najwyższa Izba Kontroli wnosi do Prezesa Zarządu PFRON o:

1. Zwiększenie zakresu analiz dotyczących najważniejszych potrzeb osób niepełnosprawnych i efektywności ich zaspokajania w ramach poszczególnych działań.
2. Wprowadzenie mechanizmów weryfikacji długoterminowego oddziaływania zleconych zadań, w tym poprzez pomiar trwałości zatrudnienia uzyskanego w wyniku realizacji dofinansowanych projektów.
3. Opracowanie zasad tworzenia Indywidualnych Planów Działania, zapewniających ustalanie wymiernych celów rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych oraz standardy weryfikacji realizacji tych celów.
4. Podjęcie działań zapewniających wymianę danych pomiędzy systemami informatycznymi w celu weryfikacji, czy niektóre osoby, kosztem innych potrzebujących, nie korzystały z analogicznej pomocy w nieproporcjonalnie dużym zakresie.
5. Weryfikowanie w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych rzetelności danych przekazywanych przez organizacje pozarządowe o przebiegu zatrudnienia osób, które miały uzyskać pracę w wyniku realizacji dotowanych projektów.
6. Identyfikowanie i propagowanie dobrych praktyk w organizacjach pozarządowych realizujących projekty.
7. Zwiększenie nadzoru nad realizacją projektów przez organizacje pozarządowe, w szczególności przez dostosowanie wzorów sprawozdań do obowiązujących przepisów.

Organizacje pozarządowe realizujące projekty

W przypadku projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe, celowe jest podjęcie działań ukierunkowanych na:

1. Wykazywanie w rozliczeniach projektów, dofinansowanych ze środków PFRON, wyłącznie kosztów kwalifikowalnych spełniających wymogi Wytocznych w sprawie kwalifikowalności.
2. Szczegółowe ewidencjonowanie świadczenia pracy przez wolontariuszy, zgodnie z wymogami PFRON dotyczącymi niefinansowego wkładu własnego wnoszonego do projektów.
3. Zamieszczanie w Indywidualnych Planach Działania informacji pozwalających ocenić postępy rehabilitacji, w celu rzetelnego wyliczenia wskaźnika rezultatu, który jest podstawą rozliczania dotacji.
4. Niełączenie, w tych samych projektach, funkcji wolontariusza lub pracownika z rolą beneficjenta korzystającego z rehabilitacji.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Realizacja zadań przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

5.1.1. Wybór celów i ewaluacja ich realizacji

1. Przed okresem objętym kontrolą, na zlecenie PFRON zostało przeprowadzone badanie pn. „Ewaluacja wejścia osób niepełnosprawnych na otwarty rynek pracy realizowanego w ramach zlecenia realizacji zadań”. Celem badania była ocena skuteczności i efektywności działań prowadzonych w ramach projektów realizowanych w celu programowym (kierunku pomocy) nr 1 – wejście osób niepełnosprawnych na otwarty rynek pracy. W Raporcie końcowym z 10 października 2016 r. przedstawiono 32 rekomendacje mające poprawić efektywność działania w objętym ewaluacją zakresie zleczanych zadań. Do czasu zakończenia kontroli, w ciągu trzech lat, PFRON wdrożył 27 rekomendacji wydanych w oparciu o wyniki i analizy ww. badania ewaluacyjnego. Wdrożenie rekomendacji nastąpiło przede wszystkim przez wprowadzenie zmian od ogłoszenia Konkursu nr 1/2016 pn. „Gotowi do pracy – włączenie osób niepełnosprawnych w rynek pracy”, który był finansowany w latach 2016–2018.

Pierwszą z rekomendacji Raportu z 2016 r. było „wprowadzenie systematycznego monitoringu sytuacji BO [beneficjentów ostatecznych] po zakończeniu udziału w projekcie. Można wykorzystać tu wzorce stosowane w ewaluacji innych projektów realizowanych z udziałem środków UE, gdzie skuteczność mierzona jest w cyklach sześciu, 12, 18 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie. Taki monitoring z powodzeniem mógłby zostać zastosowany do wszystkich rodzajów i stopni niepełnosprawności. Taki monitoring umożliwiłby rzeczywistą ocenę skuteczności projektów, ich porównanie z innymi projektami realizowanymi przy współudziale środków z UE (...). Ograniczyłoby to prawdopodobieństwo wystąpienia sytuacji, w których zatrudnienie mierzone i planowane jest jedynie na 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie”. Rekomendacja ta jest jedną z niezrealizowanych. W objętych kontrolą NIK w PFRON projektach koszt zatrudnienia niepełnosprawnego przez trzy lub sześć miesięcy wyniósł średnio 41,9 tys. zł. Oznacza to, że dofinansowanie przez PFRON zatrudnienia osoby niepełnosprawnej, w okresie trwania projektu, wielokrotnie przekraczało jej zarobki. Zdaniem NIK, ponoszenie tak wysokich kosztów ma uzasadnienie tylko przy kontynuacji zatrudnienia w okresie dłuższym niż wymagane umowami trzy lub sześć miesięcy. Zwłaszcza, że z kontroli NIK w organizacjach i danych uzyskanych z Urzędu Pracy wynika, że w niektórych przypadkach zatrudnienie niepełnosprawnego było dofinansowane ze środków publicznych w tym PFRON.

Zdaniem NIK, wdrożenia omawianej rekomendacji nie zastąpi zamierzone przez PFRON wprowadzenie oceny skuteczności projektów realizowanych w ramach kierunku pomocy nr 1 na podstawie analizy wskaźników opartych na „Międzynarodowej Klasyfikacji Funkcjonowania, Niepełnosprawności i Zdrowia” (ICF). Proponowana analiza ICF jest pracochłonną procedurą, w której oceniający wielokrotnie wypełnia ankietę obejmującą dziesiątki pozycji i przyznaje punkty kwalifikacyjne osobie korzystającej ze wsparcia. Ocena jest oparta na opisowych wytycznych i przez to subiek-

tywna. Pracochłonność realizacji tej procedury jest większa niż weryfikacja długoterminowego kontynuowania zatrudnienia i obowiązek przekazania danych do Systemu Ewidencji Godzin Wsparcia (dalej EGW) lub uzyskanie informacji o przebiegu zatrudnienia w ZUS, o czym mowa w pkt 5.1.4 ppkt 3 Informacji. Także cel analizy ICF jest inny. Ma ona oceniać postępy działań rehabilitacyjnych. Należy zauważyć, że ankiety ICF będą wypełniane w organizacjach, które dostają pieniądze za to by wykazywać postępy swoich podopiecznych. Inaczej się tego nie da zorganizować, ze względu na liczbę rehabilitowanych. Analiza ICF nie daje też informacji o faktycznym zatrudnieniu osób, chociaż ich zawodowa aktywizacja jest celem realizowanych projektów.

W latach 2017–2019 (I półrocze) PFRON zamówił wykonanie jednej ewaluacji dotyczącej zadań zleczanych na podstawie art. 36 ustawy o rehabilitacji. W okresie kwiecień–czerwiec 2019 r. zrealizowano badanie pn. „Opracowanie wskaźników do oceny efektywności zadań zleczanych organizacjom pozarządowym”. Badanie objęło kierunki pomocy nr 1 i nr 2. Zgodnie z wymaganiami PFRON zestaw wskaźników powinien uwzględniać zarówno tzw. twarde, jak i miękkie rezultaty projektów, w tym efekty i postęp w procesie rehabilitacji osób niepełnosprawnych. Według Raportu końcowego¹⁴ z dnia 24 lipca 2019 r. „różnorodność stosowanych narzędzi, brak wystandaryzowanego języka uniemożliwia analizę i porównywalność jakościowych efektów projektów na poziomach wyższych niż poziom projektu. (...) Przy działaniach związanych z rehabilitacją społeczną i zawodową grup defaworyzowanych porównywalność jest zwykle ograniczona i sprowadza się głównie do wskaźników finansowych i produktowych. Jakościowe efekty projektów (...) są bardzo trudne do uchwycenia i (...) porównań”. W wyniku badania opracowano 18 wskaźników do oceny efektywności zadań zleczanych organizacjom pozarządowym, w tym m.in. praca i zatrudnienie, kształcenie, samodzielność bytowa, podstawowa samoobsługa. Określono m.in. wagę wskaźników (kluczowy, pomocniczy) sposoby wyliczania, jednostki miary oraz częstotliwość i terminy pomiarów. Według Raportu z 2019 r. „przeprowadzone badanie pokazało, że obecnie nie ma warunków do wprowadzenia na szeroką skalę obligatoryjnie ICF do praktyki działań projektowych. Powinien to być długofalowy, stopniowy proces”. W Raporcie z 2019 r. przedstawiono rekomendacje, które dotyczyły m.in.: poprzedzonego pilotażem wdrożenia wypracowanych w badaniu wskaźników opartych na ICF, z jednoczesnym umożliwieniem realizatorom projektów dobrowolnej implementacji ICF wraz ze wsparciem tej implementacji; przeprowadzenia szeroko-zakrojonej akcji informacyjno-promocyjnej skierowanej do projektodawców dotyczącej planowanych działań; przeprowadzenia szkoleń w zakresie zestawu wskaźników oraz szerzej – ICF skierowanych zarówno do realizatorów projektów jak i do pracowników PFRON; wyraźnego oddzielenia w komunikacji oraz w działaniu procesu wdrożenia wskaźników opartych na ICF od procesu implementacji samej ICF. Zdaniem wykonawcy badania wdrożenie wskaźników

¹⁴ „Opracowanie wskaźników do oceny efektywności zadań zleczanych organizacjom pozarządowym”. Raport końcowy z dnia 24 lipca 2019 r. – dalej Raport z 2019 r. Badania zrealizowane zostały przez firmę Badania Społeczne Marzena Sochańska-Kawiecka.

powinno być obowiązkowe, zaś ewentualna implementacja ICF musi być przedsięwzięciem długofalowym – obliczonym na lata i na obecnym etapie nieobligatoryjnym.

Według Raportu z 2019 r. „wprowadzając standaryzację na poziomie wskaźników warto również dokonać analizy obecnej zawartości bazy EGW w kierunku standaryzacji zawartych tam informacji (np.: nazewnictwo rodzajów wsparcia). Standaryzacja w tym zakresie znacznie zwiększy możliwości analityczne tego narzędzia”.

W Raporcie z 2019 r. podano również inne możliwe sposoby badania efektywności projektów wykraczające poza poziom projektowy. Wskazano na:

a. „Badania ewaluacyjne na reprezentatywnych próbach BO [beneficjentów ostatecznych] projektów. Badania realizowane na poziomie kierunku pomocy w określonych interwałach czasowych po zakończeniu realizacji projektów – np.: 6,12,18 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie”.

b. „Cykliczne badanie na reprezentatywnej próbie OzN [osoba z niepełnosprawnością]. Jest to rozwiązanie, które nie mierzy wprost efektywności projektów, a pokazuje zmiany, jakie zachodzą w populacji osób z niepełnosprawnościami, zmiany zachodzące w jakości ich życia”.

c. Standaryzację w ramach projektów. Według omawianego Raportu z 2019 r. „najbardziej efektywnym – zarówno kosztowo jak i pod względem osiągniętych rezultatów jest wprowadzenie standaryzacji do obecnie prowadzonych działań w ramach projektów”.

Zdaniem NIK, celowe byłoby zastosowanie niektórych z przywołanych sposobów ewaluacji. Przykładowo pomiar skuteczności w cyklach sześć, 12, 18 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie był niezrealizowaną rekomendacją Raportu z 2016 r. dotyczącego ewaluacji kierunku pomocy nr 1. Omówiono to powyżej na str. 19. Badanie ewaluacyjne opinii grupy reprezentatywnej dla populacji osób z niepełnosprawnościami można zastosować dla działań podejmowanych w kierunku pomocy nr 4 – Zapewnienie osobom niepełnosprawnym dostępu do informacji. Badanie opinii reprezentatywnej grupy wydaje się właściwe również dla kierunku pomocy nr 6 – Upowszechnianie pozytywnych postaw społecznych wobec osób niepełnosprawnych i wiedzy dotyczącej niepełnosprawności.

Wybór rozwiązania polegającego na opracowaniu i wdrażaniu wskaźników do oceny efektywności zadań zleczanych w kierunku pomocy nr 1 i 2 wynikał ze szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia zawartego w Specyfikacji istotnych warunków zamówienia omawianego badania.

Z sześciu kierunków pomocy ewaluacja objęła dwa kierunki. W latach 2017–2019 (I połowa) ogłoszono pięć konkursów. W ich ramach udział dotacji dla kierunków pomocy nr 1 i 2 wyniósł odpowiednio 12,39% i 65,27% całości przekazanych dotacji. Nie prowadzono ewaluacji w zakresie pozostałych czterech kierunków pomocy, których łączny udział w omawianych wydatkach wyniósł 22,33%.

NIK nie zgadza się z przedstawionym przez PFRON stanowiskiem, że działaniami o charakterze ewaluacyjnym było m.in.: przyjęcie mierników budżetu zadaniowego czy wyodrębnienie celów programowych umożliwiających dokonywanie oceny w porównywalnych grupach wniosków. Tego rodzaju działania nie spełniają kryteriów ewaluacji, w tym definicji przywołanej

w wyjaśnieniach PFRON, że „ewaluacja jest procesem badawczym nastawionym na praktykę i polegającym na zbieraniu i dokonywaniu syntezy dowodów, który kulminuje się we wnioskach o sytuacji, wartości, jakości, znaczeniu programu i jego produktu”.

Założenia przyjęte w ewaluacji przeprowadzonej w 2019 r. powodują, że rekomendacje wymagają wieloletniego okresu wdrażania. Wcześniej PFRON nie podejmował w tym zakresie działań, czego przykładem jest, zdaniem NIK, brak standardów dla Indywidualnych Planów Działania. Wskaźniki oparte o standardy ICF mogą być wdrożone, jako element IPD. Kontrole w organizacjach pozarządowych wykazały braki i niespójności w IPD omówione w pkt 5.2.2 ppkt 1. PFRON nie zadbał o ujednolicenie IPD, mimo że według procedur PFRON jest to podstawa oceny skuteczności działań. Według Regulaminu składania, rozpatrywania i realizacji projektów – kierunek pomocy 2 „osiągnięcie celów projektu jest dokumentowane w postaci IPD dla każdego beneficjenta ostatecznego projektu”. Brak w IPD przywołanych celów rehabilitacji lub nieudokumentowanie ich osiągnięcia uniemożliwia dokonanie weryfikacji efektów projektu zgodnie z wnioskiem. W rozdz. XI pkt 5 ww. Regulamin ustala, że wartość wskaźnika rezultatu wskazana dla danego okresu finansowania powinna stanowić liczbę beneficjentów, którzy osiągnęli rezultat, a więc nabyli wszystkie kompetencje lub umiejętności określone w całościowym IPD. Osiągnięcie celów projektu jest dokumentowane między innymi w postaci IPD dla każdego beneficjenta ostatecznego projektu także według rozdz. III pkt 2 Regulaminu składania, rozpatrywania i realizacji projektów – kierunek pomocy 1.

Zdaniem NIK, niewystarczający był zakres ewaluacji zadań zleczanych na podstawie art. 36 ustawy o rehabilitacji oraz działania podejmowane przez PFRON w tej dziedzinie. Ewaluacja przeprowadzona w 2016 r. dotyczyła jedynie 11% wydatków, a niektóre istotne jej rekomendacje nie zostały wdrożone, mimo upływu trzech lat. Rekomendacje badań przeprowadzonych w 2019 r. wymagają wieloletniego procesu wdrożenia, który dopiero stworzy podstawę właściwie przeprowadzanej ewaluacji zleczanych zadań.

2. Fundusz nie prowadzi wykazu danych dotyczących stosowanych dobrych praktyk przez organizacje pozarządowe realizujące zadania na podstawie art. 36 ustawy o rehabilitacji. Nie spełniają kryteriów dobrej praktyki wskazywane przez PFRON konsultacje społeczne i spotkania z przedstawicielami organizacji dotyczące składania wniosków i rozliczania zawartych umów. Powszechnie przyjętymi elementami stosowania dobrych praktyk jest, co najmniej: a) wybór działań, które przyniosły konkretne, pozytywne rezultaty, b) przedstawienie tych działań innym, którzy chcieliby wdrożyć podobne przedsięwzięcia.

Według art. 51 ust. 3d ustawy o rehabilitacji „do oceny prawidłowości wykorzystania środków Funduszu stosuje się przepisy o finansach publicznych”, a z art. 44 ust. 3 pkt 1 tej ustawy wynika, że wydatki publiczne powinny być dokonywane: w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Zbieranie i popularyzowanie dobrych praktyk jest istotnym elementem „optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów”.

Na podstawie art. 36 ustawy o rehabilitacji, PFRON finansuje realizację sześciu celów programowych, a w ramach tego określone typy projektów. Z tego prawie 80% wydatków dotyczy jednego kierunku pomocy nr. 2 – „Zwiększenie samodzielności osób niepełnosprawnych”. Przy takiej koncentracji działań służących temu samemu celowi wskazywanie do naśladowania przykładów konkretnych projektów przynoszących najlepsze rezultaty może być bardzo skutecznym narzędziem do uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Zdaniem NIK, zasadnym byłoby zbieranie i popularyzowanie przez PFRON dobrych praktyk realizujących cele programowe dotowane największymi kwotami.

5.1.2. Podział środków między rodzaje zadań i zasady ich zlecania.

Na podstawie art. 36 ust. 4 ustawy o rehabilitacji, Minister Pracy i Polityki Społecznej ustalił w rozporządzeniu w sprawie rodzaju zadań z zakresu rehabilitacji wykaz 14 rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, których realizację PFRON może zlecać fundacjom oraz organizacjom pozarządowym. Zlecanie tych zadań było prowadzone w oparciu o „Zasady wspierania realizacji zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, zleczanych organizacjom pozarządowym przez PFRON” przyjęte uchwałą Zarządu Funduszu. Ustalono tam, że „zadania, o których mowa w rozporządzeniu (...) muszą być zgłaszane do PFRON w formie projektów. Cele tych projektów muszą zawierać się w jednym z sześciu ustalonych przez Zarząd PFRON kierunków pomocy”. Struktura wypłat w ramach tych kierunków była następująca:

Tabela nr 1

Udział poszczególnych kierunków pomocy w kwocie ogółem dotacji przyznanych przez PFRON organizacjom pozarządowym w kolejnych latach

Kierunek pomocy	2016 r.	2017 r.	2018 r.	2019 r.
Wejście osób niepełnosprawnych na rynek pracy.	16,16%	10,96%	11,09%	11,30%
Zwiększenie samodzielności osób niepełnosprawnych.	64,77%	79,50%	78,20%	79,59%
Wzrost aktywności osób niepełnosprawnych w różnych dziedzinach życia.	10,53%	4,32%	4,37%	3,62%
Zapewnienie osobom niepełnosprawnym dostępu do informacji.	7,34%	3,43%	3,69%	2,86%
Poprawa jakości funkcjonowania otoczenia osób niepełnosprawnych.	1,19%	0,78%	1,38%	1,18%
Upowszechnianie pozytywnych postaw społecznych wobec osób niepełnosprawnych i wiedzy dotyczącej niepełnosprawności.	–	1,01%	1,28%	1,45%

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych ze sprawozdań Zarządu PFRON z realizacji Planu rzeczowo-finansowego z działalności PFRON.

Dla każdego z ww. sześciu kierunków pomocy obowiązuje osobny regulamin składania, rozpatrywania i realizacji projektów. W każdym z tych regulaminów ustalono od dwóch do 10 typów realizowanych zadań. Ponadto wskazano, jakich zadań mogą dotyczyć oferty zgłaszane dla danego typu projektu. Do poszczególnych typów przypisano od jednego do 10 zadań

i ustalono reguły ich łączenia w ramach realizacji jednego projektu. Treść zadań podana w regulaminach PFRON pokrywa się z wykazem ustalonym w rozporządzeniu Ministra. Rodzaje zadań z rozporządzenia przydzielono do sześciu kierunków pomocy i łącznie 23 typów projektów. W rezultacie podane w rozporządzeniu 14 zadań powtarza się łącznie 37 razy w ramach różnych kierunków pomocy i typów projektów¹⁵.

Według stanowiska Funduszu wprowadzono „cele programowe (kierunki pomocy), (...) aby projekty składane do PFRON przez organizacje pozarządowe w ramach zadań zleczanych oceniane były w porównywalnych grupach projektów o zbliżonych celach i działaniach”. W związku z tym NIK wystąpił o uściślenie czy „podział kwoty dotacji pomiędzy poszczególne kierunki pomocy był zamierzony” oraz „czy PFRON widzi potrzebę preferowania realizacji jakiegoś rodzaju zadań i ewentualnie jak to realizuje?”. W sprawie tej wyjaśniono, że „podział kwoty dotacji pomiędzy poszczególne kierunki pomocy związany jest ze stopniem zainteresowania organizacji realizacją konkretnych zadań publicznych oraz liczbą wniosków, wysokością wnioskowanej kwoty dofinansowania w ramach tych kierunków. Organizacje pozarządowe reprezentują środowisko osób niepełnosprawnych, ich interesy i realne potrzeby”.

Zdaniem NIK, przyjęte przez PFRON założenie, że organizacje pozarządowe wybierają do realizacji zadania za pomocą których najlepiej realizowane są potrzeby osób niepełnosprawnych jest uproszczone i nie uwzględnia istotnych uwarunkowań. Nawet przy założeniu, że zarządy organizacji reprezentują interesy swoich członków to stanowią oni tylko część ogółu niepełnosprawnych korzystających z pomocy. Interesy niektórych grup niepełnosprawnych mogą nie być reprezentowane. Organizacjom pozarządowym najwygodniej zgłaszać do realizacji zadania zbliżone do tych, które już wykonują. Potwierdza to struktura zadań realizowanych przez objęte kontrolą NIK organizacje. Zarówno na podstawie art. 36 ustawy o rehabilitacji jak i w pozostałym zakresie dofinansowanym środkami PFRON organizacje realizują zadania o zbliżonym charakterze. Specjalizację taką można uznać za racjonalną, ale nie sprzyja ona rozwijaniu zakresu świadczonych usług.

Należy też zauważyć, że wiele konkursów było realizowanych w ramach jednego kierunku, co determinowało podział środków między kierunki. Przy tym kwoty zrealizowane różniły się od zaplanowanych i w różnym stopniu zaspokajały zapotrzebowanie. W konkursie pn. Kurs na samodzielność nr 2/2016 dofinansowano tylko projekty z kierunku pomocy nr 2. W ogłoszeniu zaplanowano wydatki w wysokości 75 000 tys. zł, a do I półrocza 2019 r. wydatkowano 259 527,5 tys. zł, czyli 346,04% kwoty pierwotnie zaplanowanej, zaspakajając praktycznie wszystkie zgłoszone potrzeby. W zakończonym konkursie pn. Gotowi do pracy nr 1/2016 realizowano wyłącznie projekty w kierunku pomocy nr 1. W ogłoszeniu

¹⁵ Przykładowo w ramach kierunku wsparcia nr 4 jest realizowane tylko jedno zadanie „Opracowywanie lub wydawanie publikacji, wydawnictw ciągłych oraz wydawnictw zwartych, stanowiących zamkniętą całość, w tym na nośnikach elektromagnetycznych i elektronicznych (...)”. Zadania to powtarza się w ramach 10 typów projektu w zależności od wkładu merytorycznego do wydawnictwa, rodzaju jego nośnika lub sposobu publikacji. Zależnie od tych czynników, projekty realizacji tego samego zadania mogą być oceniane w ramach 10 osobnych kategorii.

zaplanowano wydatki w wysokości 20 000 tys. zł, a ostatecznie wydatkowano 32 140,9 tys. zł, czyli 160,70% kwoty pierwotnie zaplanowanej, co zaspokoiło 82,30% kwoty wnioskowanej w złożonych ofertach.

W projektach Samodzielni i skuteczni nr 4/2017 oraz Szansa-Rozwój-Niezależność nr 1/2018 PFRON realizowano projekty we wszystkich kierunkach pomocy. W ogłoszeniach o tych konkursach ustalono identyczną alokację środków, która dla kierunków pomocy nr 1, 2, 3, 4, 5 i 6 wynosiła odpowiednio: 12%, 67%, 10%, 4%, 4% i 3%. W konkursie Samodzielni i skuteczni nr 4/2017 zamiast podanych w ogłoszeniu 90 000 tys. zł udzielono w latach 2017–2019 (I półrocze) dotacji w wysokości 151 758,9 tys. zł, co stanowiło 159,75% zaplanowanej kwoty. W kwocie tej udział kierunków pomocy nr 1, 2, 3, 4, 5 i 6 wyniósł kolejno 17,17%, 64,07%, 6,90%, 7,90%, 1,93% i 2,02%. W stosunku do sumy kwot wnioskowanych w ofertach przez organizacje udzielona dotacja wyniosła odpowiednio 87,10%, 79,76%, 50,63%, 77,44%, 51,80% i 94,69%. Najbardziej przekroczono udział planowanej alokacji w kierunkach pomocy nr 1 i 4, gdzie w stosunku do planowanej wyniosła 143,10% i 197,56%. Zaspokojono odpowiednio 87,10% i 77,44% zgłoszonego przez organizacje zapotrzebowania. W stosunku do planu niska była alokacja m.in. w kierunkach pomocy nr 3 i 5. Udział faktycznie poniesionych wydatków wyniósł tu 69,03% i 48,37% planowanej alokacji. Jednocześnie w tych kierunkach najniższe było zaspokojenie zgłoszonych potrzeb, które wyniosło odpowiednio 50,63% i 51,80%.

Łącznie dla siedmiu konkursów w których, w okresie objętym kontrolą, wypłacono najwięcej środków¹⁶, przyznane dotacje wyniosły 70,15% sumy kwot zgłoszonych we wnioskach, w tym od 38,39% dla kierunku pomocy 5 do 73,39% dla kierunku pomocy 2. Przedstawione dane i stanowisko PFRON świadczą, że nie prowadził on działań dotyczących celowego kierowania środków na wybrane cele programowe lub rodzaje zadań.

Odpowiadając na pytanie NIK o zasady podziału środków pomiędzy poszczególne kierunki pomocy PFRON wyjaśnił też, że „Przy podejmowaniu decyzji finansowych Fundusz ma na uwadze konieczność zachowania ciągłości rehabilitacji prowadzonej w placówkach, dysponujących zapleczem lokalowym, organizacyjnym oraz wykwalifikowaną kadrą. (...) Brak dofinansowania działań realizowanych w placówkach (nawet w jednym okresie finansowania) w wielu przypadkach może spowodować utratę ciągłości funkcjonowania (w tym zamykanie placówek), a tym samym zakończenie procesu wielospecjalistycznego wsparcia realizowanego na rzecz osób niepełnosprawnych. Przerwanie procesu rehabilitacji spowoduje niewątpliwie daleko idące skutki dla wielu osób, które dotychczas mogły korzystać z usług oferowanych w placówkach”. Zdaniem NIK, zapewnianie ciągłości i kontynuacji funkcjonowania placówek nie jest zadaniem PFRON, ale samorządów terytorialnych w związku z realizacją ich zadań określonych w art. 35 i 35a ustawy o rehabilitacji. PFRON przekazuje im na ten cel duże środki na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy o rehabilitacji, w ramach tzw. algorytmu. Teza, że w trybie art. 36 ustawy o rehabilitacji finansuje się

¹⁶ Konkursy nr 1/2016, 2/2016, 1/2017, 2/2017, 3/2017, 4/2017 i 1/2018.

ciągłość funkcjonowania placówek, a nie realizację zadań, jest sprzeczna z ich zlecaniem na podstawie ustawy o działalności pożytku publicznego poprzez organizowanie konkursów ofert realizacji określonego katalogu zadań.

5.1.3. Przeprowadzanie konkursów

W latach 2017–2019
(I półrocze) PFRON
ogłosił pięć konkursów

1. W latach 2017–2019 (I półrocze) na podstawie art. 36 ustawy o rehabilitacji PFRON ogłosił pięć otwartych konkursów o zlecenie realizacji zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych przez fundacje i organizacje pozarządowe, przy czym cztery z nich zostały ogłoszone w 2017 r. oraz jeden w 2018 r.¹⁷ Z ich tytułu PFRON do połowy 2019 r. przekazał organizacjom 277 510,8 tys. zł. Były to następujące konkursy:

- „Jesteśmy razem! – zmiana postaw społecznych wobec osób niepełnosprawnych” (dalej: Konkurs nr 1/2017). W ramach konkursu mogły być zgłaszane projekty dotyczące kierunku pomocy 6 i wyłącznie projekty typu „Kampanie prowadzone w formie imprez masowych” z terminem realizacji od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. Do PFRON wpłynęło 9 wniosków, na łączną kwotę 2972,4 tys. zł. Po weryfikacji pod względem formalnym i merytorycznym do dofinansowania przyjęto siedem wniosków na łączną kwotę 2487,7 tys. zł. Zawarto siedem umów na kwotę 2451,7 tys. zł;
- „Aktywność i wiedza” (dalej: Konkurs nr 2/2017). W konkursie przyjmowano projekty dotyczące kierunku pomocy 3 oraz kierunku pomocy 4. Konkurs 2/2017 dotyczył projektów realizowanych od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. W ramach ogłoszenia konkursu do PFRON wpłynęło 186 wniosków¹⁸ na łączną kwotę 25 592,3 tys. zł. Po weryfikacji pod względem formalnym i merytorycznym do dofinansowania przyjęto 146 wniosków na kwotę 18 002,5 tys. zł. Zawarto 142 umowy na kwotę 17 605,4 tys. zł¹⁹. Złożono 28 odwołań od oceny merytorycznej. Po rozpatrzeniu odwołań od oceny merytorycznej, decyzją Zarządu PFRON dofinansowano 23 projekty. Zrezygnowano z realizacji czterech wniosków: jednego w kierunku pomocy 3 i trzech w kierunku pomocy 4;
- „Profesjonalni w działaniu – zwiększenie kompetencji i umiejętności otoczenia osób niepełnosprawnych” (dalej: Konkurs nr 3/2017). Zgłaszane projekty dotyczyły kierunku pomocy 5 z terminem realizacji od dnia 1 czerwca do 31 grudnia 2017 r. (dla projektów typu „Organizowanie i prowadzenie szkoleń i warsztatów dla otoczenia osób niepełnosprawnych”) oraz z terminem realizacji od dnia 1 kwietnia 2017 r. do 31 marca 2019 r. (dla projektów typu „Zakup, szkolenie i utrzymanie psów asystujących w trakcie szkolenia”). W ramach

¹⁷ Ponadto 9 września 2019 r. PFRON ogłosił Konkurs pn. „Kierunek AKTYWNOŚĆ” (Konkurs o zlecenie realizacji zadań w formie wsparcia nr 1/2019).

¹⁸ W tym: 126 wniosków dotyczących kierunku pomocy 3 oraz 60 wniosków dotyczących kierunku pomocy 4.

¹⁹ W ramach kierunku pomocy 3 zawarto 96 umów na kwotę 10 474,1 tys. zł, a w kierunku pomocy 4 zawarto 46 umów na 7 131,2 tys. zł.

konkursu nr 3/2017 do PFRON wpłynęło 65 wniosków na łączną kwotę 4970,9 tys. zł, z czego do dofinansowania przyjęto 25 wniosków na kwotę 2277,7 tys. zł. Podpisano 18 umów na kwotę 1761,8 tys. zł. Uwzględniając dofinansowanie przyznane na realizację projektów wieloletnich (w ramach trybu pozakonkursowego) wypłacono łącznie kwotę 2304,4 tys. zł (1761,8 tys. zł w 2017 r. oraz 542,5 tys. zł w 2018 r.). Z 13 odwołań od oceny merytorycznej do dofinansowania zakwalifikowano 4 projekty. Zrezygnowano z realizacji siedmiu wniosków.

- „Samodzielni i skuteczni” (dalej: Konkurs nr 4/2017). Konkurs dotyczy projektów realizowanych od dnia 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2019 r. oraz projektów wieloletnich realizowanych od 1 stycznia 2018 r. do 31 marca 2021 r. W konkursie podmioty uprawnione do składania wniosków zgłaszały projekty dotyczące wszystkich sześciu kierunków pomocy. Złożonych zostało 611 wniosków na łączną kwotę 196 898,5 tys. zł. Największe zapotrzebowanie wystąpiło w kierunku pomocy 2 – 62% i kierunku pomocy 1 – 15,2%. Do dofinansowania przyjęto 348 wniosków na kwotę 122 632,6 tys. zł. Zawarto 340 umów na kwotę 120 266,2 tys. zł. W ramach pierwszego okresu finansowania projektów PFRON wypłacił na dofinansowanie wszystkich umów 120 067,8 tys. zł, z tego 12 698,7 tys. zł (10,6%) w 2017 r. oraz 107 369,1 tys. (89,4%) zł w 2018 r. W drugim okresie finansowania projektów, tj. od 1 kwietnia 2019 r. do 31 marca 2020 r. w trybie pozakonkursowym wypłacono 31 691 tys. zł. Cztery spośród 611 złożonych wniosków otrzymały negatywne oceny pod względem formalnym. Ze 149 odwołań od oceny merytorycznej, stanowiących podstawę ponownej oceny merytorycznej, decyzją Zarządu PFRON do dofinansowania przyjęto 80 projektów. Zrezygnowano z realizacji pięciu wniosków.
- „Szansa-Rozwój-Niezależność” (dalej: Konkurs nr 1/2018). W ramach konkursu mogły być zgłaszane projekty z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych dotyczące sześciu kierunków pomocy z terminem realizacji od dnia 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2020 r. W konkursie dopuszczono zgłaszanie projektów wieloletnich. Rozpoczęcie realizacji projektu wieloletniego musiało nastąpić nie wcześniej niż 1 stycznia 2019 r., a jego zakończenie musi nastąpić nie później niż 31 marca 2022 r. W trakcie naboru wniosków do Konkursu nr 1/2018 złożono 782 wnioski na łączną kwotę 318 004,3 tys. zł. Najwięcej złożonych wniosków, tj. 499 (63,8%) przypadało na kierunek pomocy 2. Wnioskowana kwota dotacji dla tego kierunku wyniosła 254 678,6 tys. zł, co stanowiło 80% wnioskowanej kwoty dotacji wszystkich złożonych wniosków. Według stanu na 30 czerwca 2019 r. do dofinansowania, decyzją Zarządu PFRON, przyjęto 572 wnioski na łączną kwotę 209 886,8 tys. zł. Zawarto 531 umów na łączną kwotę 197 962,8 tys. zł. Najwięcej umów zawarto w kierunku pomocy 2, tj. 370 na kwotę 164 173,3 tys. zł (83%). W pierwszym okresie finansowania projektów wypłacono 513 organizacjom kwotę 103 390,2 tys. zł. Na realizację projektów pozostało do wypłacenia

w 2019 r. 94 572,6 tys. zł. W ramach konkursu ze względów formalnych odrzucono osiem wniosków. Sześć organizacji złożyło odwołanie od oceny formalnej, z czego pięć wniosków zostało skierowanych do oceny merytorycznej, spośród których trzy wnioski otrzymały dofinansowanie. Złożono 212 odwołań od oceny merytorycznej wniosków. Po uwzględnieniu odwołań, decyzją Zarządu PFRON, do dofinansowania przyjęto 146 wniosków. Zrezygnowano z realizacji 11 projektów.

**W latach 2017–2019
(I półrocze) PFRON
wypłacał również
dotacje z tytułu siedmiu
wcześniej ogłoszonych
konkursów**

Ponadto w latach 2017–2019 (I półrocze) PFRON wypłacał dotacje w ramach wcześniej ogłoszonych konkursów realizowanych na podstawie art. 36 ustawy o rehabilitacji. W latach 2016–2019 (I połowa) w ramach tych konkursów przekazano organizacjom 549 810,5 tys. zł, z tego od 2017 r. 343 118,1 tys. zł. Okres kontroli obejmował wypłaty z tytułu następujących konkursów ogłoszonych przed 2017 r.:

- XIII Konkurs dotyczył projektów realizowanych od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 2014 roku. W ramach konkursu mogły być zgłaszane również projekty wieloletnie. Rozpoczęcie realizacji projektu wieloletniego musiało nastąpić nie wcześniej niż 1 stycznia 2014 roku, a zakończenie realizacji nie później niż 31 marca 2017 roku. W konkursie złożono 627 wniosków, na łączną kwotę 207 613,1 tys. zł. Do dofinansowania przyjęto 442 wnioski na łączną kwotę 102 018,5 tys. zł. W pierwszym okresie finansowania wypłacono 98 866,4 tys. zł, a w pozostałych okresach 5353,2 tys. zł;
- XV Konkurs dotyczył projektów realizowanych od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. W ramach konkursu mogły być zgłaszane projekty wieloletnie. Rozpoczęcie realizacji projektu wieloletniego musiało nastąpić nie wcześniej niż 1 stycznia 2015 r., a zakończenie realizacji nie później niż 31 marca 2017 r. W ramach konkursu zostało złożonych 761 wniosków na łączną kwotę o 381 212,9 tys. zł. Wnioskodawcy otrzymali 105 299,7 tys. zł dofinansowania na realizację 472 wniosków. W pierwszym okresie finansowania wypłacono 101 778,4 tys. zł, w drugim 74 886,8 tys. zł;
- XVII Konkurs. W ramach konkursu uprawnione podmioty mogły ubiegać się o powierzenie realizacji projektu pn. „Wsparcie osób z autyzmem w placówkach”. PFRON wyznaczył następujące okresy finansowania: pierwszy okres – od 1 kwietnia 2015 r. do 31 marca 2016 roku, drugi okres – od 1 kwietnia 2016 r. do 31 marca 2017 r. (tryb pozakonkursowy), trzeci okres – od 1 kwietnia 2017 r. do 31 marca 2018 r. (tryb pozakonkursowy). W konkursie złożonych zostało dziewięć wniosków na łączną kwotę 5684,7 tys. zł. Pięć wniosków otrzymało dofinansowanie w wysokości 3142,1 tys. zł. W pierwszym okresie finansowania wypłacono 3062 tys. zł, natomiast w trybach pozakonkursowych wypłacono łącznie 6528,9 tys. zł;
- XX Konkurs. W ramach konkursu uprawnione podmioty mogły ubiegać się o powierzenie realizacji projektu pn. „Wsparcie trenera pracy w procesie zatrudnienia wspomagane osób niepełnosprawnych”. PFRON wyznaczył następujące okresy finansowania: pierwszy okres – od 1 sierpnia 2015 r. do 31 marca 2016 r., drugi okres – od 1 kwiet-

nia 2016 r. do 31 marca 2017 r. (tryb pozakonkursowy), trzeci okres – od 1 kwietnia 2017 r. do 31 marca 2018 r. (tryb pozakonkursowy). W konkursie organizacje pozarządowe złożyły sześć wniosków na łączną kwotę 25 280,8 tys. zł. Do dofinansowania przyjęto jeden wniosek na kwotę 2999,9 tys. zł. W pierwszym okresie finansowania wypłacono 2999,9 tys. zł, a w pozostałych okresach finansowania 7487,2 tys. zł;

- XXIV Konkurs. W konkursie wnioski mogły być składane w pięciu celach programowych. Konkurs dotyczył projektów realizowanych od 1 stycznia 2016 r. do dnia 31 grudnia 2016 r. W ramach konkursu mogły być zgłaszane również projekty wieloletnie. Rozpoczęcie realizacji projektu wieloletniego musiało nastąpić nie wcześniej niż 1 stycznia 2016 r., a zakończenie realizacji nie później niż 31 marca 2018 r. Złożonych zostało 738 wniosków na łączną kwotę 279 661 tys. zł. Dofinansowanie otrzymało 411 wniosków na łączną kwotę 88 646,1 tys. zł. W pierwszym okresie finansowania wypłacono 85 551,7 tys. zł, w drugim okresie finansowania wypłacono 47 882,1 tys. zł;
- Konkurs pn. „Gotowi do pracy – włączenie osób niepełnosprawnych w rynek pracy” (Konkurs nr 1/2016). W ramach konkursu mogły być zgłaszane projekty dotyczące kierunku pomocy 1: wejście osób niepełnosprawnych na rynek pracy. Konkurs dotyczył projektów wieloletnich realizowanych od dnia 1 stycznia 2017 r. do dnia 31 marca 2019 r. Projekty, które nie przewidywały stosowania metody zatrudnienia wspomagane, mogły zawierać się w pierwszym okresie finansowania (od 1 stycznia 2017 r. do 31 marca 2018 r.) albo obejmować oba okresy finansowania. W konkursie złożono 56 wniosków, dofinansowano 29 wniosków na kwotę 24 553,7 tys. zł. W pierwszym okresie finansowania projektów wypłacono 24 292,7 tys. zł. W drugim okresie finansowania projektów tj. od 1 kwietnia 2018 r. do 31 marca 2019 r. (tryb pozakonkursowy) wypłacono 7848,1 tys. zł;
- Konkurs „Kurs na samodzielność – zwiększenie aktywności osób niepełnosprawnych w życiu społecznym” (Konkurs nr 2/2016). W ramach konkursu zgłaszane były projekty dotyczące kierunku pomocy 2: zwiększenie samodzielności osób niepełnosprawnych. Wyżej wymienione konkurs dotyczył projektów realizowanych od 1 stycznia 2017 r. do dnia 31 grudnia 2017 r. W konkursie mogły zostać zgłoszone również projekty wieloletnie. Rozpoczęcie realizacji projektu wieloletniego musiało nastąpić nie wcześniej niż 1 stycznia 2017 r. Zakończenie realizacji projektu wieloletniego musiało nastąpić nie później niż 31 marca 2019 r. Złożono 550 wniosków, do dofinansowania zakwalifikowano 354 wnioski na kwotę 135 936,8 tys. zł. Wypłacono 133 796,2 tys. zł w pierwszym okresie finansowania projektów. W drugim okresie finansowania wniosków przypadającym od 1 kwietnia 2018 r. do 31 marca 2019 r. (tryb pozakonkursowy) wypłacono 125 731,2 tys. zł.

NIK skontrolowała prawidłowość realizacji dwóch konkursów nr 2/2017 i nr 1/2018. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie przestrzegania art. 13 ustawy o działalności pożytku publicznego regulującego sposób ogłaszania konkursów. PFRON powołał komisje konkursowe do oceny

wniosek złożony w ramach ww. konkursów zgodnie z art. 15 ww. ustawy. W skład komisji opiniującej wnioski Konkursu nr 2/2017 weszło 71 osób, w tym 70 pracowników PFRON oraz jeden przedstawiciel organizacji pozarządowej. Do komisji Konkursu nr 1/2018 weszło 80 przedstawicieli PFRON. Brak było przedstawicieli organizacji pozarządowych, bowiem nie zostali zgłoszeni. Według PFRON, przyczyną tego był zakaz uczestniczenia w komisjach przedstawicieli organizacji pozarządowych, które złożyły wnioski o dotacje w ramach danego konkursu.

Objęte badaniem wnioski zostały złożone przez podmioty uprawnione do składania wniosków o dofinansowanie. Wnioski zawierały wymagane w art. 14 ust. 1 pkt 1–6 informacje i deklaracje, w tym: szczegółowy zakres rzeczowy; termin i miejsce realizacji zadania; kalkulację przewidywanych kosztów; informację o wcześniejszej działalności organizacji. Przy rozpatrywaniu wniosków stosowano kryteria oceny przewidziane w art. 15 ust. 1 ww. ustawy, w tym: możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową; kalkulację kosztów, wkład własny. Jakość wykonania zadania oceniano m.in. na podstawie: godzin pracy poszczególnych specjalistów zaangażowanych w projekt, posiadanych zasobów kadrowych, rzeczowych i lokalowych. Przeprowadzano ocenę, czy doświadczenia organizacji w realizacji zadań o podobnej tematyce są wystarczające do prawidłowego wykonania projektu.

5.1.4. Ocena i wybór projektów do dofinansowania

1. Zasady oceny zgłaszanych przez organizacje ofert ustalono przede wszystkim w regulaminach składania, rozpatrywania i realizacji projektów, które są dedykowane poszczególnym kierunkom pomocy. Regulaminy stanowią załączniki do Zasad wspierania realizacji zadań. Przy ocenie i kwalifikowaniu projektów do dofinansowania PFRON stosował wymierne wskaźniki rezultatu produktu lub nakładu²⁰. Wzory umów PFRON z organizacjami pozarządowymi w § 1 ust. 5 określają wskaźniki, do których osiągnięcia zobowiązuje się zleceniobiorca. Rodzaj wskaźników jest uzależniony od kierunków pomocy, której dotyczy umowa. Część umów przewiduje dodatkowo odmienne wskaźniki w zależności od typu projektów.

W celu oceny projektów wyznaczano wartości wskaźników bazowych zatwierdzane uchwałami Zarządu PFRON. Wartości te ustalano dla poszczególnych konkursów oraz kierunków pomocy i były zróżnicowane

²⁰ Przykładowo w ramach dwóch kierunków dofinansowanych największymi kwotami obowiązują następujące wskaźniki. Dla kierunku pomocy 1: 1) pierwszy wskaźnik nakładu – koszt jednej godziny wsparcia, tj. iloraz kwoty dofinansowania oraz liczby godzin wsparcia udzielonego; 2) drugi wskaźnik nakładu – iloraz kwoty dofinansowania oraz liczby beneficjentów ostatecznych projektu, którzy zostaną zatrudnieni w wyniku realizacji projektu; 3) wskaźnik produktu – średnia liczba godzin wsparcia udzielonego jednemu beneficjentowi ostatecznemu projektu; 4) pierwszy wskaźnik rezultatu – liczba beneficjentów ostatecznych projektu, którzy zostaną zatrudnieni w wyniku realizacji projektu; 5) drugi wskaźnik rezultatu – liczba beneficjentów ostatecznych projektu, którzy utrzymali zatrudnienie przez okres co najmniej sześć miesięcy od daty uzyskania zatrudnienia. Dla kierunku pomocy 2: 1) wskaźnik nakładu – koszt jednej godziny wsparcia, tj. iloraz kwoty dofinansowania oraz liczby godzin wsparcia udzielonego; 2) wskaźnik produktu – średnia liczba godzin wsparcia udzielonego jednemu beneficjentowi ostatecznemu projektu; 3) wskaźnik rezultatu – liczba beneficjentów ostatecznych projektu, którzy rozwinęli kompetencje lub nabyli umiejętności określone dla nich indywidualnie jako cel działań rehabilitacyjnych w Indywidualnym Planie Działań.

w zależności od rodzaju zadania. W wyniku zmian wynikających z uwag komisji konkursowych wartości wskaźników były dostosowywane do poziomu wskaźnika bazowego.

Przykład

Wśród 30 projektów objętych kontrolą wartości wskaźników nakładu w pierwotnych wnioskach o zlecenie realizacji zadań w odniesieniu do wartości wskaźników bazowych wynosiły od 23,6% do 151,3%. Po zmianach wynikających z uwag komisji konkursowych, obniżono wartości wskaźników we wszystkich przypadkach, w których była wyższa od bazowej. W rezultacie wartości wskaźnika nie przekraczały o więcej niż 10% wartości bazowych.

Jeżeli w ogłoszeniu konkursu podano wymagany poziom wskaźników to ich wartości określone we wnioskach przyjmowały graniczny oczekiwany poziom. W niektórych przypadkach przewidziano przyznanie wnioskowi dodatkowych punktów za korzystniejszą od minimalnej wartość wskaźnika.

W przypadku 29 projektów spośród 30 objętych kontrolą NIK stwierdzono, że sposób przyznawania punktów w ramach mierzalnych wskaźników był jednolity i zgodny z wartościami wskaźników bazowych określonych przez Zarząd PFRON. Jeden projekt, złożony w ramach Konkursu nr 1/2018, został nieprawidłowo oceniony, przez co uzyskał zawyżoną punktację. Biorąc pod uwagę wartość zaplanowanego we wniosku drugiego wskaźnika nakładu (131,9 tys. zł) oceniający powinni byli przyznać w kryterium „Czy zaplanowana we wniosku wartość drugiego wskaźnika nakładu świadczy o racjonalnym i oszczędnym gospodarowaniu środkami publicznym”, 0 punktów, ponieważ wartość drugiego wskaźnika nakładu była większa niż trzykrotność wartości wskaźnika bazowego ($131\,949,62/35\,000 \approx 3,77$). Zarówno podczas pierwszej jak i drugiej oceny wniosku (po złożonym przez Wnioskodawcę odwołaniu) oceniający przyznali, w ramach tego kryterium, 2 punkty.

Natomiast w przypadku oceny kategorii niemierzalnych w trzech przypadkach nie był jednolity sposób oceny kryteriów w zakresie niezbędności do poniesienia wydatków oraz oceny posiadanych przez wnioskodawców zasobów. Było to niezgodne z rozdziałem X ust.1 Zasad wspierania realizacji zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, zleczanych organizacjom pozarządowym przez PFRON.

Przykład

We wniosku nr 267036 przewidziano zakup sprzętu i wyposażenia. Mimo tego, przyznano maksymalną liczbę 5 pkt (karta oceny 7015) w kryterium 5 – „W jakim stopniu posiadane przez Wnioskodawcę zasoby kadrowe, rzeczowe, lokalowe oraz doświadczenie w realizacji projektów o podobnej tematyce, są wystarczające do prawidłowej realizacji projektu?”. Natomiast w analogicznych przypadkach, w których Wnioskodawcy planowali w ramach zakresu rzeczowego projektów zakup sprzętu i wyposażenia (np. w kartach oceny nr 7242, 8358, 8255) punktacja nie była przyznawana w maksymalnej wysokości.

2. Dla wszystkich kierunków pomocy przewidziano w § 6 umów zapisy dotyczące sankcji związanych z nieuzyskaniem planowanych wartości wskaźników. Sankcje te są obligatoryjne lub uznaniowe.

Nieuzyskanie planowanych wartości wskaźników produktu i/lub rezultatu w całym okresie realizacji projektu mogło stanowić podstawę do podjęcia przez PFRON decyzji o wyłączeniu organizacji z uczestnictwa w kolejnych ogłaszanych przez PFRON konkursach (w ramach kierunku pomocy). Nieuzyskanie planowanych wartości ww. wskaźników w jednym z okresów finansowania umowy wieloletniej mogło być podstawą rozwiązania umowy wieloletniej na następne okresy finansowania. Z uwagi na fakt, iż wyłączenie z udziału w konkursie i rozwiązanie umowy, są uprawnieniami fakultatywnymi, w przypadku nieuzyskania zaplanowanych wskaźników Fundusz rozpatrywał sprawy w sposób indywidualny, przez analizę przyczyn ich nieosiągnięcia. W okresie od 1 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2019 r. PFRON nie podjął decyzji o wyłączeniu zleceniobiorców z uczestnictwa w kolejnych, ogłaszanych przez PFRON konkursach lub o rozwiązaniu umów na następne okresy finansowania.

Zgodnie z treścią umów zawieranych ze zleceniobiorcami, rozliczenie finansowe projektu dokonywane jest na podstawie ogólnych zasad określonych w umowie, z zastrzeżeniem, iż w rozliczeniu tym brana jest pod uwagę również faktyczna (tj. osiągnięta podczas realizacji projektu) wartość wskaźników nakładu oraz rezultatu w odniesieniu do wartości tych wskaźników określonych w umowie. Nieosiągnięcie wartości niektórych wskaźników powoduje obowiązkowy zwrot do PFRON części dofinansowania. Kontrola NIK w PFRON zweryfikowała realizację przewidzianych w umowach wskaźników nakładu, produktu i rezultatu w oparciu o składane przez organizacje realizujące projekty sprawozdania końcowe z realizacji projektów, dane zawarte w Systemie EGW oraz dokumentach wytworzonych przez PFRON w ramach rozliczenia ostatecznego umowy. Stwierdzono, że w przypadku wszystkich projektów, dla których realizacja projektu (lub realizacja pierwszego okresu) zakończyła się (20 spośród 30 projektów), wskaźniki nakładu zostały osiągnięte, czyli ich wartość nie przekroczyła wartości przewidzianych w umowach o zlecenie realizacji zadań. Również wskaźniki rezultatu zostały osiągnięte dla wszystkich zakończonych projektów – tj. wartości zrealizowanych wskaźników były równe lub wyższe od wynikających z umów. Zaplanowane wartości wskaźników produktu nie zostały osiągnięte w przypadku trzech projektów. Sprawozdania, z których wynikało niezrealizowanie wskaźników produktu, do czasu zakończenia kontroli, znajdowały się na etapie analizy przez PFRON.

3. Według umów obowiązujących dla kierunku pomocy nr 1 kwota dofinansowania możliwa do uznania w rozliczeniu powinna być obligatoryjnie zmniejszana proporcjonalnie do różnicy między planowaną a faktycznie osiągniętą liczbą beneficjentów ostatecznych zatrudnionych w wyniku realizacji projektu²¹. Kontrola NIK zweryfikowała w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) i Urzędzie Pracy m. st. Warszawy przebieg zatrudnienia

²¹ Według § 6 ust. 1 umów „kwota dofinansowania możliwa do uznania w rozliczeniu wyliczana jest wg następującego wzoru: iloczyn planowanej kwoty dofinansowania przypadającej na jednego beneficjenta ostatecznego projektu, który zostanie zatrudniony w wyniku realizacji projektu oraz faktycznie osiągniętej liczby beneficjentów ostatecznych projektu zatrudnionych w wyniku realizacji projektu.

171 beneficjentów ostatecznych, którzy przez organizacje zostali wskazani, jako zatrudnieni w wyniku realizacji trzech projektów. Stwierdzono, że na 171 zweryfikowanych osób w przypadku 88 dane o zatrudnieniu przekazane przez organizacje różniły się od danych będących w dyspozycji ZUS. W 23 przypadkach były to różnice nieistotne, polegające na ogół na wskazaniu błędnej daty rozpoczęcia lub zakończenia zatrudnienia, przy czym różnice te były nie większe niż kilka dni. W 58 przypadkach różnice były większe i co za tym idzie mogły mieć wpływ na niezrealizowanie przez zleceniobiorców wskaźników rezultatu, a tym samym zwrot środków. W siedmiu przypadkach dane ZUS nie potwierdzają, że dana osoba była zatrudniona w okresie wykazanym przez dotowaną organizację.

Przykłady

1. Pani Aleksandra T. zadeklarowana w EGW, jako beneficjent ostateczny projektu (wniosek nr 262397), jako osoba zatrudniona w oparciu o umowę o pracę w okresie od 26 listopada 2018 r., nie figuruje w zbiorach danych ZUS.
2. Pan Waldemar C. zadeklarowany jako zatrudniony w oparciu o umowę o pracę w okresie od 8 października 2018 r., zgodnie z danymi ZUS był zatrudniony w okresie od 1 lipca 2016 r. do 14 maja 2018 r. a następnie w okresie od 1 kwietnia 2019 r.
3. Pan Piotr S. zadeklarowany w EGW, jako beneficjent ostateczny projektu (wniosek nr 260243) i osoba zatrudniona w oparciu o umowę o pracę w okresie od 1 września 2018 r., zgodnie z danymi ZUS rozpoczął zatrudnienie już od 15 czerwca 2012 r., więc ponad sześć lat przed rozpoczęciem udziału w projekcie. Dodatkowo od 1 lutego 2018 r. jest zatrudniony w ramach umowy cywilno-prawnej.

W ocenie NIK, w celu przeprowadzenia rzetelnej i kompleksowej weryfikacji, działania ze strony PFRON nie powinny ograniczać się do informacji przedłożonych przez Zleceniobiorców, ale powinny być dodatkowo weryfikowane, np. na podstawie informacji uzyskiwanych od innych instytucji publicznych. Stosunkowo najprostsza jest weryfikacja w ZUS faktycznego zatrudnienia osób wskazanych w EGW, jako rezultat realizacji projektów w kierunku pomocy nr 1. Zwłaszcza, że według art. 49c pkt 3 ustawy o rehabilitacji „Fundusz jest uprawniony do nieodpłatnego korzystania z danych (...) zgromadzonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych”. Nawet wyrywkowe kontrole rzetelności danych przekazywanych przez dotowane organizacje w sprawozdaniach może mieć znaczenie prewencyjne.

4. Spośród 15 osób, dla których sprawdzono przebieg zatrudnienia (bezrobocia) w Urzędzie Pracy m.st. Warszawy, jedna osoba była zarejestrowana, jako bezrobotna, ale została wyrejestrowana w związku z niestawieniem się na obowiązkową wizytę. Druga osoba została zatrudniona na stanowisku pracy, którego koszty wyposażenia zostały zrefundowane pracodawcy ze środków PFRON przekazanych samorządowi powiatowemu. Środkami PFRON przekazanymi samorządowi powiatowemu (na podstawie art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji) dysponuje powiatowy urząd pracy (zgodnie z art. 35a ust. 2 pkt 2 ww. ustawy), który refunduje wyposażenie pracodawcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne (w oparciu o art. 26e ww. ustawy). Pozostałych 13 osób nie znajdowało się w ewidencji

Urzędu w sprawdzanym przez NIK okresie, ale nie jest to warunek uzyskania pomocy w ramach kierunku pomocy nr 1.

Przypadki, kiedy w projektach realizowanych w ramach kierunku pomocy nr 1 wykazywano, jako rezultat zatrudnienie wspomagane innymi środkami publicznymi, w tym przekazanymi przez PFRON, stwierdzono także w trakcie kontroli w organizacjach.

Przykład

Fundacja HEROS w Lublinie realizowała projekt „Czas na działanie”, którego celem było m.in. utrzymanie zatrudnienia poprzez udział w programie aktywizacji zawodowej. Wkład własny do projektu stanowiły m. in. kwoty: 34 567 zł – koszt organizacji staży dla sześciu osób, sfinansowany ze środków Funduszu Pracy przez Powiatowe Urzędy Pracy w Świdniku i Zamościu oraz 20 300 zł – środki pochodzące z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach projektu pn. Akcja integracji i aktywizacji.

Zdaniem NIK, działania takie mogą być niecelowe nawet, jeżeli są dopuszczalne w świetle obowiązujących przepisów. Nie było bowiem zaspokajane zapotrzebowanie na zatrudnianie osób niepełnosprawnych wspomagane środkami publicznymi, co wiadomo m.in. z kontroli przeprowadzanych przez NIK²². Refundacja zarobków mogła więc zapewnić zatrudnienie nawet bez finansowania kosztownych działań poprzedzających. Według art. 11 ust. 3 ustawy o rehabilitacji wydatki na instrumenty lub usługi rynku pracy, finansowane przez powiatowe urzędy pracy (PUP) dla osób niepełnosprawnych, zarejestrowanych jako poszukujące pracy niepozostające w zatrudnieniu, są pokrywane ze środków Funduszu. Jeżeli niepełnosprawny nie był zarejestrowany jako bezrobotny to wspomagane przez PUP zatrudnienie powinno być finansowane ze środków PFRON przekazanych PUP za pośrednictwem samorządów powiatowych. Samorządy mogą przeznaczać na to środki przekazywane przez PFRON według tzw. algorytmu na podstawie art. 48 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy. Przy tym analogiczny jest zakres zadań realizowanych przez organizacje na zlecenie samorządów i PFRON. Zakres tych dotacji omówiono w załączniku 6.2 na str. 69. Jednocześnie procedura udzielania przez PFRON wsparcia w trybie art. 36 ustawy o rehabilitacji wyklucza przyznanie pomocy finansowej wnioskodawcy, który otrzymał dofinansowanie ze środków PFRON na ten sam projekt, w tym z samorządu województwa lub z samorządu powiatowego. W 2014 r. NIK objął kontrolą wykorzystanie przez samorządy powiatowe środków PFRON w latach 2011–2013²³. W piśmie PFRON nr WAW/278/2014 z dnia 10 grudnia 2014 r., będącym odpowiedzią na wystąpienie pokontrolne NIK w zakresie realizacji zalecenia nr 1²⁴,

²² Przykładowo kontrola pt. Realizowanie przez powiaty województwa łódzkiego zadań w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, finansowanych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych nr LLO.430.004.2017.

²³ Sygn. KPS-4101-002-01/2014; nr kontroli: P/14/047.

²⁴ Zalecenie NIK nr 1: Przeprowadzenie w PFRON analiz kosztów jednostkowych zadań realizowanych przez samorządy powiatowe ze środków przekazanych według algorytmu, w celu ich ewentualnego wykorzystania na etapie planowania kontroli oraz identyfikacji najskuteczniejszych metod rehabilitacji i modyfikacji zasad wykorzystania środków z algorytmu, a także identyfikacji najlepszych praktyk wykorzystania środków, m.in. przez uwzględnienie w projektowanym oprogramowaniu informatycznym funkcjonalności wspomagających ten proces.

PFRON wskazał na potrzebę „stworzenia systemu sprawozdawczości opartego na identyfikacji wg nr PESEL każdej osoby niepełnosprawnej korzystającej z dofinansowania ze środków PFRON”. Według wyjaśnień „PFRON nie dysponuje systemem pozwalającym sprawdzić równoczesne korzystanie przez te same osoby niepełnosprawne z pomocy przekazywanej w ramach konkursów ogłaszanych przez PFRON na podstawie art. 36 ustawy o rehabilitacji, z pomocą udzielaną przez samorządy ze środków PFRON przekazywanych, według algorytmu, na podstawie art. 48 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy”. Ograniczało to możliwość weryfikacji wielokrotnego finansowania tych samych działań ze środków PFRON. W ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa. w okresie od 1.03.2016 r. do 28.02.2019 r. Fundusz zrealizował „System obsługi wsparcia finansowanego ze środków PFRON”. Według informacji PFRON „po zakończeniu wdrożeń w jednostkach samorządu terytorialnego system w pełni obsłuży proces udzielania wsparcia finansowego osobom niepełnosprawnym ze środków Funduszu według algorytmu. Ponadto poprzez gromadzenie szczegółowych danych o beneficjentach umożliwi on w przyszłości samorządom dokonywanie analiz częstości oraz zasadności przyznawanych indywidualnym osobom niepełnosprawnym dofinansowań”.

Według informacji PFRON dane o pomocy udzielanej przez samorządy terytorialne są już gromadzone w nowym systemie. Natomiast dane osób, które otrzymały pomoc bezpośrednio z PFRON są gromadzone w systemie Ewidencji Godzin Wsparcia. Zdaniem NIK, zasadnym byłoby przeanalizowanie możliwości sprawdzania równoczesnego korzystania przez te same osoby niepełnosprawne z pomocy przekazywanej w ramach konkursów ogłaszanych przez PFRON na podstawie art. 36 ustawy o rehabilitacji oraz z pomocy udzielanej przez samorządy ze środków PFRON.

5. Regulamin komisji konkursowej opiniującej złożone wnioski²⁵, w § 4 ust. 7 stanowi, że „oceniający przeprowadza m.in. szczegółową weryfikację budżetu projektu w celu wyeliminowania nieuprawnionych, zbędnych i zawyżonych kosztów, a następnie proponuje kwotę projektu”.

Ocena projektów obejmowała eliminację kosztów zbędnych lub zawyżonych

Znajdowało to odzwierciedlenie w kartach oceny wniosków objętych kontrolą NIK projektów. W takiej sytuacji Wnioskodawcy w pismach informujących o przyznaniu dofinansowania dla projektu byli informowani, że część kosztów została zakwestionowana oraz wzywani do aktualizacji wniosku zgodnie z uwagami komisji konkursowej.

Zakwestionowane przez komisję konkursową wydatki dotyczyły m.in. planowanego do zakupu sprzętu, wyposażenia, materiałów promocyjnych, kosztów zatrudnienia personelu projektu. Za dobrą praktykę w tym zakresie należy uznać porównywanie planowanych wydatków z wydatkami poniesionymi w innych projektach o zbliżonym zakresie rzeczowym przez tych samych wnioskodawców. Na przykład we wniosku nr 261012 zakwestionowana została stawka godzinowa wynagrodzenia koordynatora nie tylko ze względu na charakter projektu i wymaganą intensywność jego

²⁵ „Regulamin komisji konkursowej opiniującej złożone wnioski w ramach konkursów ogłaszanych przez PFRON na podstawie art. 36 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych” stanowi załącznik nr 9 do Zasad wspierania realizacji zadań.

zaangażowania w projekt, ale również ze względu na fakt, iż w analogicznym projekcie realizowanym przez wnioskodawcę wcześniej, przedmiotowa stawka była o 50% niższa.

Podstawą do zakwestionowania kosztów były również błędy rachunkowe oraz błędy wynikające z niewłaściwych ilości przyjętych w kalkulacji jednostek, np. skalkulowanie kosztu pobytu, zakwaterowania i wyżywienia na dłuższy od planowanego okres trwania obozu. We wszystkich projektach objętych próbą, koszty zakwestionowane przez komisję konkursową zostały przez Wnioskodawców usunięte zgodnie ze stanowiskiem komisji.

W ocenie NIK prawidłowe były powyższe działania PFRON służące wyeliminowaniu z projektu kosztów nieuprawnionych, zbędnych lub zawyżonych.

Pomiędzy podobnymi projektami wystąpiły istotne różnice stawek kosztów jednostkowych

Mimo opisanych powyżej działań PFRON kontrola NIK stwierdziła występowanie istotnych różnic w poziomie zaakceptowanych stawek kosztów jednostkowych pomiędzy poszczególnymi projektami o podobnym charakterze.

a. W ramach Konkursu nr 1/2018 kierunku pomocy 1 i typu: wejście osób niepełnosprawnych na rynek pracy poprzez wykorzystanie metody zatrudnienia wspomagane, w projektach objętych kontrolą, różnice stawek jednostkowych personelu administracyjnego wyniosły:

- w projekcie (wniosek nr 472428), średnia stawka wynagrodzenia koordynatora została przewidziana na kwotę 40 zł na godzinę, stawka maksymalna to 45 zł na godzinę. W projekcie (wniosek nr 472772) stawki te wyniosły odpowiednio 49 i 50 zł, zaś w projekcie (wniosek nr 472157) stawki te to 89 i 100 zł;
- w projekcie (wniosek nr 472428) średnia stawka wynagrodzenia osoby ds. obsługi finansowo-administracyjnej projektu wynosi 30 zł, zaś maksymalna 35 zł. W projekcie (wniosek nr 472772) średnia stawka wynagrodzenia specjalisty ds. rekrutacji i promocji projektu wynosi 21,97 zł, zaś maksymalna 34,30 zł. W projekcie (wniosek nr 472157) średnia stawka wynagrodzenia specjalisty ds. obsługi finansowej i kadrowej projektu wynosi 80, zaś maksymalna 90 zł.

Podobne rozbieżności jak w przypadku personelu administracyjnego występują również przy personelu merytorycznym:

- w projekcie (wniosek nr 472428) średnia stawka wynagrodzenia doradcy zawodowego wynosi 50 zł, zaś stawka maksymalna 60 zł. W projekcie (wniosek nr 472157) stawki te wynoszą odpowiednio 90 i 100 zł.

W przypadku wzięcia pod uwagę wszystkich projektów realizowanych w ramach Konkursu nr 1/2018 kierunku pomocy 1 (niezależnie od typu projektu) różnice, o których mowa powyżej są jeszcze większe. W ramach projektu (wniosek nr 472493), średnia i maksymalna stawka wynagrodzenia doradcy zawodowego została przewidziana na kwotę 26 zł. Oznacza to, że maksymalna stawka wynagrodzenia doradcy przewidziana w projekcie (wniosek nr 472157), wynosząca 100 zł, stanowiła aż 384,6% stawki zaplanowanej w analizowanym projekcie.

b. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku projektów z Konkursu nr 4/2017 dofinansowanych w ramach kierunku pomocy 2. Na przykład w projekcie (wniosek nr 260009) średnia i maksymalna stawka wynagrodzenia w przypadku hipoterapii wynosi 100 zł. W projekcie (wniosek nr 265759) stawki te wynoszą 50 zł. Oba projekty wpisują się w typ projektu: prowadzenie rehabilitacji w placówce (rehabilitacja ciągła).

W opinii NIK zasadnym byłoby wprowadzenie dodatkowego mechanizmu stosowanego na etapie oceny projektów ułatwiającego ocenę, czy przedstawione w budżecie projektu koszty nie są zawyżone. Na przykład, przez określenie standardów dla akceptowanej wysokości kosztów jednostkowych najczęściej finansowanych działań.

6. W przypadku jednego z objętych kontrolą NIK projektów, wartość dofinansowania została podniesiona w stosunku do pierwotnego wniosku ze względu na stwierdzone we wniosku błędy rachunkowe. Aktualizacja wniosku odbyła się w trybie analogicznym do przewidzianego dla zmniejszenia dofinansowania. Odrębny tryb dotyczący ewentualnego zwiększenia dofinansowania nie był przewidziany w Zasadach wspierania realizacji zadań). Należy zauważyć, że według art. 13 ust. 2 pkt 6 ustawy o działalności pożytku publicznego, ogłoszenie otwartego konkursu ofert powinno zawierać m. in. informacje o trybie i kryteriach stosowanych przy wyborze ofert. Ponadto według art. 5 ust. 3 ww. ustawy współpraca z organizacjami pozarządowymi odbywa się m.in. na zasadach uczciwej konkurencji i jawności. Zwiększanie dofinansowania przy braku odpowiedniej procedury narusza powyższe przepisy.

Wskazane byłoby ustalenie procedury aktualizacji wniosków dotyczącej zwiększenia kwoty dofinansowania w uzasadnionych przypadkach.

5.1.5. Finansowanie projektów i ich rozliczenie

1. Kontrola objęła projekty lub ich etapy rozliczone w okresie od początku 2017 r. do połowy 2019 r. W przypadku umów wieloletnich obejmowało to także wcześniej przyznane i przekazane środki, których rozliczenie nastąpiło w terminie objętym kontrolą. Łącznie od początku do 2016 r. do połowy 2019 r. PFRON przyznał w trybie art. 36 ustawy o rehabilitacji PFRON kwotę 827 321 238 zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na poszczególne konkursy PFRON przeznaczył następujące środki.

Tabela nr 2

Kwoty dotacji wypłaconych w ramach poszczególnych konkursów (w zł)

Nazwa konkursu	2016 r.	2017 r.	2018 r.	I półrocze 2019 r.
XIII	44 051 057	231 825	0	0
XV	74 731 840	155 033	0	0
XVII	3 035 352	3 493 573	0	0
XX	3 499 734	3 987 536	0	0
XXII	1 283 737	0	0	0
XXIV	75 262 977	47 469 258	940 154	0
Gotowi do pracy nr 1/2016	4 827 696	18 801 457	8 511 710	0
Kurs na samodzielność nr 2/2016	0	133 796 294	122 466 473	3 264 755
Jesteśmy razem! nr 1/2017	0	2 451 796	0	0
Aktywność i wiedza nr 2/2017	0	17 605 447	0	0
Profesjonalni w działaniu nr 3/2017	0	1 761 867	542 544	0
Samodzielni i skuteczni nr 4/2017	0	12 698 746	107 369 138	31 691 040
Szansa-Rozwój- Niezależność nr 1/2018	0	0	0	103 390 200
Suma	206 692 393	242 452 832	239 830 018	138 345 995

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie danych z kontroli w PFRON.

Dotacje te wypłacono na podstawie 2142 umów zawartych z 590 organizacjami. Umowy miały najczęściej charakter wieloletni, a część z nich zawarto także przed 2016 r. W 2016 r. przekazano dotacje dla 475 organizacji z tytułu zawartych z nimi 763 umów. W 2017 r. udzielono dotacji dla 460 organizacji z tytułu 752 umów, z tego 147 było kontynuowanych z poprzednich lat, a w 605 przypadkach był to pierwszy rok wypłaty środków na podstawie nowej umowy. W 2018 r. dotowano 430 organizacji na podstawie 664 umów, z tego 403 wypłaty dotyczyły kontynuowania umów z lat poprzednich, a 261 umów dofinansowano pierwszy raz. W pierwszej połowie 2019 r. dotacje otrzymało 438 organizacji z tytułu 671 umów, w tym 158 było kontynuowanych, a 513 dofinansowanych po raz pierwszy.

W przypadku projektów wieloletnich środki finansowe PFRON, zaplanowane na realizację danego konkursu, przeznaczone są na dofinansowanie kosztów realizacji projektów w pierwszym okresie finansowania. Harmonogram realizacji projektów oraz ich budżet sporządzany był dla pierwszego okresu finansowania. Przed rozpoczęciem kolejnego okresu finansowania projektu realizowanego na podstawie umowy wieloletniej organizacja składała do PFRON, zaktualizowany wniosek, który był oceniany w ramach trybu pozakonkursowego. Zaktualizowany wniosek zawierał m.in. szczegółowy budżet projektu dotyczący kolejnego okresu finansowania projektu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Kwota dofinansowania wnioskowana na kolejny okres nie mogła być wyższa od kwoty zaplanowanej na ten okres we wniosku składanym w ramach konkursu. Zaktualizowany wniosek podlegał weryfikacji pod względem formalnym oraz merytorycznym.

Nie stwierdzono opóźnień w przekazywaniu przez PFRON organizacjom pozarządowym środków w terminach ustalonych w umowach zlecających zadania.

Zarząd PFRON 6 grudnia 2017 r. podjął uchwałę nr 96/2017, w której wyraził zgodę na wprowadzenie zmian do umów zawieranych w ramach konkursu Samodzielni i skuteczni nr 4/2017. Zmiany te dopuszczały wypłatę pierwszej transzy przyznanego dofinansowania w formie zaliczki, podczas gdy wzór umowy załączony do ogłoszenia o konkursie zawierał zapis, że „przekazanie środków nastąpi nie później niż w terminie 30 dni roboczych od dnia zawarcia niniejszej umowy (z tym, że nie wcześniej niż w dniu rozpoczęcia realizacji projektu)”. W ramach realizacji ww. uchwały w grudniu 2017 r. PFRON dokonał wypłaty środków na realizację 79 projektów na łączną kwotę 12 698,8 tys. zł. Wypłacono środki przed rozpoczęciem realizacji: 24 projektów w wysokości 4137,4 tys. zł z wyprzedzeniem nieprzekraczającym miesiąca; trzech projektów w wysokości 256,4 tys. zł z ponad miesięcznym wyprzedzeniem; jednego projektu w wysokości 133,8 tys. zł z ponad dwumiesięcznym wyprzedzeniem oraz 51 projektów, których realizacja rozpoczynała się od kwietnia 2018 r. w wysokości 8171,1 tys. zł z ponad czteromiesięcznym wyprzedzeniem.

PFRON przekazywał część dotacji z przeszło czteromiesięcznym wyprzedzeniem

Zdaniem NIK, niecelowe było przekazywanie środków przed rozpoczęciem realizacji zadań. Pozbawiało to też PFRON korzyści z dysponowania tymi środkami. Tym samym PFRON naruszył art. 44 ust. 3 pkt 1 lit a i b ustawy o finansach publicznych, zgodnie z którym wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób m.in. celowy, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Ponadto, wydatkowanie przez organizacje środków przed rozpoczęciem realizacji projektów wyklucza ich zakwalifikowanie do rozliczenia ze środków dotacji.

2. Według art. 36 ust. 3 ustawy o rehabilitacji do zlecania zadań, objętych kontrolą stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Na podstawie delegacji zawartej w art. 19 ww. ustawy określono w rozporządzeniach²⁶ wzory ofert, ramowe wzory umów i wzory sprawozdań. W okresie objętym kontrolą PFRON stosował własne wzory dokumentów dotyczących realizacji projektów. Różnice pomiędzy wzorami dokumentów stosowanymi przez PFRON, a wzorami wskazanymi w rozporządzeniach dotyczyły, m.in:

PFRON w nieuprawniony sposób dopuszczał ryczałtowe rozliczenie kosztów administracyjnych

- a. w obowiązującym od 29 października 2018 r. rozporządzeniu Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego w pkt V.A (Zesta-

²⁶ Uchylone z dniem 29 października 2018 r. rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. z 2016 r. poz. 1300) oraz aktualnie obowiązujące rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. poz.2057).

wienie kosztów realizacji zadania) wzór oferty przewidywał podział kosztów na poszczególne działania. Stosowany przez PFRON podział kosztów w części C pkt 2 wzoru wniosku odnosi się jedynie do rodzajów kosztów. Takie rozwiązanie pozwala nie wykazywać kosztów w ramach poszczególnych działań. Ogranicza możliwości weryfikacji czy działania są prawidłowo skalkulowane i rozliczone;

- b.** dopuszczania przez PFRON ryczałtowego rozliczania kosztów pośrednich związanych z administrowaniem projektem, bez odwoływania się do dowodów księgowych. Wzory umów w obu przywołanych rozporządzeniach tego nie przewidywały. Stawki ryczałtu wynosiły od 11% do 19% kwalifikowalnych kosztów bezpośrednich projektu w zależności od ich wysokości. Szczegółowe zasady ryczałtowego rozliczenia kosztów pośrednich określono w rozdz. IV Wytocznych w zakresie kwalifikowalności kosztów w ramach art. 36 ustawy o rehabilitacji.

NIK nie podziela stanowiska PFRON, że w udppw, jak również w rozporządzeniu wykonawczym do tej ustawy brak jest przepisów zabraniających wprowadzenia i stosowania ryczałtowego rozliczania kosztów pośrednich. Rozporządzenia wykonawcze wskazywały w § 1, które ze wzorów dokumentów miały charakter ramowy, a które nie zawierały takiej klauzuli. Tylko w stosunku do umów rozporządzenia używały określenia „ramowy”. W przypadku ofert i sprawozdań jest mowa o wzorach co zresztą wynika też z tytułów rozporządzeń. We wzorach tych dokumentuje się koszty bez zastosowania ryczałtów, które stosuje się w dokumentach PFRON. Jeżeli wprowadzone w umowie zmiany naruszają treść bezwzględnie obowiązujących wzorów ofert i sprawozdań oraz obowiązujące przepisy wykracza to poza zakres zmian dopuszczalnych w ramowym wzorze umowy. PFRON nie tylko przekroczył ten zakres w umowach, ale dostosował do tego zakres danych we wzorach, które nie podlegały modyfikacji.

Zdaniem NIK, stosowanie ryczałtu jest niespójne z obowiązującymi przepisami. Zgodnie z art. 16 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego organizacje pozarządowe są zobowiązane do wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków otrzymanych na realizację umowy dotyczącej zlecenia realizacji zadania publicznego przez organy administracji publicznej w trybie otwartego konkursu ofert. Według art. 152 ust. 1 ustawy o finansach publicznych jednostki, którym została udzielona dotacja na realizację zadań zleconych, są obowiązane do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej tych środków oraz dokonywanych z nich wydatków. Podobnie, umowy z PFRON w § 4 ust. 1 stanowią, że zleceniobiorca zobowiązany jest do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej w zakresie zdarzeń dotyczących realizacji projektu, zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy o rachunkowości w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych. Uwzględniając powyższe, jednostka rozliczająca się ryczałtem ma obowiązek prowadzić szczegółową ewidencję kosztów pośrednich na kontach analitycznych dla każdego realizowanego projektu. W ocenie NIK, ryczałt nie upraszcza ewidencji księgowej, ale może powodować niewłaściwe rozliczenie kosztów w sprawozdaniach. Stanowisko NIK, że zastosowanie ryczałtu w ewidencji księgowej narusza przepisy, potwierdził PFRON w toku kontroli wyja-

śniając „że wprowadzenie możliwości ryczałtowego rozliczania kosztów pośrednich nie prowadzi do rezygnacji z obowiązków w zakresie prowadzenia przez Zleceniobiorcę dokumentacji finansowo-księgowej, zgodnie z warunkami wynikającymi z ustawy (...) o rachunkowości (...) oraz ustawy o działalności pożytku publicznego”. PFRON jednak nie przedstawiał takiego stanowiska organizacjom, a niektóre z nich interpretują to inaczej.

Przykład

Fundacja Aktywnej Rehabilitacji (FAR) z Warszawy prowadziła ewidencję kosztów bezpośrednich w projektach dofinansowanych przez PFRON na wyodrębnionych kontach analitycznych, nie ewidencjonowała natomiast na wyodrębnionych kontach analitycznych kosztów pośrednich rozliczanych ryczałtem. Stanowiło to naruszenie § 4 ust. 1 umów o zlecenie realizacji zadań i art. 152 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. W okresie od 1 kwietnia 2017 r. do 31 marca 2018 r. FAR realizował trzy projekty dofinansowane z PFRON co do których rozliczano ryczałtowo koszty pośrednie. Łącznie z wszystkich trzech projektów rozliczono w tym okresie 1 108 164 zł kosztów pośrednich. Na koncie „Koszty- ryczałt” w tym okresie zaewidencjonowano koszty pośrednie w kwocie 897 220 zł. W okresie od 1 kwietnia 2018 r. do 31 marca 2019 r. FAR realizował cztery projekty dofinansowane z PFRON co do których rozliczano ryczałtowo koszty pośrednie. Łącznie z wszystkich czterech projektów rozliczono w tym okresie 1 317 410 zł kosztów pośrednich. Na koncie „Koszty- ryczałt” w tym okresie zaewidencjonowano koszty pośrednie w kwocie 1 039 178 zł. Łącznie w okresie od 1 kwietnia 2017 r. do 31 marca 2019 r. na siedem realizowanych projektów FAR zarejestrował 1 936 398 zł kosztów rozliczanych ryczałtem, a rozliczył koszty pośrednie 2 425 573 zł.

Jak wyjaśnił Wiceprezes FAR różnica pomiędzy kosztami pośrednimi rozliczonymi w projektach a kosztami pośrednimi zaewidencjonowanymi na koncie 500-0004-044, wynika z faktu, iż część faktycznie poniesionych kosztów rozliczanych jest już po rzeczywistym zakończeniu realizacji projektu. Wiceprezes FAR wskazał, że w rozdziale I ust. 7 wytycznych w zakresie kwalifikowalności kosztów przytoczona jest zasada memoriałowa, wskazująca, że przychody i koszty uważa się za osiągnięte lub poniesione w momencie ich wystąpienia, niezależnie od terminu ich zapłaty. NIK nie podziela tych wyjaśnień.

3. Terminowość rozliczania przez PFRON sprawozdań końcowych NIK sprawdził dla dziewięciu projektów. Z tego w ośmiu przypadkach PFRON przekroczył 30-dniowy termin zatwierdzenia rozliczenia dotacji. Największe przekroczenie omawianego terminu dotyczyło następujących organizacji:

- Fundacja Akademia Integracji – 559 dni. W trakcie trwania procedury rozliczania sprawozdania końcowego PFRON po otrzymaniu pisemnych odpowiedzi ze strony Wnioskodawcy na swoje pisma oraz analizie ww. odpowiedzi przesyłał do organizacji następujące pisma: po upływie 110 dni z prośbą o złożenie wyjaśnień do przesłanej dokumentacji; po upływie 142 dni z prośbą o uzupełnienie dokumentacji rozliczeniowej; po upływie 258 dni o dołączenie wersji elektronicznej dokumentacji. Podana liczba dni dotyczy terminów między odpowiedziami organizacji, a wystosowaniem kolejnego pisma przez PFRON;
- Krajowy Związek Rewizyjny – 464 dni. W trakcie rozliczania udzielonej dotacji PFRON po otrzymaniu pisemnej odpowiedzi od wnioskodawcy oraz jej analizie wysłał do organizacji pismo po upływie 325 dni o uzu-

pełnienie wymaganej dokumentacji. Po upływie 40 dni od otrzymania skorygowanych dokumentów PFRON wezwał organizację do zwrotu środków. Między informacją organizacji o spłacie zobowiązania, a rozliczeniem dotacji upłynęło dziewięć dni.

- Fundacja Aktywizacji Zawodowej Osób Niepełnosprawnych „FAZON” – 416 dni. PFRON skierował do organizacji 12 pism, w tym siedem dotyczących uzupełnienia dokumentacji. Najdłuższy termin między przesłaną przez organizację odpowiedzią, a kolejnym wnioskiem PFRON o uzupełnienie informacji wyniósł 55 dni.

Przekraczanie terminu zatwierdzenia rozliczeń wynikało przede wszystkim z długotrwałego rozpatrywania przez PFRON dokumentacji, które w siedmiu przypadkach, spośród dziewięciu badanych, trwało od 40 do 325 dni.

PFRON wyjaśnił, iż opóźnienia związane z rozliczaniem sprawdzających końcowych wynikają z tego, że pracownicy zajmujący się rozliczaniem umów wykonywali także inne zadania. Ich realizacja podyktowana była koniecznością zapewnienia organizacjom pozarządowym ciągłości finansowania działań skierowanych do osób niepełnosprawnych. Zwiększenie zatrudnienia umożliwiło powiększenie zespołu skierowanego do rozliczania umów z 14 osób w 2017 r. do 18 osób w połowie 2019 r.

PFRON udziela dotacji na podstawie art. 150 ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że dotacji celowej udziela „dysponent środków, o których mowa w art. 127 ust. 2”²⁷. Konsekwencją udzielania dotacji na tej podstawie jest obowiązek przestrzegania zasad przewidzianych w art. 152 ust. 2 i 3 ustawy. Według tych przepisów, zatwierdzenie przez dysponenta środków „rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, przedstawionego przez obowiązującą do tego jednostkę, powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia” (ust. 2). W przypadku stwierdzenia na podstawie ww. rozliczenia, że dotacja wykorzystana została w części lub całości niezgodnie z przeznaczeniem albo pobrana w nadmiernej wysokości, dysponent środków określa, w drodze decyzji, wysokość kwoty podlegającej zwrotowi (ust. 3).

Zdaniem NIK, zbyt długie terminy zatwierdzania rozliczeń dotacji, w sytuacji zagrożenia organizacji decyzjami o zwrocie środków, naruszają nie tylko przywołany art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych, ale także zasadę partnerstwa obowiązującą we współpracy z organizacjami pozarządowymi na podstawie art. 5 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego.

5.1.6. Nadzór i kontrola realizacji projektów

1. W latach 2017–2019 (I półrocze) PFRON przeprowadził łącznie 13 kontroli z zakresu zadań zleczanych przez Fundusz fundacjom i organizacjom pozarządowym na podstawie art. 36 ww. ustawy o rehabilitacji, w tym osiem w 2017 r., cztery w 2018 r. oraz jedną kontrolę w I półroczu 2019 r.

²⁷ PFRON udziela dotacji jako „dysponent środków o których mowa w art. 127 ust. 2” pkt 3 ustawy regulującej „finansowanie lub dofinansowanie zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty, ze środków przekazywanych przez jednostki, o których mowa w art. 9 pkt 5, 7 i 14”. W ww. art. 9 pkt 7 wskazano państwowe fundusze celowe.

Natomiast przed okresem objętym badaniem NIK przeprowadzono 36 kontroli w 2015 r. i 10 w 2016 r. W rezultacie, zmniejszenia liczby kontroli, obejmowały one poniżej 1% realizowanych w danym roku projektów. Kontrolami objęto projekty zakończone lub okresy (transze) już rozliczone oraz jeden projekt w trakcie realizacji. Fundusz odstąpił od realizacji czterech kontroli spośród ośmiu zaplanowanych na 2018 r. PFRON wyjaśnił, że przyczyną tego było podjęcie kontroli środków przekazywanych samorządom terytorialnym środków według algorytmu na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy o rehabilitacji. Kontrole te przeprowadzono na wniosek organów ścigania oraz w związku z zawiadomieniami o nieprawidłowościach.

Przeprowadzone przez PFRON 13 kontroli objęło prawidłowość wydatkowania środków w łącznej wysokości 6246,7 tys. zł. W siedmiu z tych kontroli PFRON stwierdzono nieprawidłowości, które polegały m.in. na: braku dokumentów potwierdzających posiadanie przez beneficjenta ostatecznego statusu osoby niepełnosprawnej; nieudokumentowaniu poniesionych wydatków; błędach w opisach dokumentów księgowych; braku dokumentacji merytorycznej z realizacji zadania; prowadzeniu dokumentacji w sposób niepozwalający na ocenę realizacji zadania, przyjmowaniu do rozliczenia dokumentów niezgodnych z obowiązującymi przepisami prawa. Poza jednym wyjątkiem, kontrolowane podmioty poinformowały Fundusz o sposobie wykorzystania uwag i wykonania zaleceń pokontrolnych oraz podjętych w tym zakresie działaniach. Wobec organizacji pozarządowej, która nie poinformowała o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych PFRON wszczął postępowanie administracyjne w sprawie wydania decyzji nakazującej zwrot środków finansowych²⁸.

W związku z przeprowadzeniem 13 kontroli PFRON zakwestionował do zwrotu kwotę o łącznej wysokości 554,1 tys. zł²⁹, co stanowiło 8,87% łącznej kwoty środków objętych kontrolą.

Analiza dokumentacji z przeprowadzonych czynności kontrolnych wykazała, że okres od dnia sporządzenia protokołu kontroli przedstawiającego ustalony stan faktyczny do dnia sporządzenia wystąpienia pokontrolnego zawierającego m.in. zalecenia pokontrolne trwał średnio 128 dni, a w skrajnych przypadkach: 132, 217 i 276 dni. Według wyjaśnień PFRON wydłużenie terminów sporządzania wystąpień pokontrolnych spowodowane było m.in.: obszernością dokumentacji podlegającej analizie i udziałem pracowników w realizacji innych zadań.

W stosunku do lat poprzednich, zmniejszyła się liczba kontroli wykonanych w 2018 r. oraz zaplanowanych na 2019 r. Jednocześnie nastąpił wzrost liczby zawieranych umów, w ramach których PFRON dokonał wypłat środków na realizację projektów, z 375 w zakresie konkursów ogłoszonych w 2016 r. do; 507 w 2017 r. i 513 w 2018 r. Ponadto stwierdzono nieprawidłowości w każdej kontroli omawianych wydatków przeprowadzonej w 2018 r. i w pierwszym półroczu w 2019 r.

²⁸ W momencie zakończenia kontroli NIK w PFRON sprawa była w toku.

²⁹ W tym: w 2017 zakwestionowano do zwrotu kwotę 257,8 tys. zł oraz w 2018 r. kwotę 313,9 tys. zł.

NIK nie podziela stanowiska PFRON, że zmniejszenie liczby kontroli jest kompensowane przez wykorzystanie audytów zewnętrznych oraz zwiększenie liczby przeprowadzanych wizyt monitoringowych. Audyty zewnętrzne są zamawiane przez organizacje, a ich realizacja obowiązywała także przed zmniejszeniem liczby kontroli PFRON. Ponadto w omawianym okresie ustanowiono limit środków na audyt, które Fundusz refunduje. Natomiast obszar weryfikacji w ramach wizyt monitoringowych jest znacznie węższy niż w ramach kontroli realizacji projektów, które obejmują m.in. rozliczenia finansowe i kwalifikowalność rozliczanych kosztów.

Zdaniem NIK, wzrosło ryzyko niedostatecznego nadzoru nad środkami wydatkowanymi na realizację zadań zleczanych na podstawie art. 36 ustawy o rehabilitacji. Dodatkowo ryzyko to zwiększa przewlekłość postępowania w procesach rozliczania umów zawieranych ze Zleceniobiorcami, omówiona w pkt 5.1.5 ppkt 3 Informacji.

2. W okresie objętym kontrolą³⁰ Departament ds. Programów Centrali PFRON przeprowadził łącznie 31 wizyt monitoringowych, w tym: wszystkie 23 wizyty monitoringowe zaplanowane na rok 2018, sześć wizyt spośród 37 zaplanowanych na 2019 r. Przeprowadzono też dwie nieplanowane wizyty, związane z otrzymanymi przez PFRON zgłoszeniami o ewentualnych nieprawidłowościach – po jednej w 2017 r. i w 2018 r.

W tym czasie oddziały PFRON przeprowadziły łącznie 611 wizyt monitoringowych, z tego: 203 w 2017 r., 281 w 2018 r. oraz 127 w I półroczu 2019 r. Zwiększenie aktywności w 2018 r. miało związek z dyspozycją Zarządu PFRON, który na posiedzeniu w dniu 7 lutego 2017 r., zobowiązał do wzmocnienia nadzoru nad realizacją umów, przy zwiększeniu aktywności pracowników Oddziałów, poprzez przeprowadzanie wizyt monitorujących.

Analiza NIK objęła dokumentację 25 wizyt monitoringowych przeprowadzonych w latach 2017–2018 i wykazała, że:

a) W dwóch przypadkach, z przeprowadzenia wizyty monitoringowej zostały sporządzone notatki służbowe, co było niezgodne z wymogami rozdziału IV ust.1 wytycznych, które stanowią, iż z przeprowadzenia wizyty monitoringowej należy sporządzić Informację oraz Listę sprawdzającą. Dokumenty te sporządzane są w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, po jednym dla PFRON i Zleceniobiorcy. Ponadto, ramowe wzory Informacji oraz listy sprawdzającej, stanowiące załączniki do ww. wytycznych³¹, zawierają zapis o możliwości ich modyfikacji i dostosowania do zakresu wizyty monitoringowej. Wyjaśniono, że w jednym przypadku nie została sporządzona dokumentacja z wizyty monitoringowej z uwagi na fakt, że wizyta miała miejsce w siedzibie Fundacji, gdzie nie były prowadzone działania w ramach projektu. W drugim przypadku nie została sporządzona dokumentacja z wizyty monitoringowej z uwagi na charakter wsparcia jakim jest asystentura, gdzie brak było możliwości oceny praktycznych działań związanych ze wsparciem udzielanym przez asystenta osobie niepełnosprawnej.

³⁰ Według stanu na 2 lipca 2019 r.

³¹ Ramowy wzór Informacji z wizyty monitoringowej oraz ramowy wzór Listy sprawdzającej do wizyty monitoringowej stanowią załącznik nr 2 i 3 do „Wytycznych w zakresie przeprowadzania wizyt monitoringowych”.

W przypadkach planowanych wizyt monitoringowych, gdy miejsce i termin działań merytorycznych nie wynikają wprost z treści wniosków stanowiących załączniki do umów, Departament ds. Programów zwraca się do realizatorów zadań o przedstawienie harmonogramów działań merytorycznych z podaniem dokładnego miejsca i czasu ich realizacji.

Zdaniem NIK, zasadnym jest wdrożenie przez PFRON cyklicznego przedkładania przez organizacje pozarządowe harmonogramu przyszłych działań merytorycznych z podaniem dokładnego miejsca i czasu ich realizacji poprzez zamieszczanie go w aplikacji Generator Wniosków, w celu umożliwienia prawidłowego przeprowadzenia wizyty monitoringowej. Zwracanie się przez PFRON do organizacji pozarządowych o przedstawienie takiego harmonogramu, w sytuacjach, gdy jest to działanie poprzedzające podjęcie wizyty monitoringowej, pośrednio informuje (sugeruje) o zamiarze jej przeprowadzenia;

b) W siedemnastu przypadkach w wyniku przeprowadzenia wizyty monitoringowej pracownicy PFRON ustalili nieprawidłowości/uchybień związane z realizacją projektów, które dotyczyły m.in. konieczności uzupełnienia informacji w aplikacji EGW, braku logo PFRON w miejscu wykonywania działań, braku listy obecności uczestników, mniejszej lub większej liczby uczestników zajęć od planowanej.

Dokumentacja sporządzona z przeprowadzenia tych wizyt nie zawierała zaleceń wydanych przez PFRON w celu ich usunięcia, co było niezgodne z wymogiem określonym w rozdziale V ust.1–3 wytycznych. Wskazany wymóg stanowi, że jeżeli podczas wizyty monitoringowej stwierdzone zostaną uchybień lub nieprawidłowości – w celu ich usunięcia muszą zostać wydane przez PFRON zalecenia (zawierające uwagi i wnioski). Wydanie zaleceń ma również na celu zapobieganie wystąpieniu kolejnych uchybień lub nieprawidłowości w przyszłości oraz usprawnienie realizacji projektu. Zalecenia opracowuje i podpisuje zespół przeprowadzający wizytę monitoringową. Zatwierdzenie zaleceń następuje przez Dyrektora właściwej jednostki organizacyjnej PFRON. PFRON wyjaśnił, że w sytuacji, gdy Zleceniobiorca poinformował o podjęciu działań korygujących, zapobiegawczych lub naprawczych, w oparciu o zaakceptowaną przez strony informację z wizyty monitoringowej, wygasły przesłanki do wydania ewentualnych zaleceń, o których mowa w rozdziale V ust. 1 wytycznych. W dwóch objętych kontrolą NIK przypadkach, Zleceniobiorcy nie informowali Funduszu o podjętych działaniach w związku ze stwierdzonymi podczas wizyty monitoringowej uchybieniami/nieprawidłowościami.

W Zasadach wspierania realizacji zadań nie określono wytycznych co do sposobu i terminu informowania Funduszu o podjęciu działań korygujących, zapobiegawczych lub naprawczych z ewentualnie ustalonych nieprawidłowości/uchybień. We wzorach „Informacji z wizyty monitoringowej (...)”³² nie zamieszczono pouczenia o obowiązku informowania PFRON o podjęciu

³² „Informacji z wizyty monitoringowej przeprowadzonej w ramach projektu dofinansowanego ze środków PFRON na podstawie art. 36 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych będących Załącznikiem nr 2 do „Wytycznych w zakresie przeprowadzenia wizyt monitoringowych”.

działań korygujących, zapobiegawczych lub naprawczych z ewentualnie ustalonych nieprawidłowości/uchybień oraz terminu dostarczenia do Funduszu wskazanej informacji. Zdaniem NIK, zasadnym byłoby wprowadzenie do Wytocznych w zakresie przeprowadzania wizyt monitoringowych założeń co do sposobu i terminu poinformowania Funduszu o podjęciu działań korygujących, zapobiegawczych lub naprawczych z ewentualnie ustalonych przez zespół monitoringowy nieprawidłowości/uchybień.

3. Na lata 2017–2019 Departament Audytu i Jakości w Centrali PFRON zaplanował realizację dwóch audytów dotyczących zadań zleczanych na podstawie art. 36 ustawy o rehabilitacji. Do połowy 2019 r. zrealizowano cztery audyty, w tym dwa poza planem. Realizowane zadania to:

a) „Realizacja procesu zlecania zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz osób niepełnosprawnych na podstawie art. 36 ustawy o rehabilitacji”. Była to kontynuacja zadania rozpoczętego w 2016 r. Jego celem była ocena, czy zmiany zasad konkurów ogłaszanych przez PFRON od połowy 2014 r. dotyczące wspierania realizacji zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, zleczanych organizacjom pozarządowym przez PFRON, korespondowały z celami i systemem mierników zawartych w planach działalności Funduszu oraz wskazanie pożądanych kierunków zmian w zasadach konkurów w przyszłości. Audytor wydał pozytywną ocenę³³ realizującego zadania Departamentu ds. Programów. Jako błędy wskazano m.in. dopuszczenie w ogłoszeniu Konkursu nr 1/2016, uznania środków publicznych jako wkładu własnego i podwyższenie wartości wskaźników bazowych w Konkursie XXIV dla projektów „organizowanie i prowadzenie szkoleń, kursów i warsztatów dla członków rodzin osób niepełnosprawnych, opiekunów, kadry i wolontariuszy”. Wydano zalecenia dotyczące: kontynuowania działań polegających na promowaniu/preferowaniu wniosków o wyższych wskaźnikach rezultatu; unikania wprowadzenia zmian skutkujących podwyższeniem kwot bazowych oraz innych zmian mogących skutkować zwiększeniem wskaźników nakładu w zakresie dotyczącym angażowania środków publicznych; a także przeprowadzenia analizy możliwości uwzględnienia w przyszłych konkursach założeń, mogących pozytywnie wpływać na wartości mierników przewidywanych w „Koncepcji strategii kierunkowej PFRON”;

b) „Dofinansowanie udzielone przez PFRON w latach 2009–2017 Fundacji Pomocy Osobom Niepełnosprawnym w Stróżach. Zadanie realizowane w latach 2017–2018, na zlecenie Prezesa Zarządu PFRON. W opinii z audytu wskazano, że nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie zgodności realizowanych wydatków z budżetami projektów, prowadzenia list beneficjentów, wdrażania w umowach rekomendacji oceniających wnioski oraz weryfikacji bezstronności osób opiniujących wnioski. W ustaleniach audytu wskazano m.in., że należy zapewnić: mechanizmy ograniczające ryzyko uznania w rozliczeniu wydatków w kwocie wyższej od faktycznie poniesionej oraz zagwarantować, aby zmiana zakresu realizowanego projektu skutkowała odpowiednią zmianą kwoty dofinansowania.

³³ 113 pkt, co stanowiło 96,58% pkt możliwych do uzyskania.

NIK stwierdziła, że w sprawozdaniu z realizacji planu audytu wewnętrznego za rok 2017 nie zamieszczono informacji precyzującej, że omawiane zadanie było realizowane poza planem audytu, co było niezgodne z § 12 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 września 2015 r. w sprawie audytu wewnętrznego oraz informacji o pracy i wynikach tego audytu³⁴. Przepis ten stanowi, że „kierownik komórki audytu wewnętrznego do końca stycznia następnego roku sporządza sprawozdanie z prowadzenia audytu wewnętrznego, zawierające w szczególności: informacje o zadaniach audytowych (...) wraz z odniesieniem do planu audytu (...); inne istotne informacje związane z funkcjonowaniem audytu wewnętrznego w jednostce w roku poprzednim”. Dyrektor Departamentu Audytu i Jakości wyjaśniła, że w późniejszym okresie dokonano zmiany podejścia do zasad sporządzania sprawozdawczości, po czym zadania realizowane na polecenie Kierownictwa PFRON wykazywane były jako zadania realizowane poza planem audytu;

c) „Prawidłowość realizacji projektu: umowa nr ZOO/000165/01/D, zgodność działań z obowiązującymi przepisami, zasadami realizacji zadań zleconych i postanowieniami umowy”. Zadanie zostało zrealizowane poza planem audytu na zlecenie Prezesa Zarządu PFRON. Stwierdzono nieprawidłowości w zakresie oceny stanu prawnego dotyczącego realizowanej umowy oraz weryfikacji działań i sprawozdawczości przedstawianej przez zleceniobiorców. W związku z podjętymi przez audytowanych działaniami odstąpiono od wydania zaleceń,

d) „Obsługa zadań zleczanych przez Oddziały Funduszu”³⁵. Zadanie audytowe zrealizowane zgodnie z planem audytu wewnętrznego na 2019 r. Celem jego przeprowadzenia było dokonanie oceny efektywności wydatkowania środków PFRON w zakresie zgodności poniesionych wydatków z obowiązującymi warunkami realizacji projektów w ramach kierunków pomocy nr 1 i 2. Audytor wewnętrzny zalecił Dyrektorowi Oddziału Mazowieckiego m.in.: bezzwłoczne przeprowadzenie weryfikacji sprawozdań i zintensyfikowanie działań rozliczeniowych w związku z ilością nierozliczonych umów; przeprowadzenie analizy wykorzystania posiadanych zasobów i ewentualnie zgłoszenie do Zarządu PFRON potrzeb dotyczących wsparcia w rozliczeniu zaległych i bieżących umów. Zalecenia skierowane do Dyrektora Departamentu ds. Programów dotyczyły wyeliminowania możliwości wprowadzenia do EGW niezgodnych ze stanem faktycznym kwot udzielonego dofinansowania oraz zapewnienia przy weryfikacji dokumentów źródłowych także tych dokumentów, które potwierdzają faktyczne poniesienie wydatku, np. wyciągów bankowych.

5.2. Wykonanie zleconych zadań przez organizacje pozarządowe

5.2.1. Realizacja zadań

Kontrolę przeprowadzono w 24 organizacjach, które w latach 2016–2019 (I półrocze) realizowały łącznie 177 umów zawartych w trybie art. 36 ustawy o rehabilitacji. Dotacje PFRON na realizację tych umów wynio-

³⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 506.

³⁵ Zakres czasowy poddany badaniu lata 2017–2018.

sły 45 147,5 tys. zł w 2016 r.; 55 603,2 tys. zł w 2017 r.; 62 356,9 tys. zł w 2018 r. i 31 921,7 tys. zł w I półroczu 2019 r. Część tych organizacji korzystała także z dotacji PFRON przyznanych w innych trybach, które omówiono w zał. 6.2 pkt 9 Informacji. Realizacja wybranych umów była kontrolowana w całości i w przypadku umów wieloletnich mogła objąć wydatki sprzed 2017 r. Kontrolą NIK w organizacjach objęto realizację 69 umów na które PFRON przeznaczył 18 486,8 tys. zł w 2016 r.; 47 702,3 tys. zł w 2017 r.; 40 802,6 tys. zł w 2018 r. i 4859,3 tys. zł w I półroczu 2019 r.³⁶

Objęte kontrolą organizacje dokumentowały realizację zadań, na które otrzymały dotacje z PFRON. W zależności od kierunku pomocy, którego dotyczyły umowy zlecające zadania, niezrealizowanie wskaźników rezultatu, produktu lub nakładu wymagało zwrotu części dotacji. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim naruszania ustalonych przez PFRON zasad przy wykazywaniu w sprawozdaniach wykonania ww. wskaźników. Na przykład, przez wykazywanie tych samych osób niepełnosprawnych w jako beneficjentów jednocześnie prowadzonych projektów, lub podawanie pracowników lub wolontariuszy realizujących projekt jako jego beneficjentów korzystających z pomocy. Zasady ustalone przez PFRON wykluczały takie praktyki.

Przykłady

1. Stowarzyszenie Centrum Niezależnego Życia z Ciechocinka (dalej SCNŻ) w „Projekcie aktywnej rehabilitacji” i „Projekcie centrum poradnictwa” jako beneficjentów ostatecznych wykazano 515 osób, które w tym samym okresie korzystały z tej samej formy wsparcia w równocześnie realizowanych przez Stowarzyszenie projektach. Stanowiło to naruszenie Rozdziału III ust. 3 Regulaminu składania, rozpatrywania i realizacji projektów kierunku pomocy nr 2 (Regulamin). Stwierdzono tam, że „beneficjent ostateczny projektu nie może korzystać z tej samej formy wsparcia w ramach kilku równocześnie realizowanych projektów – jeżeli realizacja tej formy wsparcia prowadzi, w każdym z projektów, do osiągnięcia takich samych efektów”.

Ponadto SCNŻ w sprawozdaniu z „Projektu aktywnej rehabilitacji” jako beneficjentów ostatecznych wykazało 13 wolontariuszy oraz 2 osoby zatrudnione na podstawie umowy cywilnoprawnej, stanowiących personel projektu. Naruszało to rozdziału III ust. 8 ww. Regulaminu stanowiący, że „beneficjentem ostatecznym projektu nie może być osoba zatrudniona w projekcie”. Ponadto naruszono postanowienia Rozdziału I ust. 4 Zasad wspierania realizacji zadań stwierdzające (Zasady), że „jako uczestników projektu nie można wykazywać osób zatrudnionych w projekcie (tj. personelu projektu)”.

NIK nie zgadza się ze stanowiskiem zajętym przez część organizacji, że naruszenie przywołanych zasad nie ma miejsca, jeżeli dotyczy kolejnych etapów tego samego projektu. Przywołane powyżej Zasady i Regulamin nie dzielą terminu realizacji projektu na mniejsze jednostki, lecz odnoszą do projektu w całym terminie jego realizacji.

2. W Fundacji Aktywizacja z Warszawy w sprawozdaniu z projektu „Krok do samodzielności” wykazano jako beneficjentów ostatecznych, 10 uczestników, którzy nie otrzymali realnego wsparcia. Osoby te przystąpiły do projektu wypełniając dokumenty rekrutacyjne, jednak zrezygnowały z udziału w nim przed stworzeniem IPD.

³⁶ Kontrola objęła też jedną umowę dofinansowaną w przez PFRON w ramach pilotażowego programu „Absolwent”, której nie uwzględniono w powyższej statystyce.

5.2.2. Efekty działań i ich dokumentowanie

1. Podstawą oceny efektów w kierunkach pomocy, w ramach których przekazano największe kwoty dotacji, były Indywidualne Plany Działań (IPD). Według rozdziału III pkt 2 regulaminów składania, rozpatrywania i realizacji projektów dla kierunków pomocy nr 1 i 2 osiągnięcie celów projektu jest dokumentowane w postaci IPD dla każdego beneficjenta ostatecznego projektu. W tych dwóch kierunkach pomocy w latach 2017–2019 PFRON przekazał około 90% sumy dotacji. W kierunku pomocy nr 2, w ramach którego udzielono około 79% dotacji, ww. regulamin w rozdz. XI pkt 5 stwierdzał, że w „przypadku umów wieloletnich wartość wskaźnika rezultatu wskazana dla danego okresu finansowania powinna stanowić liczbę beneficjentów, którzy osiągnęli rezultat, a więc nabyli wszystkie kompetencje lub umiejętności określone w całościowym Indywidualnym Planie Działania (IPD) utworzonym dla danego beneficjenta. Zatem, nie jest to liczba beneficjentów, którzy osiągnęli częściowe rezultaty (przewidziane jedynie dla danego okresu finansowania), lecz liczba beneficjentów, którzy «przeszli» całą ścieżkę przewidzianą dla danego beneficjenta w IPD i fakt ten miał miejsce w konkretnym okresie finansowania”. Ponadto w § 1 ust. 5 pkt 3 wzoru umowy dla kierunku 2 „Zleceniobiorca zobowiązuje się do: (...) osiągnięcia w ramach realizacji projektu wartości wskaźnika rezultatu, określonego jako liczba beneficjentów ostatecznych projektu, którzy rozwinęli kompetencje lub nabyli umiejętności określone dla nich indywidualnie jako cel działań rehabilitacyjnych w Indywidualnym Planie Działania”. Według § 6 ust. 3 niezyskanie planowanych wartości wskaźników produktu i/lub rezultatu może stanowić podstawę do podjęcia przez PFRON decyzji o wyłączeniu Zleceniobiorcy z uczestnictwa w kolejnych ogłaszanych przez PFRON konkursach lub rozwiązaniu umowy wieloletniej na następne okresy finansowania.

Jak omówiono na str. 22 Informacji, PFRON nie sformułował wytycznych dotyczących tworzenia IPD. Zakres informacji zawartych w IPD objętych kontrolą istotnie się różnił między organizacjami przy realizacji projektów dotyczących tego samego kierunku pomocy. Różnice występowały także przy realizacji podobnej rehabilitacji w tych samych organizacjach, jeżeli nie stworzono tam obowiązujących wzorów IPD. Kontrole w organizacjach stwierdziły przypadki w których IPD w ogóle nie tworzone albo nie ustalano w IPD skonkretyzowanych celów rehabilitacji i nie odnotowywano ich osiągnięcia przez uczestników projektu. Uniemożliwiało to dokonanie weryfikacji wskaźnika rezultatu zgodnie z ustalonymi umowami i regulaminami zasadami, które przywołano w poprzednim akapicie. Nie było więc podstaw do zweryfikowania, czy podane w sprawozdaniach wskaźniki rezultatu zostały osiągnięte.

Brak dokumentowania
osiąganych efektów

Przykłady

1. SCNŻ z Ciechocinka realizując „Projekt aktywnej rehabilitacji” nie określiło w IPD indywidualnych kompetencji lub umiejętności, które miały stanowić cel działań rehabilitacyjnych, a także nie zawierało danych dotyczących indywidualnie osiągniętych przez beneficjentów postępów. Realizując „Projekt centrum poradnictwa” dla żadnego beneficjenta nie sporządzono IPD. Nie sporządzano też części dokumentacji podanej we wniosku np. „programów aktywnej reha-

bilitacji” oraz indywidualnych kart porad. Ze względu na brak dokumentacji pozwalającej na stwierdzenie osiągnięcia indywidualnych celów działań rehabilitacyjnych oraz postępów poszczególnych beneficjentów, nie było możliwe ustalenie czy podane przez Stowarzyszenie wskaźniki rezultatu ww. dwóch projektów zostały faktycznie osiągnięte. Mimo to, w sprawozdaniach z obu projektów wykazano ich osiągnięcie.

2. Fundacja Aktywizacja z Warszawy w projekcie „Krok do samodzielności” w IPD uczestników nie odnotowywała osiągnięcia przez nich skonkretyzowanych celów. W opinii NIK, uniemożliwiało to zweryfikowanie faktycznego sposobu i stopnia usamodzielnienia się poszczególnych uczestników tego projektu. W zbadanej próbie 30 IPD stwierdzono, że IPD 11 uczestników projektu „Gotowi do zmian II” nie zawierały wypełnionych rubryk dotyczących opinii pośrednika pracy ze wskazaniem obszarów współpracy z klientem, opinii doradcy zawodowego ze wskazaniem obszarów wymagających wsparcia klienta oraz rubryki: zmiany jakie zaszły u klienta. Natomiast wzory IPD uczestników wcześniej rozpoczętego projektu „Gotowi do zmian” w ogóle nie zawierały takich rubryk.

3. W Stowarzyszeniu Pomocy Osobom z Zespołem Aspergera „Aspi” z Bydgoszczy skontrolowano dokumentację rehabilitacji 25 beneficjentów końcowych. Stwierdzono m.in., że w ośmiu przypadkach nie sporządzono IPD, a w 15 brakowało dat ich sporządzenia. Nie dokonywano ocen efektów udzielanego wsparcia w 22 przypadkach. W 15 przypadkach nie przestrzegano obowiązku gromadzenia comiesięcznych oświadczeń beneficjentów lub rodziców o uczestnictwie w projekcie. Braki w dokumentacji naruszały warunki umów o realizację projektów i nie pozwalały na ocenę osiągnięcia zakładanych w projektach celów.

2. Także przy realizacji zadań z kierunków pomocy niewymagających tworzenia IPD stwierdzono przypadki, w których rzetelność pomiaru efektów budzi wątpliwości.

Przykład

W latach 2014–2019 (do 31 marca) PFRON przyznał Stowarzyszeniu Pomocy Osobom Niepełnosprawnym LARIX z Warszawy dofinansowanie na realizację dwóch projektów w łącznej kwocie 4341,5 tys. zł. Całkowity koszt zaplanowano w wysokości 4889,2 tys. zł. Celem projektów było nagranie oraz dystrybucja do bibliotek publicznych 1657 książek mówionych przeznaczonych dla osób niewidomych, z tego 1245 do 31 marca 2019 r. W zakończonych etapach projektów osiągnięto wskaźniki rezultatu dotyczące dystrybucji wydawnictw do określonej liczby bibliotek publicznych. Dodatkowym, podanym we wnioskach o dotacje, wskaźnikiem była liczba 10 000 beneficjentów końcowych (słuchaczy) korzystających z książek mówionych. Stowarzyszenie Larix wykazywało liczbę 10 000 beneficjentów końcowych w sprawozdaniach do PFRON bez jej weryfikowania. Należy zauważyć, że książki nagrywano w formacie, który umożliwiał ich odczytanie przy użyciu urządzenia Czytak. Stowarzyszenie Larix zawierało z producentem urządzenia umowy na wynajem studia nagrań wraz ze sprzętem i personelem w celu nagrań książek mówionych przystosowanych technicznie do zastosowania formatu Czytaka. Kwoty za wynajem w objętych kontrolą projektach wyniosły 85,5% ich całkowitych kosztów. Wolontariusze Stowarzyszenia, będący jednocześnie pracownikami producenta Czytaka, przeprowadzali kontrolę jakości nagrań i kopiowali je na nośniki. Ich praca była wnoszona, jako wkład niefinansowy Stowarzyszenia do projektu. Bez urządzenia Czytak niemożliwe było odtwarzanie nagranych książek. Ograniczało to ich dostępność oraz zakres realizacji celu programowego, którym dla realizowanego kierunku pomocy było zapewnienie osobom niepełnosprawnym dostępu do informacji.

5.2.3. Rozliczenie kosztów i finansowanie wkładu własnego

1. Kontrolowane organizacje terminowo przekazywały sprawozdania z realizacji dotowanych projektów. Najczęściej stwierdzone przez NIK nieprawidłowości dotyczyły rozliczania w sprawozdaniach kosztów, które się do tego nie kwalifikowały, bowiem nie spełniały wymogów umów lub Wytycznych w sprawie kwalifikowalności.

Przykłady

1. W SCNŻ z Ciechocinka w rozliczeniach 3 projektów jako kwalifikowalne wykazano zaangażowanie 11 osób zatrudnionych jednocześnie w tych projektach na podstawie umów cywilnoprawnych lub umów o pracę albo zatrudnionych w Stowarzyszeniu i dodatkowo w projektach, pomimo tego, że nie prowadziły one ewidencji wymaganych ust. 8 pkt 5 i ust. 9 pkt 4 w związku z ust. 11 podrozdział VI. 1. Wytycznych w zakresie kwalifikowalności kosztów. Zgodnie z tymi Wytycznymi koszty wynagrodzenia tych osób mogły zostać uznane za kwalifikowalne jeżeli prowadziły one ewidencje, z których musiało wynikać jakie zadania, w ramach jakiej umowy i w jakich godzinach wykonywała dana osoba każdego dnia. Łączna wartość kosztów poniesionych z tytułu zatrudnienia w projektach realizowanych przez Stowarzyszenie w okresie od 1 kwietnia 2017 do 31 marca 2019 r., które zgodnie z ww. Wytycznymi nie mogą zostać uznane za kwalifikowalne wyniosła 242 119 zł.

Ponadto w omawianych projektach jako kwalifikowane wykazano koszty zatrudnienia osób, których łączne zaangażowanie w realizację zadań wykonywanych w tych projektach przekraczało 276 godzin miesięcznie, czym naruszono postanowienia Podrozdział VI. 1 ust. 9 pkt 3 Wytycznych w zakresie kwalifikowalności kosztów. Łącznie we wszystkich rozliczeniach wykazano 552 godziny z naruszeniem Wytycznych w zakresie kwalifikowalności, co przy stawce 20 zł za godzinę wynosi 11 040 zł kosztów, które nieprawidłowo wykazano jako kwalifikowalne.

2. Milickie Stowarzyszenie Przyjaciół Dzieci i Osób Niepełnosprawnych rozliczając projekt „Winda równych szans 2” zawyżyło koszty o kwotę 54 406 zł. Złożyło się na nią: 7413 zł kosztów „uznaniowego dodatku okresowego” oraz 46 993 zł premii uznaniowej. Nie zaszły przesłanki do uznania obu wskazanych powyżej wynagrodzeń uznaniowych jako kosztów kwalifikowanych. Ust. 5 rozdziału VI.1 Wytycznych w zakresie kwalifikowalności kosztów stwierdza, że „regulaminowe premie uznaniowe są przyjmowane jako koszt kwalifikowalny jedynie w sytuacji, gdy w wyniku realizacji projektu zostaną osiągnięte efekty (rezultaty) wyższe od zakładanych na etapie składania wniosku do PFRON”. W umowie wartość wskaźnika produktu dla okresu dofinansowania projektu ustalono na 376,88, a w sprawozdaniu podano wartość wskaźnika 341,39 czyli niższą niż zakładano.

3. W Fundacji Aktywnej Rehabilitacji z Warszawy, na koncie służącym do ewidencjonowania kosztów pośrednich, kontrola NIK stwierdziła ujęcie w ewidencji księgowej i rozliczenie w ramach dotacji wydatków niekwalifikowalnych na kwotę 13 977 zł. Zaewidencjonowane były m. in. zwroty za badania lekarskie, badania BHP, koszty zakupów okularów dla pracowników FAR, koszty utrzymania samochodów. Było to niezgodne z zapisem rozdziału IV ust. 6 pkt 3 Wytycznych w zakresie kwalifikowalności kosztów zgodnie z którym w przypadku wyboru przez zleceniobiorcę ryczałtowego sposobu rozliczania kosztów pośrednich nie jest dopuszczalne finansowanie w ramach ryczałtu kosztów niekwalifikowalnych. Z kolei w rozdziale I ust. 5 wytycznych wskazano, że kosztów kwalifikowalnych nie stanowią w szczególności m. in. koszty nie związane z realizacją projektu, jak również, w przypadku kosztów osobowych, dofinansowanie do zakupu okularów.

4. Fundacja Aktywizacja z Warszawy zatrudniła przy realizacji dwóch projektów łącznie czterech beneficjentów ostatecznych tych projektów. Niekwalifikowalne koszty ich wynagrodzeń ujęto w sprawozdaniach końcowych z realizacji ww. projektów. Działanie to było niezgodne z rozdz. III pkt 10 Regulaminu składania, rozpatrywania i realizacji projektów – kierunek pomocy 1, który stwierdza, że „beneficjentem ostatecznym projektu nie może być osoba zatrudniona w projekcie”. Regulamin dopuszcza taką możliwość jedynie po uzyskaniu zgody PFRON, której Fundacja nie miała.

2. Zasady wspierania realizacji zadań, w rozdziale VII, wymagają od organizacji wniesienia wkładu własnego do dotowanego projektu. Wkład niefinansowy do projektu można wnieść wyłącznie w postaci świadczenia pracy przez wolontariuszy. Pracę tą należy udokumentować w sposób określony w ww. Zasadach, W 5 z 24 organizacji objętych kontrolą NIK stwierdzono niewłaściwą ewidencję czasu pracy wolontariuszy, wnoszonej jako wkład własny. Przy tym tylko część z kontrolowanych organizacji wносиła tego rodzaju wkład własny.

Przykłady

1. W Fundacji Rozwoju Sportu i Rehabilitacji w Białymstoku karty pracy sześciu wolontariuszy, zatrudnionych jednocześnie na podstawie umów cywilnoprawnych, nie zawierały informacji w jakich godzinach osoby te wykonywały świadczenia wolontariackie, wbrew wymogom określonym w części VI ust. 10 pkt 3 i ust. 11 Wytycznych w zakresie kwalifikowalności kosztów. Zgodnie z tymi uregulowaniami z ewidencji czasu pracy osoby świadczącej jednocześnie pracę na umowę zlecenie i w formie wolontariatu musi wynikać jakie zadania, w ramach jakiej umowy i w jakich godzinach wykonywała ona każdego dnia. Według wyjaśnień Prezesa Zarządu „ze względu na specyfikę wykonywania świadczeń wolontariackich przez terapeutów, którzy konsultacje z rodzicami/opiekunami przeprowadzali w nieregularnym wymiarze czasowym przed zajęciami, w trakcie przerw, bądź po zakończonych terapiach nie zostały wpisywane w kartach ewidencyjnych czasu pracy wolontariusza konkretne godziny”. Ponadto porozumienia zawarte z wolontariuszami nie zawierały informacji o możliwości ich rozwiązania, wymaganej art 44 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego.

2. SCNŻ z Ciechocinka w rozliczeniach „Projektu aktywnej rehabilitacji” podało liczbę godzin pracy wolontariuszy niezgodną z faktyczną liczbą godzin pracy wynikającą z kart pracy poszczególnych wolontariuszy, czym naruszono § 4 ust. 6 umowy z PFRON oraz Zasady wspierania realizacji zadań. W dwóch etapach realizacji projektu liczbę godzin pracy wolontariuszy zawyżono łącznie o 248 godzin.

3. W Towarzystwie Przyjaciół Niepełnosprawnych w Łodzi karty pracy wolontariuszy w projekcie „Nowa Szansa III” ewidencjonowały czas ich pracy niezgodnie z rozdz. VII pkt 5 Zasad wspierania realizacji zadań. Karty te nie zawierały opisu wykonywanej pracy oraz nie były podpisane przez osobę upoważnioną do odbioru wykonanej przez wolontariusza pracy

Dokumenty, na podstawie których rozliczano pracę wolontariuszy zawierały także wady formalne.

Przykład

W Fundacji Aktywnej Rehabilitacji z Warszawy, na 64 skontrolowane karty pracy wolontariuszy, dokumentujące wkład własny niefinansowy, w 42 brak było klauzul przewidzianych § 4 ust. 6 umów z PFRON.

5.2.4. Przestrzeganie pozostałych zasad realizacji projektów

1. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³⁷ w art. 3 ust. 3 stwierdza, że podmioty zobowiązane do stosowania zamówień publicznych, „przyznając środki finansowe na dofinansowanie projektu, mogą uzależnić ich przyznanie od zastosowania przy ich wydatkowaniu zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości”. PFRON ustalił zasady zlecania działań wykonawcy zewnętrznemu w rozdz. VII Wytycznych w sprawie kwalifikowalności. Znalazło to odzwierciedlenie w treści umów z dotowanymi organizacjami. Naruszenie ustalonych przez PFRON zasad stwierdzono w czterech spośród 24 kontrolowanych organizacji. Dotyczyło to przede wszystkim nieprzeprowadzenia wymaganej procedury kierowania oferty do co najmniej trzech potencjalnych oferentów przy zlecaniu usług lub zakupie towarów zadań rehabilitantom oraz zakupu paliwa do samochodów.

Przykłady

1. Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom Niepełnosprawnym „Krok za krokiem” w Zamościu zakupiło olej napędowy do samochodów wykorzystywanych do transportu osób niepełnosprawnych za kwotę brutto 250.405 zł z naruszeniem zasad określonych w punktach 2, 5 i 6 rozdziału VIII Wytycznych w zakresie kwalifikowalności kosztów. Ustalono tam, że w przypadku zamówień, których wartość netto przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 14 tys. euro, zleceniobiorca był zobowiązany do wysłania zapytania ofertowego do co najmniej trzech potencjalnych wykonawców (o ile na rynku istniało trzech potencjalnych wykonawców danego zamówienia) oraz upublicznienia zapytania ofertowego na swojej stronie internetowej. Zastosowanie zasady konkurencyjności dla ww. zamówień, zgodnie z zapisami punktu 5 podpunktu 2 rozdziału VII przywołanych Wytycznych, było warunkiem uznania poniesionych na ich realizację kosztów za kwalifikowalne. Obowiązek zastosowania zasady konkurencyjności wynikał z § 11 ust. 2 umowy z PFRON.

2. Fundacja Połączeni Pasją z Łodzi w ramach trzech kontrolowanych przez NIK projektów zleciła zadania związane z rehabilitacją kolejno: czterem, ośmiu i siedmiu rehabilitantom bez przestrzegania procedur przewidzianych w rozdz. VIII Wytycznych w zakresie kwalifikowalności kosztów. Przewidziano tam m.in. obowiązek wysłania zapytania ofertowego do co najmniej trzech potencjalnych wykonawców. Zlecenie usług bez tej procedury dopuszczalne było w stosunku do wykonawców z którymi wcześniej współpracowano w sposób ciągły lub powtarzalny.

2. Kontrole NIK w organizacjach pozarządowych często stwierdzały nieprawidłowości dotyczące ewidencji księgowej. W pięciu kontrolowanych organizacjach NIK stwierdził niewłaściwy opis dowodów księgowych. Najczęściej dotyczyło to niezamieszczania, na dowodach dokumentujących rozliczenie dotacji klauzul, których stosowania wymagały umowy zlecenia realizacji zadań przez PFRON.

³⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843.

W Fundacji Aktywnej Rehabilitacji z Warszawy i Polskim Towarzystwie Stwardnienia Rozsianego Oddział w Łodzi księgowano koszty własne poniesione na realizację projektów dotowanych przez PFRON na jednym koncie wspólnym dla wszystkich projektów. Zdaniem NIK, naruszało to m.in. art. 16 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego zobowiązujący do wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków otrzymanych na realizację umowy dotyczącej zlecenia realizacji zadania publicznego oraz art. 152 ust. 1 ustawy o finansach publicznych stwierdzający, że jednostki, którym została udzielona dotacja na realizację zadań zleconych, są obowiązane do prowadzenia wyodrębnionej ewidencji księgowej tych środków oraz dokonywanych z nich wydatków. W wyjaśnieniach dla NIK, PFRON potwierdził, że dopuszczenie w umowach z organizacjami stosowania ryczału w sprawozdaniach nie zwalnia z obowiązku stosowania ww. przepisów. Zagadnienie to omówiono na str. 40 Informacji.

Towarzystwo Przyjaciół Niepełnosprawnych w Łodzi oraz Stowarzyszenie Wspierania Aktywności Niepełnosprawnych Intelakualnie „Aktywni” w Białymstoku rozliczały koszty pośrednie równocześnie realizowanych projektów zarówno ryczałtem jak i na podstawie rzeczywiście poniesionych kosztów. Było to niezgodne z częścią IV pkt 3 Wytocznych w zakresie kwalifikowalności kosztów.

3. NIK stwierdziła przypadki zatrudniania przy realizacji zadań osób nieposiadających kwalifikacji przewidzianych we wnioskach o realizację zadań.

Przykłady

1. W Fundacji Aktywnej Rehabilitacji z Warszawy brak było dokumentacji potwierdzającej kwalifikacje personelu zatrudnionego do realizacji badanych projektów. Było to niezgodne z zapisami § 2 ust. 7 umów o zlecenie realizacji zadań. Stanowią one, że „personel projektu, zatrudniony przez Zleceniobiorcę do prowadzenia zajęć w ramach danej formy wsparcia, musi posiadać kwalifikacje zgodne z opisem zamieszczonym we wniosku o zlecenie realizacji zadań (...). Uprawnienia osób do prowadzenia danego rodzaju zajęć muszą być potwierdzone zgodnie z odrębnie obowiązującymi przepisami prawa”.

2. SCNŻ z Ciechocinka zatrudniło w dwóch projektach wytypowanych do kontroli osoby, które nie posiadały kwalifikacji wskazanych we wnioskach o zlecenie realizacji zadań. W „Projekcie aktywnej rehabilitacji” założono zaangażowanie fizjoterapeuty z wykształceniem wyższym, a na tym stanowisku zatrudniono osobę bez wykształcenia wyższego, nieposiadającą uprawnień do wykonywania zawodu fizjoterapeuty. W „Projekcie centrum poradnictwa” przewidziano zaangażowanie psychoterapeuty tj. osoby z wykształceniem wyższym z zakresu psychologii, a osoba zatrudniona w okresie styczeń – kwiecień 2017 r. nie posiadała tych kwalifikacji

4. W czterech kontrolowanych organizacjach NIK stwierdziła nieprawidłowości dotyczące wadliwego ogłaszania na stronach internetowych organizacji informacji o realizowaniu projektów. Najczęściej dotyczyło to braku informacji o harmonogramie realizacji poszczególnych działań w ramach projektu. Naruszało to zapisy umów z PFRON.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: Czy zadania zlecane przez PFRON organizacjom pozarządowym prawidłowo i skutecznie wspierają rehabilitację zawodową i społeczną osób niepełnosprawnych?

Cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

Cele szczegółowe

1. Czy PFRON prawidłowo zarządzał zadaniami zleconymi w zakresie metod wyboru projektów realizujących założone cele, przestrzegania procedur oraz sprawowania nadzoru nad wykorzystaniem środków?
2. Czy realizacja zadań zleczanych przynosiła zakładane efekty, a wskaźniki ewaluacji były powiązane z rezultatami dotowanych działań i uwzględniały weryfikację ich jakości i trwałości?
3. Czy PFRON dokonywał ewaluacji zadań zleczanych, a związane z tym analizy wykorzystywał do wdrożenia konkretnych rekomendacji poprawiających efektywność działania?
4. Czy beneficjenci wykonali dotowane projekty, uzyskali zakładane efekty oraz przestrzegali zasad wykorzystania środków w ramach zadań zleczanych?

Skontrolowano ogółem 25 podmiotów, w tym:

- Biuro Centrali Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, które organizowało konkursy na realizację zadań przez organizacje pozarządowe;
- 24 organizacje pozarządowe realizujące programy zlecone i dotowane przez PFRON.

Zakres podmiotowy

PFRON skontrolowano na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Kryteria kontroli

Kontrola 24 organizacji otrzymujących dotacje z PFRON została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów legalności i gospodarności (art. 5 ust. 3 ustawy o NIK).

Od początku 2017 r. do połowy 2019 r. oraz okres wcześniejszy, jeżeli obejmował on przyznanie lub przekazanie środków, których rozliczenie nastąpiło w terminie objętym kontrolą.

Okres objęty kontrolą

W trakcie kontroli, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, uzyskano informacje z Urzędu Pracy m. st. Warszawy oraz Oddziału I Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie. Dane te dotyczyły przebiegu zatrudnienia osób, objętych programami PFRON finansującymi ich zawodową aktywizację na otwartym rynku pracy.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W kontroli nie uczestniczyły inne organy kontrolne, działające na podstawie art. 12 ustawy o NIK.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

Pozostałe informacje

Kontrola pt. „Realizacja zadań zleczanych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych organizacjom pozarządowym” (P/19/042) została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Kontrole zostały przeprowadzone przez Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny oraz delegatury NIK w Białymstoku, Bydgoszczy, Lublinie, Łodzi i Wrocławiu w okresie od 19 czerwca do 8 listopada 2019 r. Podstawowym kryterium wyboru kontrolowanych organizacji pozarządowych była suma przyznanych im dotacji. W ramach tego starano się zróżnicować objęte kontrolą kierunki wsparcia. W organizacjach pozarządowych zasadą wyboru było objęcie kontrolą programów zakończonych i rozliczonych na największe kwoty w ramach poszczególnych kierunków wsparcia.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Spośród 25 wystąpień pokontrolnych w 17 sformułowano łącznie 45 wniosków i 10 uwag. W tym do PFRON 7 wniosków i 4 uwagi, a do 24 organizacji pozarządowych 38 wniosków i 6 uwag. Najwięcej, 9 wniosków skierowanych do organizacji dotyczyło nieprawidłowości przy ewidencjonowaniu i rozliczaniu kosztów refundowanych przez PFRON. Zastrzeżenia do treści wystąpień pokontrolnych złożyły PFRON i 6 organizacji pozarządowych. W przypadku PFRON i czterech organizacji zastrzeżenia zostały częściowo uwzględnione. Zastrzeżenia jednej organizacji odrzucono w całości. Nie rozpatrywano zastrzeżeń jednej organizacji ze względu na upływ terminu na ich zgłoszenie.

Podmioty, do których skierowano wnioski pokontrolne, poinformowały o realizacji 27 z nich. Realizacja 9 wniosków jest w toku. Brak jest informacji z dwóch jednostek kontrolowanych o sposobie realizacji 9 wniosków pokontrolnych.

Finansowe rezultaty kontroli

Stwierdzone w toku postępowania kontrolnego nieprawidłowości, które miały wymierny skutek finansowy wyniosły łącznie 15 207 613 zł. Były to kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa lub w następstwie działań stanowiących takie naruszenie.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Kontrolą NIK objęto następujące jednostki.

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ³⁸ .
1.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	Prezes Zarządu PFRON Marlena Małag, od 20.12.2018 r. do 15.09.2019 r.; Dorota Habich od 15.06.2017 r. do 19.12.2018 r.; Robert Kwiatkowski od 27.04.2016 r. do 14.06.2017 r.	Opisowa – stwierdzono nieprawidłowości
2.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Fundacja Aktywnej Rehabilitacji „FAR” w Warszawie	Elżbieta Głogowska, Prezes Zarządu Fundacji od 21 maja 2001 r.	Opisowa – stwierdzono nieprawidłowości

³⁸ Szczegółowy opis stwierdzonych nieprawidłowości znajduje się w zamieszczonych na stronie internetowej Najwyższej Izby Kontroli wystąpieniach skierowanych do kierowników jednostek objętych kontrolą. Adres strony: www.nik.gov.pl.

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ³⁰ .
3.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelktualną w Warszawie	Monika Zima-Parjaszewska, Prezes Stowarzyszenia od 24.06.2016 r.	Opisowa – stwierdzono nieprawidłowości
4.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Stowarzyszenie Pomocy Osobom Niepełnosprawnym Larix im. Henryka Ruszczyca w Warszawie	Magdalena Zawadzka, Prezes Zarządu Stowarzyszenia od 19.11.2018 r.; Agnieszka Kwolek od 2.06.2015 r. do 24.10.2018 r.	Opisowa – stwierdzono nieprawidłowości
5.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Fundacja Aktywizacja w Warszawie	Przemysław Żydok, Prezes Zarządu Fundacji od 10.04.2018 r.; Agata Gawska od 10.04.2015 r. do 9.04.2018 r.	Opisowa – stwierdzono nieprawidłowości
6.	Delegatura w Białymstoku	Podlaskie Stowarzyszenie Sportowe Osób Niepełnosprawnych „Start” w Białymstoku	Ryszard Rodzik Prezes Zarządu od 1.09.2018 r.; Aleksander Usakiewicz od 31.08.2013 r. do 31.08.2018 r.	Opisowa – bez uwag i wniosków
7.	Delegatura w Białymstoku	Fundacja Rozwoju Sportu i Rehabilitacji w Białymstoku	Tomasz Juchimowicz, Prezes Zarządu od 27.06.2013 r.	Opisowa – stwierdzono nieprawidłowości
8.	Delegatura w Białymstoku	Stowarzyszenie Wspierania Aktywności Niepełnosprawnych Intelktualnie „Aktywni” w Białymstoku	Ludmiła Bogalska, Prezes Stowarzyszenia od 7.10.2008 r.	Opisowa – stwierdzono nieprawidłowości
9.	Delegatura w Białymstoku	Społeczno-Oświatowe Stowarzyszenie Pomocy Pokrzywdzonym i Niepełnosprawnym „Edukator” w Łomży	Stanisława Barbara Kuczałek Prezes Zarządu Stowarzyszenia od 22.10.2004 r.	Opisowa – bez uwag i wniosków
10.	Delegatura w Bydgoszczy	„Dorotkowo” Fundacja na rzecz Doroty Targowskiej i Jej Przyjaciół w Toruniu	Katarzyna Minczykowska-Targowska, Prezes Fundacji, od 21.12.2009 r.	Opisowa – bez uwag i wniosków
11.	Delegatura w Bydgoszczy	„Jestem” Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom Niepełnosprawnym i Osobom Potrzebującym Wsparcia w Toruniu	Andrzej Maczasek, Przewodniczący Zarządu Stowarzyszenia, od 27.06.2016 r.	Opisowa – bez uwag i wniosków
12.	Delegatura w Bydgoszczy	Stowarzyszenie Pomocy Osobom z Zespołem Aspergera „ASPI” w Bydgoszczy	Małgorzata Błaszczyk, Prezes Stowarzyszenia od 5.05.2015 r.	Opisowa – stwierdzono nieprawidłowości
13.	Delegatura w Bydgoszczy	Stowarzyszenie Centrum Niezależnego Życia w Ciechocinku	Jerzy Szymański, Prezes Zarządu Stowarzyszenia od 15.08.1999 r.	Negatywna

ZAŁĄCZNIKI

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ³⁹ .
14.	Delegatura w Lublinie	Fundacja Fuga Mundi w Lublinie	Marek Piasecki, Prezes Zarządu Fundacji od 12.04.2002 r. (pierwszy wpis w KRS)	Opisowa – bez uwag i wniosków
15.	Delegatura w Lublinie	Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom Niepełnosprawnym „Krok za Krokiem” w Zamościu	Maria Król, Przewodnicząca Zarządu Stowarzyszenia od 1990 r.	Opisowa – stwierdzono nieprawidłowość
16.	Delegatura w Lublinie	Stowarzyszenie na Rzecz Dzieci i Młodzieży Niepełnosprawnej Ruchowo w Lublinie	Alina Starek, Prezes Zarządu od 17.03.1998 r.	Opisowa – stwierdzono nieprawidłowość
17.	Delegatura w Lublinie	Fundacja Heros w Lublinie	Kamil Skowron, Prezes Zarządu Fundacji od 16.01.2012 r.	Opisowa – bez uwag i wniosków
18.	Delegatura w Łodzi	Polskie Towarzystwo Stwardnienia Rozsianego Oddział w Łodzi	Jolanta Kurylak-Osińska, Przewodnicząca Zarządu od 17.05.2017 r.; Jerzy Szrejner od 05.2013 r. do 16.05.2017 r.	Opisowa – stwierdzono nieprawidłowości
19.	Delegatura w Łodzi	Towarzystwo Przyjaciół Niepełnosprawnych w Łodzi	Agnieszka Niedźwiedzka, Prezes Zarządu od 16.03.2005 r.	Opisowa – stwierdzono nieprawidłowości
20.	Delegatura w Łodzi	Fundacja Połączeni Pasją w Łodzi	Stefan Wójcicki, Prezes Zarządu Fundacji od 20.09.2006 r.	Opisowa – stwierdzono nieprawidłowość
21.	Delegatura w Łodzi	Stowarzyszenie Centrum Inicjatyw Obywatelskich Ziemi Łowickiej w Łowiczu	Milena Brzoza-Gołaszewska, Przewodnicząca Zarządu Stowarzyszenia od 13.01.2012 r.	Opisowa – bez uwag i wniosków
22.	Delegatura we Wrocławiu	Milickie Stowarzyszenie Przyjaciół Dzieci i Osób Niepełnosprawnych w Miliczu	Alicja Szatkowska, Prezes Zarządu Stowarzyszenia od 26.04.1993 r.	Opisowa – stwierdzono nieprawidłowości
23.	Delegatura we Wrocławiu	Stowarzyszenie „Ostoja” na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami we Wrocławiu	Małgorzata Gorący, Prezes Stowarzyszenia od 1993 r.	Opisowa – stwierdzono nieprawidłowości
24.	Delegatura we Wrocławiu	Stowarzyszenie na rzecz Równego Dostępu do Kształcenia „Twoje Nowe Możliwości” we Wrocławiu	Krzysztof Peda, Prezes Zarządu Stowarzyszenia, od 21.06.2008 r.	Opisowa – bez uwag i wniosków
25.	Delegatura we Wrocławiu	Wrocławski Sejmik Osób Niepełnosprawnych we Wrocławiu	Piotr Dąbrowski, Prezes Wojewódzkiej Rady od 1.06.2010 r.	Opisowa – stwierdzono nieprawidłowości

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Analiza stanu prawnego

1. Zasady podejmowania działań na rzecz osób niepełnosprawnych reguluje ustawa o rehabilitacji. Według art. 7 ww. ustawy rehabilitacja osób niepełnosprawnych oznacza zespół działań, w szczególności organizacyjnych, leczniczych, psychologicznych, technicznych, szkoleniowych, edukacyjnych i społecznych, zmierzających do osiągnięcia, przy aktywnym uczestnictwie tych osób, możliwie najwyższego poziomu ich funkcjonowania, jakości życia i integracji społecznej (ust. 1). Rehabilitacja lecznicza osób niepełnosprawnych odbywa się na podstawie odrębnych przepisów (ust.2). Ustawowymi celami są dla:

a/ rehabilitacji zawodowej: ułatwienie osobie niepełnosprawnej uzyskania i utrzymania odpowiedniego zatrudnienia i awansu zawodowego przez umożliwienie jej korzystania z poradnictwa zawodowego, szkolenia zawodowego i pośrednictwa pracy (art. 8 ust. 1). Do realizacji tego celu, niezbędne jest:

- 1) dokonanie oceny zdolności do pracy,
- 2) prowadzenie poradnictwa zawodowego uwzględniającego ocenę zdolności do pracy oraz umożliwiającego wybór odpowiedniego zawodu i szkolenia,
- 3) przygotowanie zawodowe z uwzględnieniem perspektyw zatrudnienia;
- 4) dobór odpowiedniego miejsca pracy i jego wyposażenie,
- 5) określenie środków technicznych umożliwiających lub ułatwiających wykonywanie pracy,

b/ rehabilitacji społecznej: umożliwianie osobom niepełnosprawnym uczestnictwa w życiu społecznym (art. 9 ust. 1). Jest to realizowane przede wszystkim przez:

- 1) wyrabianie zaradności osobistej i pobudzanie aktywności społecznej osoby niepełnosprawnej,
- 2) wyrabianie umiejętności samodzielnego wypełniania ról społecznych,
- 3) likwidację barier, w szczególności architektonicznych, urbanistycznych, transportowych, technicznych, w komunikowaniu się i dostępie do informacji,
- 4) kształtowanie w społeczeństwie właściwych postaw i zachowań sprzyjających integracji z osobami niepełnosprawnymi.

Minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego wydaje rozporządzenia w zakresie organizacji całego systemu, w szczególności dla instytucji szczebla lokalnego. Na podstawie art. 34 ustawy o rehabilitacji nadzór nad wykonaniem wynikających z niej zadań sprawuje Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, będący sekretarzem stanu w urzędzie obsługującym ministra. Pełnomocnik jest równocześnie Prezesem Rady Nadzorczej PFRON (ust. 1). Nadzór ten jest wykonywany przez: koordynację realizacji zadań wynikających z ustawy oraz inicjowanie lub przeprowadzanie kontroli realizacji tych zadań (ust. 2). Koordynacja polega m.in. na opracowywaniu standardów w zakresie realizacji zadań określonych w ustawie (ust. 3 pkt 4). Do zadań Pełnomocnika należy także inicjowanie działań zmierzających do ograniczenia skutków niepełnosprawności oraz współpraca z organizacjami pozarządowymi i fundacjami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych (ust. 6 pkt 4 i 5).

2. Zgodnie z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o rehabilitacji, zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych mogą być, na zlecenie Funduszu, realizowane przez fundacje oraz organizacje pozarządowe. Podmioty te mogą realizować zadania ze środków Funduszu również na zlecenie samorządu województwa lub powiatu. Na podstawie art. 36 ust. 4 Minister w § 1 rozporządzenia w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji określił wykaz zadań, które mogą być fundacjom i organizacjom pozarządowym zlecane do realizacji ze środków PFRON. Wykaz ten obejmuje następujące rodzaje zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej:

- 1) prowadzenie rehabilitacji osób niepełnosprawnych w różnych typach placówek;
- 2) organizowanie i prowadzenie szkoleń, kursów, warsztatów, grup środowiskowego wsparcia oraz zespołów aktywności społecznej dla osób niepełnosprawnych – aktywizujących zawodowo i społecznie te osoby;
- 3) organizowanie i prowadzenie szkoleń, kursów i warsztatów dla członków rodzin osób niepełnosprawnych, opiekunów, kadry i wolontariuszy (...) ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień dotyczących procesu integracji osób niepełnosprawnych (...), zwiększania ich aktywności życiowej i zaradności osobistej oraz niezależności ekonomicznej, (...);
- 4) prowadzenie poradnictwa psychologicznego, społeczno-prawnego oraz udzielanie informacji na temat przysługujących uprawnień, dostępnych usług, sprzętu rehabilitacyjnego i pomocy technicznej dla osób niepełnosprawnych;
- 5) prowadzenie grupowych i indywidualnych zajęć, które:
 - a) mają na celu nabywanie, rozwijanie i podtrzymywanie umiejętności niezbędnych do samodzielnego funkcjonowania osób niepełnosprawnych,
 - b) rozwijają umiejętności sprawnego komunikowania się z otoczeniem osób z uszkodzeniami słuchu, mowy, z autyzmem i z niepełnosprawnością intelektualną,
 - c) usprawniają i wspierają funkcjonowanie osób z autyzmem i z niepełnosprawnością intelektualną w różnych rolach społecznych i w różnych środowiskach;
- 6) organizowanie i prowadzenie zintegrowanych działań na rzecz włączania osób niepełnosprawnych w rynek pracy, w szczególności przez:
 - a) doradztwo zawodowe,
 - b) przygotowanie i wdrożenie indywidualnego planu drogi życiowej i zawodowej,
 - c) prowadzenie specjalistycznego poradnictwa zawodowego i pośrednictwa pracy, mających na celu przygotowanie do aktywnego poszukiwania pracy i utrzymania w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych;
- 7) zakup, szkolenie i utrzymanie psów asystujących w trakcie szkolenia;
- 7a) utrzymanie psów asystujących;
- 8) organizowanie i prowadzenie szkoleń dla tłumaczy języka migowego oraz tłumaczy-przewodników;
- 9) organizowanie lokalnych, regionalnych i ogólnopolskich imprez kulturalnych, sportowych, turystycznych i rekreacyjnych dla osób niepełnosprawnych wspierających ich aktywność w tych dziedzinach;

- 10) promowanie aktywności osób niepełnosprawnych w różnych dziedzinach życia społecznego i zawodowego;
- 11) prowadzenie kampanii informacyjnych na rzecz integracji osób niepełnosprawnych i przeciwdziałaniu ich dyskryminacji;
- 12) opracowywanie lub wydawanie publikacji, wydawnictw ciągłych oraz wydawnictw zwartych, stanowiących zamkniętą całość, w tym na nośnikach elektromagnetycznych i elektronicznych:
 - a) dotyczących problematyki związanej z niepełnosprawnością,
 - b) kierowanych do osób niepełnosprawnych – w tym publikowanych drukiem powiększonym, pismem Braille’a lub publikowanych w tekście łatwym do czytania;
- 13) świadczenie usług wspierających, które mają na celu umożliwienie lub wspomaganie niezależnego życia osób niepełnosprawnych, w szczególności usług asystencji osobistej.

3. Jednocześnie ustawa o rehabilitacji zawiera przepisy, które bezpośrednio wskazują cele na które PFRON może przeznaczać środki. Na podstawie tych przepisów udziela się dotacji m. in. fundacjom i organizacjom pozarządowym, a część tych zadań ma odpowiedniki w ww. wykazie sporządzonym na podstawie art. 36 ust. 4. Według PFRON omawiany wykaz zadań stanowi samodzielną podstawę udzielania przez PFRON dotacji, a nie jest jedynie wskazaniem, które zadania określone bezpośrednio w ustawie o rehabilitacji mogą być zlecane do realizacji także fundacjom i organizacjom pozarządowym. W rezultacie fundacje i organizacje pozarządowe mogą otrzymywać dofinansowanie z kilku podobnych tytułów zarówno bezpośrednio z PFRON jak i za pośrednictwem samorządów. Przykładowo:

- a. Na podstawie art. 11 w związku z art. 35a ust. 1 pkt 6a ustawy o rehabilitacji PFRON finansuje za pośrednictwem samorządów powiatowych zwrot wydatków na instrumenty i usługi rynku pracy na rzecz osób niepełnosprawnych poszukujących pracy i niepozostających w zatrudnieniu. Obejmuje to m.in.: szkolenia, staże, przygotowanie zawodowe dorosłych; badania lekarskie lub psychologiczne (art. 11 ust. 2). Zadania te mogą pokrywać się z realizowanymi na podstawie pkt 6 ww. wykazu;
- b. Na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 4 ustawy o rehabilitacji środki Funduszu mogą być przeznaczane na programy zatwierdzone przez Radę Nadzorczą PFRON, służące rehabilitacji społecznej i zawodowej, w szczególności adresowane do osób niepełnosprawnych oraz do rodzin, których członkami są osoby niepełnosprawne. Cele wielu z tych programów są zbliżone do realizowanych na podstawie art. 36 ustawy o rehabilitacji. Na przykład trzy z czterech programów zatwierdzonych przez Radę Nadzorczą uruchomionych w 2017 r. dotyczyło zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy. Program *Absolwent* miał podnieść wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych posiadających wyższe wykształcenie. Celem programu *Stabilne zatrudnienie – osoby niepełnosprawne w administracji i służbie publicznej* było podniesienie wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych w administracji publicznej. Program *Praca – Integracja* miał podnieść wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy. Jednym z zadań realizowanych na podstawie art. 36 jest *organizowanie i prowa-*

*dzenie zintegrowanych działań na rzecz włączania osób niepełnosprawnych w rynek pracy*³⁹. Wejście osób niepełnosprawnych na rynek pracy jest też pierwszym kierunkiem pomocy sformułowanym przez PFRON dla realizacji wsparcia na podstawie art. 36 ustawy o rehabilitacji. Natomiast szerszy zakres podmiotów do których kierowane są programy zatwierdzone przez Radę Nadzorczą. Organizacje pozarządowe są tylko jedną z grup realizujących te programy;

- c. Prowadzenie rehabilitacji osób niepełnosprawnych w różnych typach placówek, wymienione w pkt 1. wykazu, może dotyczyć szeregu zadań finansowanych bezpośrednio na podstawie przepisów ustawy o rehabilitacji. M.in. ze środków Funduszu samorządu powiatowe dofinansowują koszty tworzenia i działania warsztatów terapii zajęciowej (art. 35a ust. 1 pkt 8), a samorządy wojewódzkie koszty tworzenia i działania zakładów aktywności zawodowej (art. 35 ust. 1 pkt 6);
- d. Wiele organizacji pozarządowych prowadzi warsztaty terapii zajęciowej finansowane głównie z dotacji przekazywanej przez PFRON za pośrednictwem samorządów powiatowych, na podstawie art. 35a ust. 1 pkt 8 ustawy o rehabilitacji. Ponadto na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 1 ustawy o rehabilitacji PFRON realizuje w kilku obszarach działania wyrównujące różnice między regionami w tym m.in. tworzenie warsztatów terapii zajęciowej (obszar F) oraz finansowanie zadań ustawowych dotyczących rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (obszar G). Jednocześnie rozporządzenie w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji stwierdza m.in., że fundacjom oraz organizacjom pozarządowym może być zlecane „prowadzenie rehabilitacji osób niepełnosprawnych w różnych typach placówek” (§ 1 pkt. 1). Związek z prowadzeniem warsztatów terapii zajęciowej mogą mieć też takie zadania wymienione w ww. rozporządzeniu jak: „prowadzenie grupowych i indywidualnych zajęć, które mają na celu nabywanie, rozwijanie i podtrzymywanie umiejętności niezbędnych do samodzielnego funkcjonowania osób niepełnosprawnych” (§ 1 pkt 5 lit. a) oraz „organizowanie i prowadzenie zintegrowanych działań na rzecz włączania osób niepełnosprawnych w rynek pracy” (§ 1 pkt 6);
- e. Do zadań powiatu, należy m.in., „dofinansowanie (...) sportu kultury, rekreacji i turystyki osób niepełnosprawnych”, zgodnie z art. 35a ust. 1 pkt 7 lit. b ustawy o rehabilitacji. Na podstawie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie określenia rodzajów zadań powiatu, które mogą być finansowane ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych⁴⁰, sport, kultura, rekreacja i turystyka osób niepełnosprawnych mogą być dofinansowane w części lub całości ze środków Funduszu przekazywanych powiatom (§ 2 pkt 2). O dofinansowanie przez powiaty, ze środków Funduszu, organizacji sportu, kultury, rekreacji i turystyki dla osób niepełnosprawnych mogą ubiegać się osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (§ 4). Jednocześnie rozporządzenie w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji

³⁹ § 1 pkt 6 rozporządzenia w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji.

⁴⁰ Dz. U. z 2015 r. poz. 926.

pozwała PFRON bezpośrednio przekazywać organizacjom pozarządowym i fundacjom dotacje na organizowanie lokalnych, regionalnych i ogólnopolskich imprez kulturalnych, sportowych, turystycznych i rekreacyjnych dla osób niepełnosprawnych wspierających ich aktywność w tych dziedzinach (§ 1 pkt 9);

- f. na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 5 lit. b ustawy o rehabilitacji PFRON dofinansowuje koszty szkolenia, o których mowa w art. 18 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o języku migowym i innych środkach komunikowania się⁴¹. Samorządy powiatowe ze środków Funduszu dofinansowują usługi tłumacza migowego lub tłumacza-przewodnika na podstawie art. 35a ust. 1 pkt 7 lit. f ustawy o rehabilitacji. Koreponduje to z zadaniem realizowanym na podstawie pkt 8 omawianego wykazu;
- g. Zadania wymienione w pkt 7 i 7a wykazu obejmujące zakup, szkolenie i utrzymanie psów asystujących uzupełniają refundację kosztów wydania certyfikatów przez podmioty uprawnione do szkolenia psów asystujących finansowaną na podstawie art. 20b ustawy o rehabilitacji.

Ustalone przez PFRON Zasady wspierania realizacji zadań w rozdz. V pkt 4 stanowiły, że „pomoc finansowa nie może być przyznana Wnioskodawcy, który otrzymał dofinansowanie ze środków PFRON na ten sam projekt (w tym z samorządu województwa lub z samorządu powiatowego). Tym samym, na realizację danego projektu może być zawarta wyłącznie jedna umowa dofinansowania ze środków PFRON”. Nie wyklucza to realizacji tych samych zadań na podstawie osobnych projektów finansowanych przez PFRON.

4. PFRON, w trybie art. 36 ust. 1 ustawy o rehabilitacji, może zlecać realizację zadań z zakresu rehabilitacji fundacjom oraz organizacjom pozarządowym. W art. 2 pkt 3 ww. ustawy zdefiniowano pojęcie organizacji pozarządowych. Są to organizacje pozarządowe oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego.

Według art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego organizacjami pozarządowymi są:

- 1) niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu ustawy o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami, instytutami badawczymi, bankami i spółkami prawa handlowego będącymi państwowymi lub samorządowymi osobami prawnymi,
- 2) niedziałające w celu osiągnięcia zysku
– osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia, z zastrzeżeniem ust. 4. W ust. 4 podano, że przepisów o działalności pożytku publicznego nie stosuje się do: partii politycznych, związków zawodowych i organizacji pracodawców, samorządów zawodowych, fundacji utworzonych przez partie polityczne.

Ponadto na podstawie art. 3 ust. 3 działalność pożytku publicznego może być prowadzona także przez:

⁴¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 1824.

- 1) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego;
- 2) stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego;
- 3) spółdzielnie socjalne;
- 4) spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz kluby sportowe będące spółkami (...) które nie działają w celu osiągnięcia zysku oraz przeznaczają całość dochodu na realizację celów statutowych oraz nie przeznaczają zysku do podziału między swoich udziałowców, akcjonariuszy i pracowników.

Należy zauważyć, że definicja organizacji pozarządowej podana w ustawie o działalności pożytku publicznego obejmuje fundacje, ale fundacje partii politycznych są wyłączone z prawa realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych w zakresie działalności pożytku publicznego. W ustawie o rehabilitacji nie ma takiego ograniczenia dla fundacji.

5. Zgodnie z art. 36 ust. 3 ustawy o rehabilitacji, do zlecania organizacjom pozarządowym zadań z zakresu rehabilitacji stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego. W ogłoszeniach o konkursach PFRON jako podstawę zlecania realizacji omawianych zadań wskazał art. 11 i art. 13 ustawy o działalności pożytku publicznego. Przepisy te regulują zlecanie zadań w trybie konkursu przez organy administracji publicznej. Należy zauważyć, że PFRON nie jest organem administracji publicznej i jedynie stosuje odpowiednio przepisy ustawy o działalności pożytku publicznego. W związku z tym PFRON udziela dotacji na podstawie art. 150 ww. ustawy o finansach publicznych, który stanowi, że dotacji celowej udziela „dysponent środków, o których mowa w art. 127 ust. 2” ustawy o finansach publicznych. PFRON udziela dotacji jako dysponent środków o których mowa w art. 127 ust. 2 pkt 3, który reguluje „finansowanie lub dofinansowanie zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz inne podmioty, ze środków przekazywanych przez jednostki, o których mowa w art. 9 pkt 5, 7 i 14”. W ww. art. 9 pkt 7 wskazano państwowe fundusze celowe. Na tej podstawie PFRON jako państwowy fundusz celowy może udzielać dotacji samorządom terytorialnym i innym podmiotom, w tym organizacjom pozarządowym. W nawiązaniu do tego przepisu, art. 36 ustawy o rehabilitacji stanowi, że zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych mogą być realizowane przez fundacje oraz organizacje pozarządowe na zlecenie Funduszu (ust. 1) oraz ze środków Funduszu również na zlecenie samorządu województwa lub powiatu (ust. 2). Zgodnie z art. 150 ustawy o finansach publicznych szereg zapisów w umowach z organizacjami ma charakter warunkowy i jest stosowane o ile odrębne przepisy nie regulują trybu inaczej. W związku z tym PFRON mógł inaczej uregulować niektóre zasady zlecania zadań niż to ma miejsce w przypadku organów administracji publicznej udzielających dotacji na podstawie art. 151 ustawy o finansach publicznych. Przykładowo, PFRON z reguły rozlicza dotacje do końca I kwartału kolejnego roku, a organy administracji publicznej zawierają umowy wykorzystania

dotacji, z terminem nie dłuższym niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego bowiem wymaga tego art. 151 ust. 2 pkt 3 ustawy o finansach publicznych. W związku z tym, samo rozliczenie musi nastąpić wcześniej, w obowiązującym organy administracji państwowej terminie załatwiania spraw przewidzianym w art. 35 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴².

Konsekwencją udzielania dotacji w trybie art. 150 ustawy o finansach publicznych przez dysponenta środków o których mowa w art. 127 ust. 2 jest obowiązek przestrzegania zasad przewidzianych w art. 152 ust. 2 i 3 omawiane ustawy. Według tych przepisów, zatwierdzenie przez dysponenta środków „rozliczenia dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, przedstawionego przez obowiązującą do tego jednostkę, powinno nastąpić w terminie 30 dni od dnia jego przedstawienia” (ust. 2). W przypadku stwierdzenia na podstawie ww. rozliczenia, że dotacja wykorzystana została w części lub całości niezgodnie z przeznaczeniem albo pobrana w nadmiernej wysokości, dysponent środków, określa, w drodze decyzji, wysokość kwoty podlegającej zwrotowi do budżetu państwa (ust. 3).

6. Na podstawie art. 51 ust. 3d ustawy o rehabilitacji „do oceny prawidłowości wykorzystania środków Funduszu stosuje się przepisy o finansach publicznych”. Według art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych, „wydatki publiczne powinny być dokonywane: w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów”. Ponadto „wydatki publiczne powinny być dokonywane (...) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań”.

Sprawowanie kontroli nad wykorzystaniem środków Funduszu przekazanych na realizację zadań określonych ustawą o rehabilitacji należy do zadań Zarządu PFRON zgodnie art. 51 ust. 3 pkt 6 tej ustawy. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 marca 2004 r. w sprawie zasad i trybu sprawowania kontroli przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych⁴³ stanowi w § 3, że kontrola obejmuje badanie stanu faktycznego i prawnego w zakresie wykorzystania środków PFRON, co do zgodności z prawem, celowości wykorzystania tych środków i oszczędności wydatków oraz zachowania zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Warunkiem realizacji tych zasad jest ustalenie celów i wskaźników pomiaru skuteczności podejmowanych działań.

7. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (ustawa Pzp) nie wymienia organizacji pozarządowych jako podmiotów zobowiązanych stosować jej przepisy. Natomiast art. 3 ust. 3 ww. ustawy stanowi, że podmioty zobowiązane do stosowania zamówień publicznych, przyznając środki na dofinansowanie projektu, mogą to uzależnić od zastosowania przy ich wydatkowaniu zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości.

⁴² Dz. U. z 2020 r. poz. 256.

⁴³ Dz. U. Nr 63 poz. 586.

Na podstawie art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp, stosuje się do udzielania zamówień publicznych przez „osoby prawne, utworzone w szczególnym celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym niemających charakteru przemysłowego ani handlowego”, jeżeli m.in. jednostki sektora finansów publicznych lub państwowe jednostki organizacyjne finansują je w ponad 50%. Ponadto, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy Pzp, ma ona zastosowanie m. in. jeżeli ponad 50% wartości udzielanego przez nie zamówienia jest finansowane ze środków publicznych lub wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8. Należy jednak zauważyć, że zgodnie z interpretacją Urzędu Zamówień Publicznych⁴⁴ „Finansowanie, o którym mowa w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy Pzp nie może być utożsamiane z przekazywaniem środków w zamian za konkretne świadczenie do jakiego zobowiązuje się beneficjent na podstawie np. umowy o wykonywanie zadań publicznych. Stosownie do treści art. 11 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, zlecenie zadań publicznych instytucji pozarządowej odbywa się po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert, i może przybrać formę powierzenia lub wspierania wykonywania zadań publicznych, wraz z udzieleniem dotacji na finansowanie ich realizacji (art. 5 ust. 4 pkt 1 i 2). Nie każdy przypadek przekazywania środków publicznych danej instytucji przez państwo (jednostki samorządu terytorialnego) można zatem uznać za finansowanie podmiotu w rozumieniu tego przepisu. Nie mamy do czynienia z finansowaniem danego podmiotu (fundacji, stowarzyszenia), gdy środki publiczne przekazywane są temu podmiotowi na sfinansowanie lub współfinansowanie konkretnych projektów czy własnych zamierzeń inwestycyjnych, ale pozostających w sferze zainteresowań podmiotów publicznych”.

Ustawa o działalności pożytku publicznego w art. 16 ust. 4 stanowi, że zadanie publiczne nie może być realizowane przez podmiot niebędący stroną umowy, chyba że umowa ta zezwala na wykonanie określonej części zadania przez taki podmiot. Stanowiący przepisy wykonawcze do ww. ustawy, wzór umowy⁴⁵, przewidywał w § 4 wymienienie działań realizowanych przez Zleceniobiorcę we współpracy z podmiotem trzecim na które Zleceniodawca wyraża zgodę. Określenie części zadania wykonywanej przez podwykonawcę obejmowało wskazanie nazwy działania zgodnie z ofertą lub pozycji kalkulacji przewidywanych kosztów. Analogiczny zapis zawiera § 4 wzoru umowy⁴⁶ obowiązującego od dnia 29 października 2018 r. PFRON stosuje własne zasady dotyczące trybu zlecania wykonania zadań podmiotom zewnętrznym, przez dotowane organizacje pozarządowe.

⁴⁴ Dostępna pod adresem <https://www.uzp.gov.pl/baza-wiedzy/interpretacja-przepisow/opinie-archiwalne/obowiazek-stosowania-ustawy-prawo-zamowien-publicznych-przez-fundacje-oraz-stowarzyszenia-stosowanie-ustawy-prawo-zamowien-publicznych-na-postawie-art.-3-ust.-1-pkt-3-oraz-art.-3-ust.-1-pkt-5>.

⁴⁵ Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. z 2016 r. poz. 1300).

⁴⁶ Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. poz. 2057).

8. W statystyce publicznej rozróżnia się niepełnosprawność biologiczną i prawną. Liczbę osób niepełnosprawnych biologicznie szacowano od 4697,047 tys. do 7689,848 tys. osób, w zależności od przyjętego kryterium ograniczenia ich sprawności. Osoby niepełnosprawne prawnie posiadają aktualne orzeczenie o niepełnosprawności, wydane przez uprawniony organ, co upoważnia do uzyskiwania świadczeń przewidzianych w ustawie o rehabilitacji, w tym świadczonych na podstawie art. 36 ww. ustawy. Na koniec 2018 r. Główny Urząd Statystyczny wykazał m.in. następujące grupy osób niepełnosprawnych. W Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych w grudniu 2018 r. zarejestrowanych było 2,5 mln osób niepełnosprawnych pobierających świadczenia emerytalno-rentowe i/ lub ubezpieczonych przez płatników składek, które posiadały orzeczenie o niepełnosprawności (wydane przez zespół ds. orzekania o niepełnosprawności) lub orzeczenie o niezdolności do pracy (wydane przez ZUS). W podmiotach zatrudniających co najmniej 10 osób pracowało 344,9 tys. osób niepełnosprawnych w stosunku do których orzeczono niepełnosprawność na podstawie ustawy o rehabilitacji. Ta grupa powinna się mieścić wśród 2,5 mln osób wykazanych przez ZUS jeżeli płatnicy prawidłowo wykazali ich w zgłoszeniu jako niepełnosprawnych. Na koniec 2018 r. 61,1 tys. osób niepełnosprawnych było zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy. W roku szkolnym 2018/2019 w szkołach kształciło się 169,3 tys. dzieci i młodzieży ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi (bez szkół dla dorosłych). Tylko część dzieci i młodzieży objętej kształceniem specjalnym posiada orzeczenie o niepełnosprawności. Podstawą do nauki w oddziałach i klasach specjalnych jest orzeczenie o specjalnych potrzebach edukacyjnych. Jest ono wydawane dzieciom ze względu na niepełnosprawność, zagrożenie niedostosowaniem społecznym oraz niedostosowanie społeczne. Tylko pierwsza spośród tych grup posiada orzeczenie o niepełnosprawności wydawane przez miejskie i powiatowe zespoły orzekania o niepełnosprawności, które uprawniają m.in. do korzystania z pomocy materialnej finansowanej przez PFRON. W roku szkolnym 2018/2019 4,8 tys. dzieci uczęszczało do przedszkoli specjalnych, a 28,2 tys. dzieci niepełnosprawnych przebywało w innych placówkach wychowania przedszkolnego. W roku akademickim 2018/2019 w uczelniach kształciło się 21,5 tys. osób niepełnosprawnych. W omawianym opracowaniu GUS nie podał liczby niepełnosprawnych, z powodu braku danych o niektórych grupach i ich nachodzenia na siebie.

9. Przychody PFRON wyniosły: 5 003 680 029 zł w 2017 r., 5 328 489 587 zł w 2018 r. oraz 5 822 003 406 zł w 2019 r. Przychodami Funduszu są przede wszystkim środki pochodzące z obowiązkowych miesięcznych wpłat dokonywanych przez pracodawców, którzy nie osiągnęli w swoich zakładach wymaganego wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych. W latach 2017–2019 wpłaty te wyniosły kolejno 80,34%, 81,53% i 81,36% sumy przychodów PFRON. Drugą największą grupą przychodów PFRON były dotacje z budżetu państwa stanowiące odpowiednio 14,84%, 13,92%

⁴⁷ Patrz przypis nr 5.

⁴⁸ Wyniki Europejskiego Ankietowego Badania Zdrowia (European Health Interview Survey – EHIS) w 2014 r. w Polsce.

ZAŁĄCZNIKI

i 12,76%. Z tego prawie 97% stanowiła dotacja do wypłacanego pracodawcom przez PFRON dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych⁴⁹. Wydatki⁵⁰ PFRON ponoszono na następujące zadania wynikające z ustawy o rehabilitacji.

w zł

Rodzaj wydatków – po myślniku podano przepis ustawy o rehabilitacji ustanawiający zadanie	2017 r.	2018 r.	2019 r.
Działania wyrównujące różnice między regionami – art. 47 ust. 1 pkt 1	47 452 228	46 703 786	54 438 042
Programy wspierane ze środków pomocowych Unii Europejskiej – art. 47 ust. 1 pkt 2	133 291	3 507 862	8 721 708
Dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych – art. 26a	3 172 468 471	3 316 594 251	3 263 418 658
Zrekompensowanie gminom utraconych dochodów z tytułu zwolnień podatkowych dla prowadzących zakłady pracy chronionej lub zakłady aktywności zawodowej – art. 47 ust. 2	51 661 349	47 472 828	46 061 207
Finansowanie w części lub całości badań, ekspertyz i analiz – art. 47 ust. 1 pkt 5 lit. a	2 020 456	334 678	874 242
Refundacja kosztów wydawania certyfikatów dla psów asystujących art. 20b	7701	8348	12 088
Programy zatwierdzone przez Radę Nadzorczą, służące rehabilitacji społecznej i zawodowej – art. 47 ust. 1 pkt 4	120 987 795	124 733 030	187 779 966
Dofinansowanie oprocentowania kredytów bankowych – art. 32 ust. 1 pkt 1	1 419 139	1 262 968	937 749
Zwrot kosztów modernizacji obiektów (...) – art. 32 ust. 1 pkt 2	5 935 359	5 819 792	6 056 253
Refundacja składek na ubezpieczenia społeczne – art. 25a	99 725 791	100 102 307	104 646 609
Zadania zlecane – art. 36	242 914 305	239 951 837	279 569 347
Dofinansowanie kosztów szkolenia – art. 47 ust 1 pkt 5 lit. b	2 583 408	2 306 987	2 489 575
Przelewy redystrybucyjne do samorządów wojewódzkich i powiatowych	928 195 052	962 292 839	1 084 294 571
Wydatki bieżące związane funkcjonowaniem PFRON, w tym:	295 057 641	271 341 845	352 458 383
– wynagrodzenia, składki na ubezpieczenia i pochodne	70 564 020	72 537 767	74 860 769
– zakup usług	32 041 988	38 824 756	31 489 280

⁴⁹ Dotacja wypłacana z tytułu art. 46a ust.1 pkt 1 na zadanie realizowane na podstawie z art. 26a ustawy o rehabilitacji.

⁵⁰ Dane ze sprawozdań Rb-40 z wykonania, określonego w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy, planu finansowego państwowego funduszu celowego.

Rodzaj wydatków – po myślniku podano przepis ustawy o rehabilitacji ustanawiający zadanie	2017 r.	2018 r.	2019 r.
– pozostałe,	19 392 797	26 983 850	34 066 116
– odpis aktualizujący wartość należności	173 058 836	132 995 472	211 798 688
Wydatki osobowe nie zaliczane do wynagrodzeń ⁵¹	3 706 408	267 816	
Wydatki inwestycyjne (własne) i zakupy inwestycyjne (własne)	27 817 592	12 629 792	5 683 064
Zwrot dotacji wykorzystanych niezgodnie z przeznaczeniem lub pobranych w nadmiernej kwocie	9840	0	0
Zwrot niewykorzystanych dotacji oraz płatności	172 002	107 115	26 837
Suma wydatków	5 002 267 827	5 135 438 082	5 397 468 298

Największe wydatki Fundusz ponosił na miesięczne dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników, przysługujące pracodawcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne, które były ujęte w Ewidencji Zatrudnionych Osób Niepełnosprawnych, prowadzonej przez PFRON. Na ten cel w latach 2017–2019 PFRON ponosił kolejno: 63,42%, 64,58% i 60,45% sumy wydatków. Na podstawie art. 26a ustawy o rehabilitacji wysokość podstawowego miesięcznego dofinansowania wynosiła 450 zł, 1125 zł lub 1800 zł, w zależności od stopnia niepełnosprawności zatrudnionego pracownika. W przypadku niektórych chorób przysługiwało dodatkowe 600 zł dofinansowania.

Drugą co do wielkości pozycję stanowiły dotacje (przelewy redystrybucyjne) dla samorządów wojewódzkich i powiatowych na realizację zadań z zakresu zatrudniania i rehabilitacji osób niepełnosprawnych oraz pokrycie kosztów obsługi realizowanych zadań. Dotacje te stanowiły w latach 2017–2019 kolejno: 18,56%, 18,74% i 20,09% sumy wydatków PFRON. Środki te przekazano samorządom wojewódzkim i powiatowym na podstawie art. 48 ust. 1 ustawy o rehabilitacji, według tzw. algorytmu. O podziale tych środków na realizację poszczególnych zadań decydowały samorządy. W latach 2017–2018 łącznie dotacje PFRON wykorzystane przez samorządy na zadania i ich obsługę wyniosły 99,77% środków przekazanych według algorytmu. Z tego 84,33% wykorzystały samorządy powiatowe, a 15,67% wojewódzkie. Samorządy powiatowe najwięcej środków z algorytmu przeznaczyły na dofinansowanie kosztów działania warsztatów terapii zajęciowej. Było to 56,08% w 2017 r. i 57,01% w 2018 r. dotacji PFRON przeznaczonej na realizację zadań, bez kosztów ich obsługi. Samorządy wojewódzkie, większość środków otrzymanych według algorytmu przeznaczały na dofinansowanie kosztów działania zakładów aktywności zawodowej. W latach 2017–2018 było to kolejno 58,94% i 62,89% części dotacji przekazanej wg algorytmu przeznaczonej na realizację zadań.

Samorządy wojewódzkie i powiatowe mogły środki przekazywane im według algorytmu przeznaczać także na zadania zlecane organizacjom pozarządowym na podstawie art. 36 ustawy o rehabilitacji. Jednak kwoty, przekazane na te cele były stosunkowo niskie. Samorządy wojewódzkie

⁵¹ W 2019 r. pozycję tą w kwocie 243 529 zł wykazano w wydatkach bieżących.

na tej podstawie przekazały organizacjom pozarządowym 13 852 991 zł w 2017 r. i 13 393 792 zł w 2018 r. Stanowiło to odpowiednio 9,81% i 9,50% środków z algorytmu wykorzystanych przez samorządy wojewódzkie na realizację zadań. Samorządy powiatowe na zadania realizowane na podstawie art. 36 przekazały organizacjom pozarządowym 3 740 501 zł w 2017 r. i 3 686 665 zł w 2018 r. Stanowiło to poniżej 0,5% środków przekazanych wg algorytmu którymi dysponowały samorządy powiatowe. W latach 2017–2018 samorządy powiatowe i wojewódzkie na dotacje zrealizowane na podstawie art. 36 ustawy o rehabilitacji przeznaczyły łącznie 7,18% środków wydatkowanych z tego tytułu bezpośrednio przez PFRON.

Trzecią co do wielkości grupą wydatków PFRON było bezpośrednie wspieranie zadań realizowanych przez organizacje pozarządowe, na podstawie art. 36 ustawy o rehabilitacji. W latach 2017–2019 poniesiono na ten cel kolejno 4,86%, 4,67% i 5,18% wydatków ogółem. Działania te były przedmiotem kontroli i zostały omówione w zasadniczej części informacji.

W latach 2017–2019 kolejno 2,42%, 2,43% i 3,48% wydatków ogółem PFRON przeznaczono na programy zatwierdzone przez Radę Nadzorczą, służące rehabilitacji społecznej i zawodowej, realizowane na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 4 ustawy o rehabilitacji. W 2017 r. uruchomiono cztery takie programy i kontynuowano cztery inne wcześniej rozpoczęte. W 2018 r. rozpoczęto trzy nowe programy oraz kontynuowano sześć z lat wcześniejszych. Cele tych programów wielokrotnie były analogiczne jak w zadaniach realizowanych na podstawie art. 36 co omówiono w pkt 3 lit. b niniejszego załącznika.

Udział innych zadań w wydatkach PFRON wynosił poniżej 2%, nie licząc aktualizacji wartości należności, która była operacją księgową związaną głównie z zaległościami obowiązkowych wpłat dokonywanych przez przedsiębiorców.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2020 r. poz. 426).
2. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843).
6. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1491).
7. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 lutego 2008 r. w sprawie rodzajów zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych zleczanych fundacjom oraz organizacjom pozarządowym (Dz. U. z 2016 r. poz. 1945).
8. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie wzorów rocznego sprawozdania merytorycznego oraz rocznego uproszczonego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego (Dz. U. poz. 234) – uchylone z dniem 29 października 2018 r.
9. Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów rocznego sprawozdania merytorycznego oraz rocznego uproszczonego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego (Dz. U. poz. 2061).
10. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie przeprowadzania kontroli organizacji pożytku publicznego (Dz. U. Nr 173, poz. 1172) – uchylone z dniem 29 października 2018 r.
11. Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie przeprowadzania kontroli organizacji pożytku publicznego (Dz. U. poz. 2054).
12. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. z 2016 r. poz. 1300) – uchylone z dniem 29 października 2018 r.
13. Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego z dnia 24 października 2018 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz.U. poz. 2057).

ZAŁĄCZNIKI

14. Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 marca 2004 r. w sprawie zasad i trybu sprawowania kontroli przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 63, poz. 586).
15. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli przez organy upoważnione do kontroli na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 29).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (w wersji elektronicznej)
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
8. Prezes Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
11. Senacka Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
12. Parlamentarny Zespół ds Osób z Niepełnosprawnościami (w wersji elektronicznej)
13. Parlamentarny Zespół ds Organizacji Pozarządowych i Społeczeństwa Obywatelskiego (w wersji elektronicznej)
14. Biuro Analiz Sejmowych
15. Biblioteka Sejmowa
16. Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu RP (w wersji elektronicznej)
17. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Warszawa, dnia /elektroniczny
znacznik czasu/

BON.II.082.1.2020.EK

Pan
Marek Opiola
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

Odpowiadając na pismo z dnia 11 maja 2020 r., znak: KPS.430.005.2019 bardzo dziękuję za przesłanie Informacji o wynikach kontroli *Realizacja zadań zleczanych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych organizacjom pozarządowym* przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Z wielką uwagą zapoznałem się z zawartymi w niej wnioskami. Pragnę poinformować, że zostanie przeprowadzona analiza przedstawionych wniosków w zakresie możliwości modyfikacji mechanizmów monitorowania realizowanych projektów w ramach powyższego zadania oraz osiągniętych efektów.

Jednocześnie chciałbym zapewnić, iż mając na względzie dobro osób niepełnosprawnych Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych dokładają wszelkich starań, aby w ramach podejmowanych działań uwzględniane były potrzeby osób niepełnosprawnych.

Ponadto należy również zwrócić uwagę na pozytywny wymiar społeczny realizowanych projektów w ramach zadań zleczanych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych organizacjom pozarządowym. Należy w tym miejscu podkreślić, że organizacje pozarządowe odgrywają ważną rolę w życiu publicznym i społecznym, niejednokrotnie wspierając państwo w realizacji wielu ważnych działań na rzecz różnych grup społeczeństwa, w tym osób niepełnosprawnych. Stały kontakt z osobami niepełnosprawnymi

pozwała organizacjom pozarządowym na dostosowanie swoich działań do specyfiki regionu, środowiska, rodzaju niepełnosprawności oraz do wciąż zmieniających się potrzeb tej grupy osób. Dofinansowane przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych działania odpowiadają najistotniejszym potrzebom osób niepełnosprawnych, do których należy zwiększenie ich samodzielności i aktywności, a przekazywane w ramach rozstrzygnięć konkursowych środki finansowe umożliwiają realizację projektów gwarantujących stabilną ofertę organizacji dla osób niepełnosprawnych.

Z wyrazami szacunku,

z up. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Paweł Wdówik
Sekretarz Stanu

/-podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/