



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI.410.012.02.2019



02280719

Pan Ryszard Rodzik
Podlaskie Stowarzyszenie Sportowe
Osób Niepełnosprawnych „START”
ul. Włókiennicza 4, 15-465 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/042 – Realizacja zadań zleczanych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
organizacjom pozarządowym

I. Dane identyfikacyjne

| | |
|-------------------------------------|---|
| Jednostka kontrolowana | Podlaskie Stowarzyszenie Sportowe Osób Niepełnosprawnych „START” w Białymstoku (dalej: „Stowarzyszenie” lub „START”), ul. Włókiennicza 4, 15-465 Białystok. |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Ryszard Rodzik – Prezes Zarządu od 1 września 2018 r. Aleksander Usakiewicz – Prezes Zarządu w okresie od 31 sierpnia 2013 r. do 31 sierpnia 2018 r. |
| Zakres przedmiotowy kontroli | 1. Wykonanie dotowanych zadań i uzyskanie zakładanych efektów. 2. Przestrzegania zasad wykorzystania środków. |
| Okres objęty kontrolą | Od początku 2017 r. do połowy 2019 r. oraz okres wcześniejszy, jeżeli obejmował on udział w projekcie lub otrzymanie środków, których rozliczenie nastąpiło w terminie objętym kontrolą. |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli | Art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ . |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku. |
| Kontroler | 1. Władysław Radgowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/83/2019 z 26 czerwca 2019 r. 2. Krzysztof Gołębiewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/84/2019 z 26 czerwca 2019 r. (akta kontroli str. 1-8) |

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489. ze zm. Ustawa zwana dalej: ustawą o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Stowarzyszenie prawidłowo realizowało objęte kontrolą zadania zlecone przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych³, służące zwiększeniu samodzielności osób niepełnosprawnych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Objęte kontrolą projekty zrealizowano terminowo i zgodnie z zasadami określonymi w umowach z PFRON, osiągając założone cele i wskaźniki. Zajęcia prowadzone były przez osoby posiadające wymagane kwalifikacje. Z ocen tych osób wyrażonych w Indywidualnych Planach Działania oraz ankietach wypełnionych przez uczestników wynika, że uzyskano wyraźną poprawę stanu zdrowia beneficjentów. Projekty były właściwie finansowane z zapewnieniem własnego wkładu Stowarzyszenia w przedsięwzięcie. Poprawnie rozliczono koszty i sporządzono sprawozdania z realizacji projektów. Zgodnie z wytycznymi PFRON zlecono wykonanie zadań podmiotom zewnętrznym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wykonanie dotowanych projektów i uzyskanie zakładanych efektów

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą Stowarzyszenie na mocy umów zawartych z PFRON⁵ realizowało dziewięć projektów o wartości 12.675,8 tys. zł, dofinansowanych przez PFRON kwotą 11.792,5 tys. zł (883,3 tys. zł stanowił udział własny START), z czego osiem w ramach kierunku pomocy 2 „Zwiększenie samodzielności osób niepełnosprawnych” oraz jeden w ramach kierunku pomocy 3 „Wzrost aktywności osób niepełnosprawnych w różnych dziedzinach życia”. Kontrolą objęto trzy projekty (wszystkie w ramach kierunku pomocy 2):

- a) „Cykl obozów usamodzielniających osoby niepełnosprawne”⁶, o wartości 3.183,1 tys. zł, na który przyznano dofinansowanie w wysokości 3.005,4 tys. zł. Projekt realizowany był od 1 kwietnia 2016 r. do 31 marca 2018 r. w cyklach rocznych: od 1 kwietnia 2016 r. do 31 marca 2017 r. (dalej „pierwszy okres finansowania”) i od 1 kwietnia 2017 r. do 31 marca 2018 r. (dalej „drugi okres finansowania”);
- b) „Cykl obozów usamodzielniających osoby niepełnosprawne”⁷, o wartości 1.348,5 tys. zł, na który przyznano dofinansowanie w wysokości 1.278,7 tys. zł. Projekt realizowany był od 1 kwietnia 2018 r. do 31 marca 2019 r.;
- c) „Ćwiczę, myślę, rozwijam się”, realizowanego na podstawie umowy ZZO/000175/10/D z 14 marca 2018 r., o wartości 1.272,7 tys. zł na który przyznano dofinansowanie w wysokości 1.272,7 tys. zł. Projekt realizowany był od 1 kwietnia 2018 r. do 31 marca 2019 r.

Podczas realizacji projektów nie zmieniano umów z PFRON w zakresie kwot dofinansowania określonych we wnioskach o przyznanie realizacji zadania.

(akta kontroli str. 9-10)

Celem projektów „Cykl obozów I” i „Cykl obozów II” było zwiększenie samodzielności osób niepełnosprawnych poprzez prowadzenie grupowych i indywidualnych zajęć w zakresie wspomagania rozwoju ukierunkowanego m.in. na nabywanie, rozwijanie i podtrzymywanie umiejętności niezbędnych do samodzielnego funkcjonowania. Cel miał być uzyskany poprzez: [1] prowadzenie grupowych i indywidualnych zajęć, mających na celu nabywanie, rozwijanie i podtrzymywanie umiejętności niezbędnych do samodzielnego funkcjonowania osób niepełnosprawnych, [2] prowadzenie grupowych i indywidualnych zajęć rozwijających umiejętności sprawnego komunikowania się z otoczeniem osób z uszkodzeniami słuchu,

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dalej „PFRON”.

⁴ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Dalej „PFRON”.

⁶ Projekt realizowany na podstawie umowy ZZO/000126/10/D z 13 czerwca 2016 r. oraz aneksu z 28 kwietnia 2017 r., dalej „Cykl obozów I”.

⁷ Projekt realizowany na podstawie umowy ZZO/000167/10/D z 20 grudnia 2017 r., dalej „Cykl obozów II”.

mowy, z autyzmem i z niesprawnością intelektualną, [3] prowadzenie grupowych i indywidualnych zajęć usprawniających i wspierających funkcjonowanie osób z autyzmem i z niepełnosprawnością intelektualną w różnych rolach społecznych i w różnych środowiskach. Zgodnie z umowami wnioskami zawartymi z PFRON projekty polegały na przeprowadzeniu 16 letnich i siedmiu zimowych obozów, w których udział wzięło 1158 dzieci, młodzieży i dorosłych. W ramach obozów zaplanowano następujące formy wsparcia (w zależności od pory roku): [1] doskonalenie technik pływania, [2] kajakarstwo, [3] zabiegi fizykoterapeutyczne, [4] zajęcia równowagi, [5] nauka pływania, [6] masaż klasyczny, [7] żeglarstwo lodowe, [8] żeglarstwo wodne, [9] zajęcia z higieny, [10] narciarstwo biegowe, [11] nordic walking [12] siatkówka na siedząco, [13] wyjścia do kina, [14] zajęcia na śniegu, [15] gimnastyka poranna, [16] piesze rajdy, [17] zajęcia lekkoatletyczne, [18] zajęcia turystyczno-krajoznawcze, [19] paintball, [20] zajęcia na jednostkach pływających – rowery wodne, dmuchane sprzęty, [21] aerobik, [22] zajęcia kulturalno-rozrywkowe, [23] zajęcia Boccii, [24] tenis stołowy. (akta kontroli str. 11-143)

Celem Projektu „Ćwiczę, myślę, rozwijam się” było zwiększenie samodzielności osób niepełnosprawnych poprzez prowadzenie rehabilitacji i wspomaganie ich rozwoju. Projekt zakładał następujące formy wsparcia: [1] naukę doskonalenia pływania – ćwiczenia w wodzie, [2] nordic walking⁸, [3] zajęcia na rowerach, [4] terapię integracji sensorycznej⁹, [5] terapię EEG-biofeedback¹⁰, [6] metodę ruchu rozwijającego Weroniki Sherborne¹¹, [7] hipoterapię, [8] zajęcia usprawniające kompetencje społeczne, [9] terapię taktylną¹², [10] zabiegi fizjoterapeutyczno-usprawniające, [11] diagnozę procesów integracji sensorycznej, [12] konsultacje merytoryczne dot. wspomaganie rozwoju dzieci i młodzieży niepełnosprawnej. W projekcie wzięło udział 223 beneficjentów tj. o siedem osób więcej niż zaplanowano w umowie. (akta kontroli str. 200-325)

Stowarzyszenie, zgodnie z umowami zawartymi z PFRON, prowadziło wyodrębnioną dokumentację finansowo-księgową i ewidencję księgową w zakresie zdarzeń dotyczących realizacji projektów niezbędną do rozliczenia projektów (więcej na ten temat w obszarze drugim niniejszego wystąpienia pokontrolnego). Zgodnie z umowami prowadzono również ewidencję godzin wsparcia udzielonego beneficjentom.

W projektach objętych kontrolą Stowarzyszenie zrealizowało wszystkie zakładane zadania. Odbiła się planowana liczba obozów w ramach „Cyklu obozów usamodzielniających osoby niepełnosprawne” przy udziale zakładanej liczby uczestników. Udział w zajęciach w ramach projektu „Ćwiczę, myślę, rozwijam się” wzięło o siedem osób więcej niż zakładano we wnioskach - nie wpłynęło to na wielkość dofinansowania z PFRON. Liczbę uczestników zgodnie ze stanem faktycznym Stowarzyszenie podało w sprawozdaniach z realizacji projektów. Zgodnie z regulaminami konkursów, informacje o projekcie (zawierające m.in.: czas trwania rekrutacji, termin realizacji projektu i jego cel, link do regulaminu rekrutacji oraz formularza zgłoszeniowego) opublikowano na stronie internetowej Stowarzyszenia. (akta kontroli str. 326-333, 623-672)

Liczbę uczestników objętych kontrolą projektów można jednoznacznie potwierdzić za pomocą systemu Ewidencji Godzin Wsparcia¹³ (EGW) jak i podpisach na listach obecności. W odniesieniu do projektów „Cykl obozów I” i „Cykl obozów II” potwierdzeniem

⁸ Aneksam do umowy z dnia 13 listopada 2018 r. tę formę wsparcia zmieniono na *krajobrazową gimnastykę rywalizacyjną*.

⁹ Terapia ta ma na celu stymulowanie zmysłów osoby niepełnosprawnej oraz usprawnianie takich funkcji jak: motoryka mała i duża, koordynacja wzrokowo-ruchowa, napięcie mięśniowe, reakcje na bodźce sensoryczne. Ćwiczenia wykonywane są na specjalnym sprzęcie (huśtawki, koniki, hamaki, helikoptery, piłki, wafki sensoryczne, deskorolki, talerze obrotowe), dostosowanym indywidualnie do potrzeb i poziomu rozwoju beneficjenta.

¹⁰ Metoda terapeutyczna oparta na technice komputerowej, umożliwiającej trening mózgu w celu poprawienia jego efektywności i uzyskania kontroli nad procesami fizjologicznymi zachodzącymi w organizmie (najczęściej w formie wideogry). Stosowana w zaburzeniach psychicznych i psychosomatycznych, takich jak: nadpobudliwość (zespoły ADHD, ADD), autyzm, stany lękowe, depresja, zaburzenia snu, w chorobach neurologicznych (dziecięcym porażeniu mózgowym) oraz w rehabilitacji po urazach czaszki i udarach.

¹¹ W terapii wykorzystuje się dotyk, ruch oraz wzajemne relacje fizyczne, emocjonalne i społeczne do rozszerzenia świadomości samego siebie i pogłębiania kontaktu z innymi. Ćwiczenia mają zastosowanie we wspomaganie i stymulowaniu rozwoju dziecka oraz w terapii zaburzeń rozwoju emocjonalnego, umysłowego, ruchowego i fizycznego.

¹² Rodzaj masażu, który pobudza i przygotowuje receptory skóry do prawidłowego odbioru bodźców sensoryczno-motorycznych pochodzących z otoczenia. Terapia przeznaczona jest dla dzieci z porażeniem mózgowym, autyzmem, ADHD, z zachowaniami agresywnymi, niepełnosprawnością intelektualną, nadpobudliwością psychoruchową, zaburzeniami mowy.

¹³ Ewidencja komputerowa PFRON.

obecności beneficjentów na zajęciach były podpisy składane przez nich zbiorczo na karcie „Potwierdzenie uczestnictwa w formach wsparcia”, czyli jednym podpisem uczestnik potwierdzał obecność we wszystkich przewidywanych ramowym programem obozu zajęciach, mimo że w niektórych formach – co wynika z dokumentacji prowadzących zajęcia – podpisujący jednak nie brał udziału. Stosownie do § 7 ust. 5 umów z PFRON „Zleceniobiorca zobowiązany jest do uzyskania od każdego beneficjenta ostatecznego projektu (nie rzadziej niż raz w miesiącu) poświadczenia korzystania ze wsparcia w ramach projektu (podpis na liście obecności dotyczącej formy wsparcia, z której korzysta beneficjent) (...)”. Wyjątkiem był obóz zimowy przeprowadzony w Augustowie w dn. 30.01-11.02.2018 r., którego uczestnicy oprócz podpisu zbiorczego, składali podpis także na karcie z poszczególnych świadczeń. Wiceprezes Stowarzyszenia wyjaśnił, że „Dokumentacja odbywania się zajęć i udzielenia wsparcia składa się z kilku dokumentów, które należy rozpatrywać łącznie. Beneficjenci poświadczają uczestnictwo w obozie, gdzie w nagłówku oznaczono, czas, miejsce odbywania się obozu, oraz wymieniono wszystkie realizowane formy wsparcia. Kadra udzielająca wsparcia prowadzi listy szczegółowo dokumentujące udzielone wsparcie (oddzielne listy obecności do każdej z form wsparcia), tj.: jasno z nich wynika, który z beneficjentów brał udział w jakich zajęciach”. Powołany wyżej § 7 ust. 5 umowy z PFRON jednoznacznie nakazuje uzyskanie podpisu na liście obecności dotyczącej formy wsparcia, z której korzysta beneficjent, zaś poświadczenia prowadzących zajęcia nie powinny zastępować tych podpisów. Stosowany przez Stowarzyszenie sposób poświadczania obecności na zajęciach przez beneficjentów nie był kwestionowany przez PFRON. (akta kontroli str. 326-333, 623-672, 743)

Obecność uczestników na poszczególnych zajęciach potwierdzana była podpisem osoby prowadzącej te zajęcia (opiekun/instruktor/wolontariusz – w zależności od rodzaju zajęć). Wprowadzone do EGW dane dotyczące liczby godzin zajęć poszczególnych uczestników były zgodne ze stanem, wynikającym z list obecności potwierdzanych przez osoby prowadzące zajęcia. W dokumentacji z obozów znajdowały się również dzienniki zajęć wypełnione przez wszystkich wychowawców (oprócz obozu letniego w Ustroniu Morskim w 2017 r. oraz zimowego z 2019 r. przeprowadzonego w Białymstoku i Sokółce). Zawierały one wykaz osób, którymi wychowawca się opiekował, ramowy dzienny plan pracy oraz wykaz zajęć w poszczególnych dniach trwania obozu – stanowiły one powtórzenie zajęć z ramowego dziennego planu pracy. Do dokumentacji dotyczącej ww. obozów załączone były karty kwalifikacyjne uczestników, orzeczenia o stopniu niepełnosprawności (dorośli niepełnosprawni) lub orzeczenie o niepełnosprawności (dzieci i młodzież).

Odnosząc się do braku dzienników zajęć z trzech ww. obozów wiceprezes Stowarzyszenia wyjaśnił, że „Dzienniki prowadzone przez opiekunów są dokumentacją dodatkową, wprowadzoną przez Stowarzyszenie i ich prowadzenie nie wynika z zasad konkursowych zadań zleczanych”. (akta kontroli str. 623-658, 743)

W obozach letnich projektu „Cyklu obozów II” udział wzięło pięć osób spośród tych, które w projekcie „Cykl obozów I” uznane zostały za ostatecznych beneficjentów projektu „...rozwinęli kompetencje lub nabyli umiejętności określone dla nich indywidualnie jako cel działań rehabilitacyjnych w IPD”. Część opiekunów, instruktorów i wolontariuszy także brała udział w poprzedniej edycji projektu. Z wyjaśnień wiceprezesa Stowarzyszenia wynika, że przepisy PFRON nie zawierały zakazu uczestniczenia osób, które wcześniej brały udział w podobnych projektach. (akta kontroli str. 659-673, 743-744)

1.2. W wyniku realizacji objętych kontrolą projektów osiągnięto zakładane w umowach z PFRON wskaźniki: nakładu¹⁴, produktu¹⁵ oraz rezultatu¹⁶. I tak:

- a) w projekcie „Cykl obozów I” wartość wskaźnika nakładów osiągnięto na poziomie 72,52 (w I okresie finansowania) i 75,32 (w drugim okresie finansowania), tj. tyle ile zakładano. Wskaźnik produktu wynosił odpowiednio 56,91 i 49,26 (o 0,55 więcej niż zakładano we wniosku o zlecenie realizacji zadania), zaś wskaźnik rezultatu odzwierciedlający liczbę beneficjentów ostatecznych projektu (osób, które rozwinęły

¹⁴ Iloraz kwoty dofinansowania oraz liczby godzin udzielonego wsparcia.

¹⁵ Średnia liczba godzin wsparcia udzielonego jednemu beneficjentowi ostatecznemu.

¹⁶ Liczba beneficjentów ostatecznych, którzy rozwinęli kompetencje lub nabyli umiejętności określone dla nich jako cel działań rehabilitacyjnych w IPD.

kompetencje lub nabyły umiejętności określone dla nich indywidualnie jako cel działań rehabilitacyjnych w Indywidualnych Planach Działania (IPD) wyniósł zakładane 200 osób w I okresie finansowania i 443 (tj. o pięć mniej niż zakładane 448). Było to spowodowane zakwalifikowaniem do udziału w obozach pięciu osób, które uczestniczyły we wcześniejszych obozach lecz nie osiągnęło zakładanych celów.

- b) w projekcie „Cykl obozów II” wskaźnik nakładu wyniósł 75,34 (tyle ile zakładano). Wskaźnik produktu wyniósł 42,86 (zakładano 44,66.), co było spowodowane rezygnacją 16 osób w obozach zimowych – w ich miejsce przyjęto 16 innych uczestników (na cały turnus obozu)¹⁷. W wyniku tego generator wniosków EGW dokonał przeliczenia większej niż w istocie była liczba indywidualnych uczestników do rozliczenia (liczba indywidualnych numerów PESEL). Wskaźnik rezultatu odzwierciedlający liczbę beneficjentów ostatecznych projektu (osób, które rozwinęły kompetencje lub nabyły umiejętności określone dla nich indywidualnie jako cel działań rehabilitacyjnych w Indywidualnych Planach Działania (IPD) wyniósł zakładane 380 osób.
- c) „Ćwiczę, myślę, rozwijam się” wskaźnik nakładu wyniósł 79,28, produktu 74,32, a rezultatu 194 – wysokość wskaźników była zgodna z założeniami projektu.
(akta kontroli str. 144-179, 276-321, 540-575)

W trakcie realizacji projektów „Cykl obozów II” i „Ćwiczę, myślę, rozwijam się” PFRON przeprowadził wizyty monitoringowe, podczas których stwierdzono, że projekty były realizowane zgodnie z umowami¹⁸. Stowarzyszenie terminowo (tj. do 30 kwietnia 2017, 2018 i 2019 r.) przekazało do PFRON sprawozdania z realizacji projektów. Do 26 lipca 2019 r. do Stowarzyszenia wpłynęła akceptacja PFRON dotycząca realizacji projektu „Cykl obozów I” (pisma z 3 sierpnia 2017 r. i 18 czerwca 2018 r. odnoszące się do kolejnych okresów finansowania projektu).
(akta kontroli str. 425-432, 600-621, 806-815)

Wszyscy uczestnicy zajęć przeprowadzanych w ramach skontrolowanych projektów mieli opracowane Indywidualne Plany działania (dalej „IPD”), w których m.in. podawane były zakładane do osiągnięcia efekty/ccele/wymagania, formy wsparcia, w których uczestniczył beneficjent oraz w sposób opisowy podawano ocenę efektywności podjętych działań. Analiza 102 losowo wybranych IPD¹⁹ wykazała, że:

- a) Podczas obozów zimowych z 2017 r. („Cykl obozów I”) spośród 16 różnych zakładanych efektów/celów/wymagań osiągnięcie ośmiu było oczekiwane od wszystkich uczestników obozów (analiza 31 kart IPD). Były to: rozbudzanie zainteresowania różnymi dziedzinami sportu, podniesienie ogólnej sprawności, poznawanie zimowych dyscyplin sportowych i możliwości ich uprawiania, kształtowanie potrzeby uprawiania dostosowanych do niepełnosprawności form rekreacji; zapoznanie z nowymi formami aktywności ruchowej, kształtowanie i utrwalanie umiejętności i nawyków aktywnego odpoczynku; kształtowanie prawidłowych postaw społeczno-moralnych; utrzymanie sprawności fizycznej, odprężenia psychicznego oraz dobrego samopoczucia; utrwalenie odpowiednich nawyków i umiejętności dotyczących higieny osobistej.

Pozostałe cele zależały od rodzaju niepełnosprawności uczestników obozu (np. usunięcie zakwasów, napięć mięśniowych, łagodzenie bólu mięśniowego, zmniejszenie dolegliwości bólowych, przywracanie organizmu do sprawności zarówno zdrowotnej jak i funkcjonalnej, przywracanie równowagi homeostatycznej). W części dotyczącej efektywności podjętych działań opiekunowie w formie opisowej dokonywali oceny – we wszystkich objętych analizą kartach IPD była to ocena wskazująca na wyraźną poprawę stanu beneficjenta.
(akta kontroli str. 433-463)

¹⁷ Wskaźnik rezultatu podano zgodnie ze stanem faktycznym, bowiem 16 osób, które były uczestnikami obozów w miejsce osób, które nie mogły wziąć w nich udziału, przebywały na obozie przez cały turnus i osiągnęły całkowicie zakładane rezultaty.

¹⁸ Podczas wizytacji „Cyklu obozów II” nie sprawdzano prawidłowości prowadzenia list obecności uczestników na zajęciach.

¹⁹ 52 z „Cyklu obozów usamodzielniających osoby niepełnosprawne” i 50 z projektu „Ćwiczę, myślę, rozwijam się”, w tym: 30 dotyczących zajęć na basenie, pięciu dotyczących terapii taktylnej, sześciu sporządzonych dla osób niepełnosprawnych uczestniczących w zajęciach usprawniających kompetencje społeczne, czterech dotyczących terapii EEG-biofeedback, trzech opracowanych dla osób uczestniczących w krajoobrazowej gimnastyce rywalizacyjnej i dwóch dotyczących integracji sensorycznej.

- b) Podczas obozów letnich z 2018 r. („Cykl obozów II”) wszystkim uczestnikom (analizowano losowo wybrane IPD 21 osób) zakładano do realizacji takie same efekty/cele/wymagania, mimo różnych rodzajów niepełnosprawności. Wiceprezes Stowarzyszenia wyjaśnił, że „Założenia celów i efektów projektu, zostały zapisane na etapie składania wniosku o dofinansowanie. Cele i efekty wynikają z założeń projektu z uszczegółowieniem w poszczególnych formach wsparcia udzielanych w ramach projektu – każdorazowo jest to wymóg konkursowy i wynika z konstrukcji wniosku o dofinansowanie. Tak więc w IPD dostosowaliśmy zapisy do celów określonych we wniosku o realizację”. „Regulamin składania, rozpatrywania i realizacji projektów dla kierunku pomocy – 2” nie nakłada obowiązku przytaczania w IPD wszystkich celów i efektów wymienionych we wnioskach o dofinansowanie, chyba że są realizowane w przypadku konkretnego beneficjenta – dopiero wówczas nabycie wszystkich tych kompetencji lub umiejętności powinno być omówione w IPD tego beneficjenta.

W dalszej części kart IPD, dotyczącej efektywności podjętych działań opiekunowie w opisowy sposób dokonywali oceny skuteczności podjętych działań – we wszystkich objętych analizą kartach IPD była to ocena wskazująca na wyraźną poprawę stanu beneficjenta. (akta kontroli str. 576-597, 743-744)

- c) Uczestnikom projektu „Ćwiczę, myślę, rozwijam się” cele do osiągnięcia w IPD dostosowano do indywidualnych potrzeb beneficjentów. W wyniku zajęć w ramach projektu osiągnięto takie efekty jak np.: [1] *znaczna poprawa koordynacji nerwowo-mięśniowej na skutek działania czynnika odciążającego oraz ćwiczeń koordynacyjnych (...) poprawa zachowań społecznych i kontaktów ze współwiczającymi i prowadzącym (...) podniesienie ogólnej sprawności i wydolności organizmu (zajęcia na basenie), [2] zmniejszenie się stanów lękowych (...) dość dobra orientacja w schemacie własnego ciała – uczestnik potrafi prawidłowo wskazać stronę prawą i lewą (terapia taktylna), [3] beneficjent poprawił zaangażowanie w kontakty międzyludzkie, chętniej angażuje się w rozmowę z prowadzącym i innymi uczestnikami. Nastąpiła zauważalna poprawa koncentracji (zajęcia usprawniające kompetencje społeczne), [4] poprawa możliwości relaksacyjnych, chłopiec wydaje się być dużo spokojniejszy. Nie reaguje na nowe sytuacje tak wybuchowo. Coraz lepiej radzi sobie z kontrolą własnych emocji (...) Obniżony został poziom stresu i lęku. Chętniej dostosowuje się do nowych sytuacji, inicjuje kontakty z rówieśnikami, włącza się do zabaw organizowanych przez grupę. Beneficjent potrafi dłużej skupić uwagę na wykonywanym zadaniu (terapia EEG-biofeedback), [5] dzięki uczestnictwie w zajęciach i podjętej terapii u beneficjenta nastąpiła poprawa w zakresie napięcia mięśniowego oraz obustronnej koordynacji ruchowej (...) uległy poprawie umiejętności grafomotoryczne (...) normalizacja odbioru wrażeń dotykowych zwiększyła poczucie bezpieczeństwa dziecka, funkcjonowanie emocjonalne oraz funkcje ruchowe związane z planowaniem ruchu, nieznacznie zwiększyła się kontrola ruchów w obrębie motoryki małej, poprawa napięcia mięśniowego zwiększyła wydolność ruchową, intensywne stymulacja proprioceptywna korzystnie wpłynęła na ruchy oczu, wydłużył się czas koncentracji uwagi (integracja sensoryczna). Sporządzenie IPD oraz ocenę ich realizacji powierzono specjalistom (m.in. z zakresu oligofrenopedagogiki, pedagogiki opiekuńczo-wychowawczej, edukacji i rehabilitacji osób z niepełnosprawnością intelektualną, terapii integracji sensorycznej, psychologii klinicznej, terapii taktylnej itp.). (akta kontroli str. 326-333)*

Na zakończenie realizacji uczestnicy objętych kontrolą projektów wypełniali ankiety dotyczące oceny przebiegu i przydatności zajęć. Analiza 206 ankiet (14,9 %), wykazała że:

- a) podczas „Cyklu obozów I” (94 ankiet) i „Cyklu obozów II” (32 ankiet) uczestników pytano o ocenę warunków zakwaterowania, wyżywienia, problemy z udziałem w zajęciach, o zajęcia, które podobały się najbardziej oraz o ocenę własnej aktywności. Z udzielonych odpowiedzi wynika m.in., że 92 osoby nie zgłosiły żadnych problemów, zaś średnia ocena własnej aktywności wyniosła 4,47 (w skali od 1 do 5, przy czym 1 – bardzo źle, 5 – bardzo dobrze). (akta kontroli str. 623-673)

- b) 80 beneficjentów projektu „Ćwiczę, myślę, rozwijam się” na pytanie: „W jakim stopniu poprawiła się Twoja samodzielność/sprawność?": 36 osób odpowiedziało bardzo dobrze, 30 – dobrze, dziewięć – dostatecznie i pięć – źle. Warunki zajęć zostały ocenione jako bardzo dobre (72 osoby) lub dobre (osiem). Pięciu respondentów zgłosiło uwagi dotyczące m.in. zbyt małej liczby zajęć, małego zaangażowania osób prowadzących zajęcia na basenie (1 beneficjent), małej elastyczności w wyznaczaniu godzin zajęć (1 beneficjent). (akta kontroli str. 326)

Na podstawie analizy dokumentacji 22 osób (spośród 83) zatrudnionych jako opiekunowie podczas ww. projektów ustalono, że osoby te miały wymagane kwalifikacje do sprawowania opieki i prowadzenia zajęć z uczestnikami. (akta kontroli str. 623-673)

Podczas „Cyklu obozów I” i „Cyklu obozów II” świadczenia udzielane były przez 121 wolontariuszy (niektóre z tych osób brały udział w więcej niż jednym obozie). Analiza kwalifikacji 15 wolontariuszy, których prace rozliczano z PFRON kwotą 12 zł/h²⁰ i 17,50 zł/h²¹ (wybór celowy trzy osoby niepełnoletnie, 12 pozostałych wybrano losowo) wykazała, że w Stowarzyszeniu nie było dokumentacji potwierdzającej kwalifikacje pięciu z tych osób. Z wyjaśnień wiceprezesa START wynika, że wszyscy wolontariusze posiadali duże doświadczenie w zajęciach z osobami niepełnosprawnymi, wykazujące się empatią, zaangażowaniem i odpowiedzialnością. Rekrutują się oni często z rodzin osób niepełnosprawnych. Pozostali z tej grupy wolontariusze mieli kwalifikacje pedagogiczne, instruktorów sportu. (akta kontroli str. 598-599, 623-625)

W projekcie „Ćwiczę, myślę, rozwijam się” wzięło udział 21 wolontariuszy posiadających kwalifikacje równoważne z zatrudnioną kadrą merytoryczną. (akta kontroli str. 326-333)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Stowarzyszenie prawidłowo zrealizowało dotowane zadania, osiągając zakładane w umowach z PFRON cele. Z uwagi na specyfikę udzielanych świadczeń nie można zweryfikować i ocenić trwałości oraz jakości uzyskanych efektów. Niemniej jednak jak wynika z IPD stwierdzono wyraźną poprawę stanu uczestników projektów.

OBSZAR

2. Przestrzeganie zasad wykorzystania środków

Opis stanu
faktycznego

2.1. Zgodnie z umowami zawartymi z PFRON w ewidencji księgowej Stowarzyszenia wyodrębniono konta analityczne umożliwiające ewidencjonowanie kosztów realizacji projektów objętych kontrolą. Na podstawie analizy rozliczeń końcowych ustalono, że kwoty podane w sprawozdaniach z realizacji projektów były zgodne z zapisami właściwych kont analitycznych. (akta kontroli str. 154-199, 277-321, 368-400, 553-575, 679-721)

Analiza 30 dowodów księgowych²² na kwotę 862,3 tys. zł wykazała, że:

- wszystkie faktury i rachunki spełniały warunki określone w art. 21 oraz art. 22 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²³, zostały opatrzone pieczęcią Stowarzyszenia i zawierały opis zgodny z § 4 ust. 3 umów z PFRON, tj. zawierający informacje z jakich środków wydatkowana kwota została pokryta oraz jakie było przeznaczenie zakupionych towarów, usług lub innego rodzaju opłaconej należności,
- porozumienia z wolontariuszami opatrzone klauzulą: *wkład własny niefinansowy Zleceniobiorcy wyceniony na kwotę (...) zł* wraz z numerem nazwą umowy. (akta kontroli str. 401-424, 787-800)

²⁰ Maksymalna stawka dopuszczona przez PFRON do rozliczania wkładu niefinansowego, w ogłoszeniu konkursu z 18 września 2015 r.

²¹ Zgodnie z pkt. XIII ust. 5 konkursu 4/2017 p.n. „Samodzielni i skuteczni” wartość pracy jednego wolontariusza nie mogła przekraczać 18 zł/h. Jeśli wolontariusz miałby wykonywać taką pracę jak opłacani wykonawcy, warunkiem przyjęcia wyższej stawki było posiadanie kwalifikacji wymaganych dla osób zatrudnionych.

²² 15 dowodów na kwotę 786,9 tys. zł dotyczących kosztów „Cyklu obozów usamodzielniających osoby niepełnosprawne” oraz 15 dowodów dot. projektu „Ćwiczę, myślę, rozwijam się”. Były to faktury, rachunki umowy z osobami fizycznymi na realizację usług, porozumienia z wolontariuszami (wraz z kartami ewidencji pracy).

²³ Dz.U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.

2.2. Objęte kontrolą projekty nie były dotowane ze środków innych niż PFRON. Wkład własny, o łącznej wartości 316,4 tys. zł (stanowiący w zależności od projektów od 5,13% do 5,98% kosztów kwalifikowalnych poniesionych w ramach projektu), został wniesiony w postaci świadczeń wolontariuszy, z którymi stosownie do umów z PFRON zawarto porozumienia. Czas pracy wolontariuszy, zgodnie z zasadami określonymi przez PFRON dla poszczególnych konkursów, udokumentowano w formie kart ewidencyjnych czasu pracy zawierających liczbę godzin wsparcia udzielanego w poszczególnych miesiącach. We wszystkich kartach ewidencyjnych czasu pracy projektu „Ćwiczę, myślę, rozwijam się”, wykazano jednakowy zakres czynności wolontariuszy, tj.: [1] współprowadzenie zajęć, [2] pomoc w dotarciu na zajęcia, udzielanie wsparcia mentalnego beneficjentom, [3] prowadzenie dokumentacji udzielanych form wsparcia, zgodnie z wytycznymi, [4] konsultacja spostrzeżeń z instruktorem – w celu precyzyjnej weryfikacji planu zajęć. W odniesieniu do świadczeń realizowanych podczas obu edycji „Cyklu obozów”, w treści porozumień wpisano jedno świadczenie „pomoc kadrze obozu w prowadzeniu zajęć i opieka nad beneficjentami” i taki zapis wolontariusze zamieszczali w kartach ewidencji czasu pracy. (akta kontroli str. 144-199, 540-575, 674-678, 801-805)

Wartość pracy wolontariuszy wyliczono w oparciu o stawkę godzinową w wysokości od 12 zł/godz. do 22,50 zł/godz. W przypadku stosowania stawki 17,50 zł/h²⁴ i wyższej, ustalono, że osoby te miały ukończone kursy uprawniające do bycia wychowawcą na obozach dla dzieci i młodzieży w związku z ich kwalifikacjami równoważnymi uprawniom zatrudnionej kadry merytorycznej, np. z zakresu oligofrenopedagogiki, pedagogiki opiekuńczo-wychowawczej, surdopedagogiki, terapii pedagogicznej.

(akta kontroli str. 326-333)

Stowarzyszenie nie uzyskiwało przychodów w związku z realizacją projektów (nie pobierano opłat od beneficjentów). (akta kontroli str. 144-172, 277-321)

2.3. Koszty kwalifikowalne projektów objętych kontrolą wyniosły:

- a) 3.183,1 tys. zł podczas „Cyklu obozów I”, w tym kwota przekazana przez PFRON – 3.005,4 tys. zł, zaś wkład własny Stowarzyszenia – 177,7 tys. zł. Zgodnie z wytycznymi w zakresie kwalifikowalności ujęto w nich: koszty bezpośrednie w łącznej kwocie 2.974,9 tys. zł i koszty pośrednie, rozliczane ryczałtem, w kwocie 208,2 tys. zł (7%), (akta kontroli str. 144-199)
- b) 1.348,5 tys. zł w drugim „Cyklu obozów II”, w tym kwota przekazana przez PFRON – 1.278,7 tys. zł, zaś wkład własny Stowarzyszenia – 69,8 tys. zł. Na koszty te składały się: koszty bezpośrednie w łącznej kwocie 1.152,6 tys. zł i koszty pośrednie w wysokości 195,9 tys. zł (17%), (akta kontroli str. 540-575)
- c) 1.341,6 tys. zł w projekcie „Ćwiczę, myślę, rozwijam się”, w tym kwota przekazana przez PFRON – 1.272,7 tys. zł i wkład własny – 68,9 tys. zł. W skład kosztów wchodziły: koszty bezpośrednie w łącznej kwocie 1.146,7 tys. zł i koszty pośrednie, rozliczane ryczałtem, w kwocie 194,9 tys. zł (17%). (akta kontroli str. 277-321)

Na wyodrębnionych kontach analitycznych projektu ewidencjonowano tylko koszty bezpośrednie. W trakcie realizacji projektów objętych kontrolą uzyskano oszczędności w kwocie 11.937,32 zł (poniesiono niższe od zakładanych koszty zakwaterowania, wyżywienia, najmu pływalni), z tego 2.553,61 zł w „Cyklu obozów I”, 5.056,21 w „Cyklu obozów II” i 4.327,50 zł w projekcie „Ćwiczę, myślę, rozwijam się”. Środki te, zgodnie z postanowieniami § 13 ust. 1 umowy, zostały przesunięte na inne pozycje kosztów w tej samej kategorii w ramach 10% limitu określonego w ogłoszeniu o konkursie. Stosownie do § 5 ust. 3 pkt. 5 umowy, informację o przesunięciach kwot pomiędzy poszczególnymi pozycjami budżetu, załączono do sprawozdania z realizacji projektu.

(akta kontroli str. 152, 181, 285, 550)

²⁴ Zgodnie z pkt. XIII ust. 5 konkursu 4/2017 p.n. „Samodzielni i skuteczni” wartość pracy jednego wolontariusza nie mogła przekraczać 18 zł/h. Jeśli wolontariusz miałby wykonywać taką pracę jak opłacani wykonawcy, warunkiem przyjęcia wyższej stawki było posiadanie kwalifikacji wymaganych dla osób zatrudnionych.

2.4. Podczas realizacji objętych kontrolą projektów Stowarzyszenie nie zlecało podmiotom zewnętrznym zadań będących elementem projektu (oprócz udzielania świadczeń przez opiekunów, instruktorów, wynajmu miejsc noclegowych, wyżywienia, wypożyczenie sprzętu pływającego, korzystania z pływalni itp.). Wyjątkiem było zlecenie zakwaterowania i wyżywienia w hotelach uczestników „Cyklu obozów I i II” oraz wykonania audytów kontrolowanych projektów. Postępowania w tych sprawach przeprowadzono w trybie konkursu, zgodnie z wytycznymi PFRON w zakresie kwalifikowalności kosztów. Ogłoszenia w sprawie wyboru konkursu zamieszczono na stronie internetowej Stowarzyszenia i opublikowano w siedzibie (na drzwiach biura). W każdym z trzech postępowań wpłynęło od dwóch do czterech ofert. W konkursach na wykonanie audytów objętych kontrolą projektów wybranym wykonawcą audytu było to samo przedsiębiorstwo, które podjęło się wykonania zadania:

- w projekcie „Cykl obozów I” za 27.000 zł (w I okresie finansowania) i za 29.800 zł (w II okresie finansowania), co stanowiło odpowiednio 1,86% i 1,72% kosztów kwalifikowalnych,
- w projekcie „Cyklu obozów II” za 6.000 zł (0,44 % kosztów kwalifikowalnych),
- w projekcie „Ćwiczę, myślę, rozwijam się” za 6.000 zł (0,44% kosztów kwalifikowalnych).

Koszty przeprowadzenia audytów zaproponowane przez firmę audytową były takie same lub zbliżone do określonych na te zadanie w umowach z PFRON (odpowiednio: 27.000 zł, 30.000 zł, 6.000 zł i 6.000 zł), podpisanych od ośmiu do 14 miesięcy przed przeprowadzeniem konkursów. Z wyjaśnień wiceprezesa Stowarzyszenia wynika, że we wnioskach o realizację projektów podawano koszt audytów odpowiadający maksymalnej dopuszczalnej przez PFRON wielkości tego kosztu. „Wnioski o dofinansowanie projektów były zawsze przeprowadzane zgodnie z wytycznymi zawartymi w dokumentacji konkursowej. Poszczególne konkursy narzucały obowiązek przeprowadzenia audytu, jednocześnie uznając ich koszt jako kwalifikowany w ramach projektu. W konkursie 24 prowadzonym przez PFRON, obowiązek przeprowadzenia audytu zewnętrznego wynikał z ogłoszenia o konkursie. Szczegóły zostały określone w dokumencie pn.: „Wytyczne dotyczące audytu zewnętrznego zadań/projektów finansowanych w części lub w całości ze środków PFRON w ramach ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych” – rozdz. V, pkt. 1-4. Koszt audytu zewnętrznego został przewidziany został przewidziany w rozdz. V, pkt. 5 niniejszych wytycznych do konkursu, w brzmieniu „Za kwalifikowalny uznawany jest koszt audytu nie przekraczający 2% łącznych kosztów kwalifikowalnych danego zadania/projektu.” – co zostało dotrzymane. Tym samym dostosowaliśmy się do oczekiwań PFRON. W konkursie oznaczonym 4/2017, zasady dot. przeprowadzenia audytu zewnętrznego wynikały z Ogłoszenia o konkursie z dnia 10.10.2017 roku. Rozdział XV „Audyt zewnętrzny projektu”, odnosił się do obowiązku przeprowadzenia badania. Pkt. 5 w/w rozdziału określał przewidywany koszt przeprowadzenia audytu w brzmieniu: „Za kwalifikowalny uznaje się koszt audytu nie przekraczający 2% łącznych kosztów kwalifikowalnych projektu, nie więcej jednak niż 6.000 zł.” Co zostało dotrzymane”. Zastosowane przez Stowarzyszenie obliczenia kosztów były zgodne z wytycznymi PFRON. Jednak na obniżenie kosztów audytu wpłynęła zmiana przez PFRON wytycznych dotyczących zasad kwalifikowania kosztów audytu²⁵, co szczególnie jest widoczne w koszcie audytów podobnych do siebie projektów „Cykl obozów I” i „Cykl obozów II”, których koszt zmniejszył się z 29.800 zł do 6.000 zł.

(akta kontroli str. 743-744)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono
nieprawidłowości

²⁵ Zgodnie z wytycznymi obowiązującymi w 2016 r. uznawano za kwalifikowalny koszt audytu w wys. do 2% łącznych kosztów kwalifikowalnych: <https://www.pfron.org.pl/organizacje-pozarządowe/projekty-i-konkursy-dla-organizacji-pozarządowych/zadania-zlecane-konkurs/kurs-na-samodzielność-k/wytyczne-dotyczące-audytu-zewnętrznego-zadani-projektów-finansowanych-w-czesci-lub-w-calosci-ze-srodkow-pfron-w-ramach-ustawy-o-rehabilitacji-zawodowej-i-społecznej-oraz-zatrudnianiu-osob-niepełnosprawnych/#k293585>. Po zmianie wytycznych PFRON, maksymalny kwalifikowalny koszt audytu ustalono na 6.000 zł: <https://www.pfron.org.pl/organizacje-pozarządowe/projekty-i-konkursy-dla-organizacji-pozarządowych/zadania-zlecane-konkurs/samodzielni-i-skuteczni-konkurs-42017/ogłoszenie-z-dnia-10-pazdziernika-2017-roku-konkursu-pn-samodzielni-i-skuteczni/>

OCENA CZĄSTKOWA

Stowarzyszenie prawidłowo sfinansowało objęte kontrolą NIK projekty, zapewniając przy tym wniesienie własnego wkładu w przedsięwzięcie. Poprawnie rozliczono koszty i sporządzono sprawozdania z realizacji projektów. Zgodnie z wytycznymi PFRON zlecono wykonanie zadań podmiotowi zewnętrznemu.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

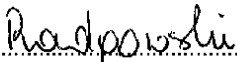
Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

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

Białystok, 3 października 2019 r.

Kontroler:
Władysław Radgowski
gł. specjalista k. p.


.....
podpis

p.o. DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Agata Ciupa


.....
podpis