



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.012.04.2019



02213519

Pani Stanisława Barbara Kuczalek
Społeczno-Oświatowe Stowarzyszenie
Pomocy Pokrzywdzonym i Niepełnosprawnym
„Edukator” w Łomży
ul. Wojska Polskiego 29A, 18-400 Łomża

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Spoleczno-Oswiatowe Stowarzyszenie Pomocy Pokrzywdzonym i Niepełnosprawnym „Edukatorka” w Łomży ¹ , ul. Wojska Polskiego 29A, 18-400 Łomża
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisława Barbara Kuczałek, Prezes Zarządu Stowarzyszenia ² od 22 października 2004 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wykonanie dotowanych zadań i uzyskanie zakładanych efektów. 2. Przestrzeganie 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 ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Adrian Gosk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/82/2019 z 26 czerwca 2019 r. oraz nr LBI/107/2019 z 26 sierpnia 2019 r. (akta kontroli str.1-3)

¹ Dalej: „Edukatorka” lub „Stowarzyszenie”.

² Dalej: „Prezes Stowarzyszenia”.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm. Ustawa zwana dalej: „ustawą o NIK”.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Stowarzyszenie prawidłowo realizowało objęte kontrolą zadania zlecone przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych⁵, służące zwiększeniu samodzielności osób niepełnosprawnych.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Objęte kontrolą projekty zrealizowano terminowo i zgodnie z zasadami określonymi w umowach z PFRON. Działania wspierały rehabilitację społeczną uczestniczących w nich niepełnosprawnych dzieci i były wykonywane przez personel o kwalifikacjach przewidzianych w umowach o dofinansowaniu. Wykonywane przez zespół prowadzących rehabilitację specjalistów diagnozy potwierdzały, że realizowana przez nich terapia przyczyniła się do zniwelowania, zahamowania lub spowolnienia występujących u rehabilitowanych dysfunkcji, a tym samym osiągnięcia ustalonych w umowach rezultatów. NIK zauważa, że występowała duża rotacja uczestników projektów. Pełny cykl rehabilitacji ukończyło 38,1% i 51,9% osób przyjętych do projektów realizowanych odpowiednio: w latach 2014-2017 oraz 2017-2019.

Projekty zostały prawidłowo sfinansowane (z zapewnieniem wkładu własnego Stowarzyszenia) i rozliczone. Sprawozdania z ich realizacji zostały sporządzone na podstawie odpowiednio prowadzonej dokumentacji księgowej. W Stowarzyszeniu przestrzegano wytycznych PFRON w zakresie zlecenia zadań podmiotom zewnętrznym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

1. Wykonanie dotowanych zadań i uzyskanie zakładanych efektów

1.1. W okresie objętym kontrolą Stowarzyszenie zakończyło realizację dwóch projektów zleconych przez PFRON⁷:

- w marcu 2017 roku projektu pn. „*Wielospecjalistyczna, kompleksowa rehabilitacja drogą ku samodzielności dzieci niepełnosprawnych*”⁸ rozpoczętego w styczniu 2014 roku. Zgodnie z umową podpisaną z PFRON (po zmianach zawartych w aneksach) całkowitą wartość Projektu 2014 – 2017 zaplanowano na 1.719,2 tys. zł (w kolejnych okresach rozliczeniowych odpowiednio 720,5 tys. zł, 477,7 tys. zł oraz 520 tys. zł), w tym 1.612,2 tys. zł (93,8%) stanowiło dofinansowanie ze środków PFRON (kolejno: 684,1 tys. zł, 436,8 tys. zł i 491,4 tys. zł), zaś 106,9 tys. zł (6,2%) wkład własny Stowarzyszenia. Projekt 2014 – 2017 nie zakładał dofinansowania innymi środkami, w tym publicznymi,
- od kwietnia 2017 roku do marca 2019 roku zrealizowano dwuletni projekt pn. „*Systematyczna rehabilitacja i wsparcie rozwoju drogą ku samodzielności*”⁹. Zgodnie z umową podpisaną z PFRON (po zmianach zawartych w aneksach) całkowitą wartość Projektu 2017 – 2019 zaplanowano na 1.633,5 tys. zł (w kolejnych okresach rozliczeniowych odpowiednio 823,7 tys. zł oraz 809,9 tys. zł), w tym 1.550,5 tys. zł (94,9%) stanowiło dofinansowanie ze środków PFRON (kolejno: 781,7 tys. zł i 768,8 tys. zł), zaś 83 tys. zł (5,1%) wkład własny Stowarzyszenia. Projekt 2017 – 2019 nie zakładał dofinansowania innymi środkami, w tym publicznymi.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej „PPFRON”.

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

⁷ Oba w ramach drugiego kierunku pomocy pn. „*zwiększenie samodzielności osób niepełnosprawnych*”.

⁸ Umowa nr ZZO/000069/10/D z dnia 17 grudnia 2013 r. (z aneksami z 13 maja 2015 r. oraz 7 kwietnia 2016 r.). Projekt zwany dalej „*Projektem 2014 – 2017*”.

⁹ Umowa nr ZZO/000138/10/D z dnia 5 maja 2017 r. (z aneksami z 21 lutego 2018 r., 7 maja 2018 r. oraz 22 listopada 2018 r.). Projekt zwany dalej „*Projektem 2017 – 2019*”.

Od 1 kwietnia 2019 roku Edukator rozpoczął kolejny (trzyletni) projekt pn. „*Długofalowa, wielospecjalistyczna rehabilitacja szansą na rozwój i samodzielność dzieci niepełnosprawnych*”¹⁰, którego wartość realizacji w pierwszym roku założono na 671 tys. zł (629,6 tys. zł stanowić miało dofinansowanie PFRON, zaś 41,4 tys. zł wkład własny Stowarzyszenia). (akta kontroli str. 13-17, 56-69, 299-311)

W wyniku weryfikacji dokumentacji dotyczącej Projektu 2014 – 2017 oraz Projektu 2017 – 2019 stwierdzono m.in., iż:

- zgodnie z § 13 umów podpisanych z PFRON Stowarzyszenie upubliczniło informacje o ww. projektach, w tym terminy ich realizacji oraz warunki rekrutacji. W dniu kontroli na stronie internetowej Stowarzyszenia znajdowały się szczegółowe informacje tylko na temat Projektu 2017 – 2019. Jak wyjaśniła Prezes Stowarzyszenia: „*Brak informacji na naszej aktualnej stronie internetowej na temat Projektu 2014-2017 wynika ze znacznego upływu czasu, a także ograniczonej pojemności danych możliwej do zarchiwizowania na tej stronie. Informacje na temat realizacji i warunków rekrutacji do kolejnych projektów PFRON były zatem upubliczniane, a następnie na bieżąco raportowane i weryfikowane przez PFRON (uwag w tym zakresie nie było)*”. Prezes Stowarzyszenia wskazała także adresy internetowe pod którymi znajdowały się fragmentaryczne informacje dotyczące realizacji przez Edukatora Projektu 2014 – 2017.
- zakładano objęcie wsparciem – jako beneficjentów ostatecznych - 21 (Projekt 2014 – 2017) oraz 27 (Projekt 2017 – 2019) dzieci posiadających aktualne orzeczenia o niepełnosprawności. W trakcie realizacji obu projektów beneficjenci ostateczni zmieniali się: 1] w Projekcie 2014 – 2017 spośród pierwotnie zrekrutowanych, ośmioro dzieci przeszło pełny ponad trzyletni cykl zajęć, zaś 13 dzieci zostało zastąpionych (niekiedy kilkakrotnie) innymi uczestnikami – ostatecznie w całym projekcie wzięło udział 41 niepełnosprawnych dzieci; 2] w Projekcie 2017 – 2019, spośród pierwotnie zrekrutowanych, 14 dzieci przeszło pełny 24 miesięczny cykl zajęć, zaś 13 dzieci zostało zastąpionych (niekiedy kilkakrotnie) innymi uczestnikami – ostatecznie w całym projekcie wzięło udział 45 niepełnosprawnych dzieci. Spośród 45 uczestników Projektu 2017 – 2019, 20 dzieci było także uczestnikami Projektu 2014 – 2017 oraz 20 – Rozpoczętego Projektu.
- zgodnie z § 4 umów podpisanych z PFRON udokumentowano realizację poszczególnych działań oraz koszty z nimi związane. Stowarzyszenie dysponowało m.in. umowami, fakturami, rachunkami, kartami pracy prowadzących zajęcia i wolontariuszy oraz miesięcznymi listami obecności na poszczególnych zajęciach podpisanymi przez opiekunów dzieci, a także wyciągami bankowymi związanymi z operacjami gospodarczymi dotyczącymi ww. projektów. Edukator nie dysponował natomiast ewidencją wykonanych dowozów dzieci z i do miejsca zamieszkania potwierdzoną podpisami rodziców, a jedynie fakturami za paliwo i eksploatację posiadanego samochodu. Jak wyjaśniła Prezes Stowarzyszenia: „*Ze względu na skierowanie kolejnych projektów PFRON do niepełnosprawnych dzieci przede wszystkim z terenów wiejskich bezpłatny transport był niezwykle istotnym ich elementem. Spełnialiśmy wszystkie wymogi PFRON w tym zakresie i na bieżąco raportowaliśmy te dane – nigdy nie otrzymując jakichkolwiek uwag w tym zakresie. Tak naprawdę wykonaliśmy znacznie więcej przewozów niż zakładały projekty, a podpisy rodziców o uczestnictwie w zajęciach świadczą, iż dzieci zostały dostarczone na zajęcia. Oba nasze samochody służące do przewozu dzieci w ramach Projektu 2014-2017 oraz Projektu 2017-2019 posiadały nadajniki GPS z podglądem na monitorze komputerowym. Nigdy nie stwierdziliśmy jakichkolwiek uchybień w pracy kierowców, dotyczących przebiegu tras i dowozu dzieci w obu projektach.*” PFRON w trakcie obu ww. projektów nie kwestionował sposobu dokumentowania wykonanych przewozów uczestników.

¹⁰ Projekt zwany dalej „*Rozpoczętym Projektem*”.

- zrealizowano zakładane w umowach z PFRON zakresy rzeczowe – udzielano wsparcia (w postaci różnych form terapii i rehabilitacji) dla odpowiednio 41 i 45 uczestników, przy czym w poszczególnych okresach realizowane działania obejmowały ciągle 21 oraz 27 niepełnosprawnych dzieci, tj. odpowiadały wielkościom przewidzianym w umowach z PFRON. Ponadto w Projekcie 2017 – 2019 zapewniono także poradnictwo prawne, psychologiczne i pedagogiczne dla opiekunów tych dzieci.

Prezes Stowarzyszenia wyjaśniła, iż: *„Dzieci wymagają stałego (jak najdłuższego wsparcia) i w żadnym wypadku nie zależy nam na jakiegokolwiek rotacji w realizowanym projekcie. (...) nie zobowiązaliśmy rodziców do deklarowania oraz bezwzględnego uczestnictwa w projekcie bo byłoby to po prostu nieludzkie biorąc pod uwagę i tak niezwykle trudną sytuację życiową tych osób. Powody odchodzenia uczestników były różne – najczęściej rodzice przeprowadzali się, poszukiwali innych ośrodków wsparcia w Polsce (a my w takich przypadkach nie chcieliśmy ryzykować chociażby w związku z potencjalnym podwójnym finansowaniem danego uczestnika), występowały także problemy i konflikty rodzinne, dotyczące dalszej wizji wsparcia dla ich dzieci. U niektórych dzieci niezależnie od wsparcia pogłębiała się choroba, a jeden z uczestników zmarł, co skutkowało wejściem nowych dzieci niepełnosprawnych z list rezerwowych. Niektórzy uczestnicy w trakcie projektów przekraczali także wiek w którym wsparcie było możliwe do udzielenia. Jednocześnie zapewniam, iż wiedząc jak ważna jest ciągłość nie usuwaliśmy nikogo wbrew jego woli. PFRON nigdy nie kwestionował, iż niektórzy uczestnicy kolejnych projektów powtarzają się.”* W obu podpisanych umowach z PFRON nie było zastrzeżenia dotyczącego wykluczenia z uczestnictwa dzieci niepełnosprawnych biorących udział w poprzednich projektach dofinansowanych środkami PFRON.

- dla każdego uczestnika zespół specjalistów (m.in. pedagog, fizjoterapeuta, logopeda, psycholog) przeprowadzał diagnozę wstępną i opracowywał Indywidualny Plan Działania zawierający konkretne zalecenia dotyczące niepełnosprawnego dziecka (np. usprawnianie motoryki, doskonalenie umiejętności grafomotorycznych i poznawczych, wydłużanie koncentracji uwagi itp.). Zespół specjalistów w oparciu o arkusze ewaluacji wewnętrznej dokonywał okresowej oceny wsparcia oraz efektów z nią związanych. W ramach Projektu 2014-2017 dla każdego beneficjenta ostatecznego dysponowano diagnozą okresową – 15 miesięczną, a następnie dwukrotnie 12 miesięczną, zaś w ramach Projektu 2017-2019 diagnozą okresową – 12 miesięczną, które każdorazowo potwierdzały postępy rehabilitacji społecznej uczestników. We wnioskach o dofinansowanie ww. projektów (stanowiących integralną część umów z PFRON) przewidziano monitorowanie wskaźników rezultatu w cyku półrocznym. Prezes Stowarzyszenia wyjaśniła: *„Nie mieliśmy, żadnych niedoborów w postaci okresowego zmniejszenia liczby beneficjentów ostatecznych i na bieżąco realizowana była analiza całości dokumentacji w tym zakresie, w tym także jeśli chodzi o poszczególne dzieci niepełnosprawne (wskazuje na to chociażby systematyczne zastępowanie wypadających z projektów uczestników). Co pół roku raportowaliśmy (poza raportowaniem bieżącym) postępy w danym projekcie PFRON gdzie odnosiliśmy się do rezultatów tym samym spełnialiśmy wymogi stawiane przez PFRON odnośnie monitorowania. Faktycznie nie dysponujemy wykonywanymi w cyklu półrocznym ankietami kwestionariuszowymi czy indywidualnymi kartami obserwacji postępu poszczególnych uczestników (były one opracowywane po włączeniu na listę beneficjentów, następnie corocznie i na koniec realizacji zajęć – na koniec danego projektu bądź w momencie odejścia beneficjenta ostatecznego) jednak według naszej wiedzy popartej uzgodnieniami telefonicznymi z przedstawicielami PFRON nie było wymogów łącznego dokumentowania poszczególnych form przewidzianych w tym punkcie, a jedynie przynajmniej jednego z nich. Tak więc półroczne sprawozdania kierowane przez Zarząd Stowarzyszenia do PFRON wskazujące na postępy wszystkich uczestników uznawaliśmy za spełnienie ww. wymogów.”* Diagnozy końcowe wszystkich beneficjentów ostatecznych ww. projektów (odpowiednio 21 i 27 dzieci niepełnosprawnych) potwierdzały rehabilitację społeczną uczestników (zniwelowanie, zahamowanie lub spowolnienie występujących dysfunkcji). Do najczęściej zdiagnozowanych efektów należało: poprawa komunikacji werbalnej

i pozawerbalnej, usprawnienie fizyczne i zwiększenie siły mięśniowej oraz korekta wad postawy, zmniejszenie nadwrażliwości, zwiększenie samodzielności oraz rozpoznawania i wyrażania emocji, a także poprawa w sferze integracji społecznej. U żadnego z ww. beneficjentów ostatecznych (21 oraz 27 niepełnosprawnych dzieci) w diagnozie końcowej zespół specjalistów nie wykazał osiągnięcia wystarczającego poziomu poszczególnych form realizowanej terapii – zalecano kontynuację prowadzonych działań. Prezes Stowarzyszenia wyjaśniła, iż: „ze strony PFRON nie było kontroli merytorycznych, ani zaleceń dotyczących zlecenia zewnętrznej weryfikacji trwałości zrealizowanych działań. Należy jednak zwrócić uwagę, iż w tego typu projektach trudno mówić o trwałości bowiem powinny być to działania systematyczne (kontynuowane), a nie etapowe. Uważam, że zespół specjalistów prawidłowo ocenił poszczególnych uczestników – zalecając dalszą kontynuację prowadzonych działań. Do zdiagnozowania stanu rozwoju psychofizycznego dziecka w danym momencie uprawnione są zespoły do spraw orzekania niepełnosprawności. Terapeuci w swoich ocenach wykazali, że zrealizowane terapie przyniosły pozytywne efekty, jednakże nie wyeliminowały w całości istniejących deficytów. We wszystkich projektach zakładamy złagodzenie skutków niepełnosprawności i ten cel osiągamy.”

(akta kontroli str. 4-9, 15-17, 56-69, 401-424, 429-430)

1.2. Stowarzyszenie osiągnęło cele założone w Projekcie 2014 – 2017 oraz Projekcie 2017-2019:

- zrealizowane działania wspierały rehabilitację społeczną uczestników (znielowanie, zahamowanie lub spowolnienie występujących dysfunkcji),
 - osiągnięto zakładane wskaźniki nakładu, produktu oraz rezultatu:
- a) W Projekcie 2014 – 2017 Edukator zobowiązał się do nieprzekroczenia wartości 32.575,95 (zmienionej w kolejnych okresach na 20.798,14 i 23.399,43) stanowiącej iloraz kwoty dofinansowania oraz liczby beneficjentów ostatecznych (pierwszy wskaźnik nakładu) – we wszystkich trzech okresach osiągnięto poziom tego wskaźnika identyczny do zaplanowanego, a także nieprzekroczenia wartości 37,62 (zmienionej w kolejnych okresach na 30,02 i 33,78) stanowiącej iloraz kwoty dofinansowania oraz liczby godzin udzielonego wsparcia (drugi wskaźnik nakładu) – w pierwszym okresie realizacji osiągnięto poziom 35,14, w drugim wartość 28,74, zaś w trzecim 31,08. Z kolei wskaźnik produktu (średnia liczba godzin wsparcia udzielonego beneficjentowi) ustalony na minimum 865,9 w pierwszym okresie i na 692,7 w następujących dwóch okresach, osiągnięto na poziomie kolejno: 927;723,47 i 752,76. Odnosząc się do przyczyn zmian ww. wskaźników w trakcie tego projektu Prezes Stowarzyszenia wyjaśniła: „Podstawową przyczyną zmieniających się wskaźników w Projekcie 2014-2017 były ograniczone środki finansowe w PFRON-ie w tym okresie, rzutujące na poziom udzielonego nam wsparcia na ponad trzyletni projekt. Ze względu na pozostawienie niezminionej liczby uczestników oraz form wsparcia spowodowało to istotne „zaburzenie wskaźników”. Staraliśmy się pracować z dziećmi systematycznie (proporcjonalnie) ale liczyliśmy także na proporcjonalne wsparcie finansowe. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że systematycznie rosną także koszty – zwłaszcza usług specjalistycznych. Ponadto różnice w wartościach wskaźników wynikały ze zróżnicowanych kwot dotacji dla poszczególnych okresów realizacji projektu (1 okres trwał 15 miesięcy, drugi i trzeci po 12 miesięcy). Wskaźnikiem rezultatu była niezmiennie liczba beneficjentów ostatecznych (uczestników), którzy rozwinięli kompetencje bądź nabyli indywidualne umiejętności – Stowarzyszenie potwierdziło osiągnięcie tego wskaźnika dla wszystkich 21 beneficjentów ostatecznych (100% planu);
 - b) W Projekcie 2017 – 2019 Edukator zobowiązał się do nieprzekroczenia w obu okresach wartości 42,61 ilorazu kwoty dofinansowania oraz liczby godzin udzielonego wsparcia (wskaźnik nakładu) – w pierwszym roku realizacji osiągnięto poziom 40,75, zaś w drugim wartość 40,12. Z kolei zakładana w obu okresach na minimalnym poziomie 679,44 średnia liczba godzin wsparcia udzielonego beneficjentowi (wskaźnik produktu) wyniosła odpowiednio 704,43 (w pierwszym roku realizacji) i 709,43 (w drugim roku). Wskaźnikiem rezultatu była liczba

beneficjentów ostatecznych (uczestników), którzy rozwinęli kompetencje bądź nabyli indywidualne umiejętności – Stowarzyszenie potwierdziło osiągnięcie tego wskaźnika dla wszystkich 27 beneficjentów ostatecznych (100% planu).

Zgodnie z zasadami określonymi w umowach z PFRON na realizację Projektu 2014-2017 oraz 2017-2019 (§ 1 ust. 5 pkt 3-4 w zw. z § 3 ust.1) osiągnięcie wskaźników rezultatu powinno odnosić się do liczby beneficjentów ostatecznych, którzy ukończyli pełny cykl rehabilitacji przewidziany dla danego projektu, tymczasem spośród 41 i 45 uczestników było to jedynie ośmiu oraz 14 uczestników. Tym niemniej PFRON na bieżąco (m.in. za pomocą platformy informatycznej) był informowany o faktycznej liczbie beneficjentów ostatecznych obu projektów i nie wnosił w tym zakresie zastrzeżeń. Prezes Stowarzyszenia wyjaśniła: „Dla PFRON-u ważne było aby projekt ukończyło tyle dzieci ile miało ukończyć, a ruch beneficjentów był na bieżąco widoczny dla PFRON za pośrednictwem aplikacji internetowej oraz przesyłanych raportów w tym zakresie.”;

- sprawozdania końcowe z obu ww. projektów zostały przedłożone w terminach wynikających z § 5 podpisanych umów oraz każdorazowo zawierały pozytywne opinie audytorów zewnętrznych. Sprawozdania z Projektu 2014 – 2017 oraz z pierwszego okresu realizacji Projektu 2017-2019 zostały zaakceptowane przez PFRON odpowiednio: 23 czerwca 2015 r., 9 czerwca 2016 r., 21 czerwca 2017 r., 26 czerwca 2018 r. Ostatnie ze sprawozdań (za drugi okres realizacji Projektu 2017-2019), na wniosek PFRON (pismo z 29 maja 2019 r. oraz 24 lipca 2019 r.) było uzupełniane (2 lipca 2019 r. oraz 12 sierpnia 2019 r.). Do zakończenia kontroli Stowarzyszenie nie uzyskało informacji o jego akceptacji.

(akta kontroli str. 4-9, 15-17, 185-192, 293-296, 425-428)

Stowarzyszenie nie badało trwałości obu zrealizowanych projektów PFRON. Edukator nie dysponował także dokumentami potwierdzającymi weryfikację zadowolenia rodziców (np. testami bądź ankietami) w trakcie Projektu 2014 – 2017, natomiast jakość usług świadczonych w trakcie Projektu 2017 – 2019 potwierdzały wyniki anonimowej ankiety podsumowującej pierwszy rok jego realizacji. Stowarzyszenie dysponowało 25 wypełnionymi przez opiekunów formularzami, w których m.in.:

- wszystkich 25 opiekunów wyraziło zadowolenie z zaproponowanej oferty i potwierdziło chętny udział dzieci w zorganizowanych zajęciach,
- wszystkie odpowiedzi wskazywały, iż zorganizowane dla dzieci zajęcia wpłynęły na zauważalną poprawę ich funkcjonowania, z czego w ośmiu przypadkach była ona „bardzo duża”, w kolejnych ośmiu „duża”, zaś w pięciu „średnia” (w czterech przypadkach opiekunowie nie określili poziomu tej poprawy),
- nie wniesiono jakichkolwiek uwag, problemów bądź skarg dotyczących metod i sposobów pracy z niepełnosprawnymi dziećmi.

Jak wyjaśniła Prezes Stowarzyszenia: „Edukator realizował wszystkie zalecone i przewidziane w umowach z PFRON działania w tym okresowe audyty realizowane przez zespół audytorów i biegłych rewidentów. We wszystkich raportach audytowych wskazano na prawidłowy przebieg tych projektów, a poza weryfikacją finansowo-księgową audytorzy sygnalizowali także w ograniczonym zakresie (adekwatnym do posiadanych przez nich kwalifikacji) prawidłową realizację części merytorycznej (wyposażenie, efekty działań itp.). Biorąc pod uwagę relatywnie niskie stawki wynagrodzeń, zapewniane w budżetach przez PFRON nie jesteśmy konkurencyjni na łódzkiej rynku w pozyskiwaniu terapeutów do poszczególnych form wsparcia w tym szczególnie psychologów. Bazujemy przede wszystkim na wykwalifikowanych młodych osobach, które są związane ze Stowarzyszeniem i poza wynagrodzeniem traktują zajęcia z dziećmi jako swoistą misję oraz możliwość zdobycia doświadczenia i dodatkowych umiejętności. Zadania na zlecenie PFRON realizujemy od 2007 roku i nie było w tym czasie jakichkolwiek skarg na jakość świadczonych usług. Przed każdym projektem organizowałam spotkania z rodzicami w celu omówienia indywidualnych warunków i zgłaszania wszelkich uwag. (...) W każdym projekcie staramy się także weryfikować jakość, przy czym w różnych formach – najczęściej przez

ankiety bądź diagnozy specjalistów stawiane uczestnikom. Najlepiej o jakości tych usług świadczy kontynuacja uczestnictwa przez dużą grupę dzieci.”

(akta kontroli str. 4-9, 15-17, 399-400)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Stowarzyszenie prawidłowo wykonało oba objęte kontrolą zadania zlecone przez PFRON i osiągnęło zakładane dla nich cele. Zrealizowane działania wspierały rehabilitację społeczną uczestniczących w nich niepełnosprawnych dzieci.

OBSZAR

2. Przestrzeganie zasad wykorzystania środków

Opis stanu
faktycznego

2.1. Stowarzyszenie nie prowadziło działalności odpłatnej w obu zakończonych projektach i nie pobierało opłat od ich uczestników, a ewidencja księgowa zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości¹¹ oraz § 4 umów podpisanych z PFRON umożliwia weryfikację prawidłowości wydatkowania środków finansowych. Przeprowadzona na próbie 40 dowodów księgowych (20 dokumentów na łączną kwotę 22,9 tys. zł, tj. 1,4% kosztów bezpośrednich w Projekcie 2014-2017 oraz 20 dokumentów na łączną kwotę 44,3 tys. zł, tj. 3,2% kosztów bezpośrednich w Projekcie 2017-2019) weryfikacja potwierdziła prawidłowość kwalifikowalności poniesionych wydatków oraz opisu poszczególnych dokumentów zgodnie z art. 21-22 ustawy o rachunkowości i wytycznymi PFRON wynikającymi z podpisanych umów.

(akta kontroli str. 11-39, 60, 372-398)

2.2. Dofinansowanie PFRON w Projekcie 2014 – 2017 oraz Projekcie 2017 – 2019 nie przekraczało okresowo maksymalnych umownych limitów, a powstałe w ramach drugiego z ww. projektów oszczędności (w kwocie 6,6 tys. zł) zostały terminowo zwrócone do PFRON (w trakcie Projektu 2014-2017 oszczędności nie wygospodarowano). Prezes Stowarzyszenia wyjaśniła, iż: „W trakcie realizacji tego projektu zrezygnowała ze zleconych przez nas usług psycholog stąd musieliśmy zwrócić do PFRON kwotę 6,6 tys. zł. Dzięki zwiększeniu pracy wolontariuszy (z wykształceniem psychologicznym) udało nam się w pełni te usługi zrealizować (związane zatem było to ze zwiększeniem wkładu niefinansowego). Zwiększony wymiar działań (poszczególnych form terapii) w obu projektach związany był wyłącznie z oszczędnościami wygospodarowanymi w związku z chorobami stałego personelu (zatrudnionego na umowach o pracę) oraz zastępstwach osób na podstawie tańszych form zatrudnienia (zleceń bądź wolontariatu).” Ostatecznie:

- całkowita wartość Projektu 2014-2017 wyniosła 1.719,2 tys. zł (100% planu), w tym 1.612,2 tys. zł (93,8%) dofinansowania PFRON, 86,9 tys. zł (5%) stanowił wkład finansowy i niefinansowy Stowarzyszenia, zaś 20 tys. zł (1,2%) pochodziło z dotacji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku,
- całkowita wartość Projektu 2017 – 2019 wyniosła 1.631,2 tys. zł (99,9% planu), w tym 1.543,9 tys. zł (94,7%) dofinansowania PFRON, łącznie 67,3 tys. zł (4,1%) stanowił wkład finansowy i niefinansowy Stowarzyszenia, zaś 20 tys. zł (1,2%) pochodziło z dotacji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego w Białymstoku.

(akta kontroli str. 4-9, 13-14, 174)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż obie podpisane umowy (wraz z aneksami) dotyczące Projektu 2014 – 2017 oraz Projektu 2017 – 2019 nie przewidywały wkładu własnego z jakichkolwiek innych źródeł publicznych (poza PFRON), a dzięki obu ww. dotacjom z samorządu Województwa Podlaskiego¹² Stowarzyszenie obniżyło poziom finansowania ze źródeł niepublicznych. Jak wyjaśniła Prezes Stowarzyszenia: „W momencie opracowywania wniosków do PFRON i podpisywania pierwotnych umów nie było wiadomo, że będą konkursy do UMWP, zaś z punktu widzenia PFRON nie miało

¹¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 351. Ustawa zwana dalej „ustawą o rachunkowości”.

¹² Obie dotacje (po 20 tys. zł każda) pozyskano w ramach konkursów ofert na realizację zadań publicznych Województwa Podlaskiego przez organizacje pozarządowe, w zakresie dofinansowania wkładów własnych do projektów finansowanych ze środków zewnętrznych (środki nie pochodzące z PFRON).

znaczenia w jaki sposób zgromadzimy wkład własny (my w zasadzie też tego nie wiedzieliśmy). Ponieważ konkursy się pojawiły i była taka możliwość, nie widzieliśmy przeszkód aby pozyskać te środki tym bardziej, że jesteśmy organizacją pożytku publicznego (non profit) i oszczędzone środki można było zagospodarować na inne cele statutowe (na marginesie też nie zawsze prawidłowo dotowane przez niektóre samorządy). W sprawozdaniach do PFRON były przekazywane pełne informacje na ten temat, zaś PFRON nie kwestionował nigdy tego faktu."

Edukator środki otrzymane z UMWP wydatkował na cele zgodne z treścią konkursów oraz umów podpisanych z tą instytucją (wkład własny). (akta kontroli str. 4-9, 11-17, 297)

Praca wolontariuszy stanowiąca element wkładu własnego Stowarzyszenia (tzw. niefinansowych) do obu ww. projektów została prawidłowo rozliczona i udokumentowana – z wykwalifikowanymi wolontariuszami (prawnikiem, pedagogiem oraz psychologiem) podpisywano porozumienia o wykonywaniu świadczeń wolontarystycznych. Wypełniali oni miesięczne karty pracy potwierdzające wykonanie poszczególnych usług, które zostały opisane zgodnie z wymogami umów podpisanych z PFRON. Wkład niefinansowy nie był ujmowany w ewidencji księgowej Stowarzyszenia. Jak wyjaśniła Główna księgowa Stowarzyszenia: „W przypadku wkładu niefinansowego w całości dotyczył on pracy wolontariuszy tak więc nie było jakiegokolwiek ruchu zarówno po stronie przychodowej, jak i kosztowej – tak więc nie było potrzeby ujmowania tego procesu na kontach bilansowych Stowarzyszenia. Brak kont pozabilansowych spowodował z kolei, iż wkład niefinansowy nie był odzwierciedlany w jakikolwiek inny sposób na ewidencji księgowej – mimo raportowania do PFRON instytucja ta nigdy nie zakwestionowała tego faktu. W niedługim czasie planujemy uruchomienie kont pozabilansowych i ujmowanie na nich wkładów niefinansowych z projektów PFRON.” Posiadana przez Stowarzyszenie dokumentacja dotycząca pracy wolontariuszy umożliwia weryfikację prawidłowości wniesienia wkładów niefinansowych do obu analizowanych projektów.

W pierwszym roku realizacji Projektu 2017 – 2019 Edukator znacznie zwiększył zaangażowanie wolontariuszy (z usług zaplanowanych na 5,3 tys. zł do faktycznie zrealizowanych na poziomie 9,6 tys. zł), gdyż jak wyjaśniła Prezes Stowarzyszenia: „Zwiększyliśmy wartość pracy wolontariuszy ze względu na potrzebę realizacji zajęć z psychologiem, którego nie można było znaleźć na rynku pracy, a obie panie ze względu na indywidualne uwarunkowania wyraziły zgodę jedynie na taką formę współpracy – co w zasadzie uratowało nasz projekt w tym obszarze. W pierwszym okresie realizacji tego projektu przebywałam na długim zwolnieniu lekarskim spowodowanym poważną chorobą i zaufałam doświadczonej księgowej, która nie podołała zadaniu i nie monitorowała odpowiednio zaangażowania finansowego w tym projekcie. Skutkiem tego musieliśmy zwrócić ponad 6 tys. zł, a dalsza współpraca księgowej ze Stowarzyszeniem zakończyła się. Dla Stowarzyszenia jako realizatora zadania zleconego przez PFRON najistotniejsza była troska o to, by dzieci otrzymały w całości zaplanowane godziny wsparcia, co rzutuje na osiągnięte wskaźniki. Dzięki zaangażowaniu wolontariuszy zaplanowane wskaźniki osiągnęliśmy, a beneficjenci otrzymali w pełni zaplanowane wsparcie.”

W związku ze zwiększeniem pracy wolontariuszy w pierwszym okresie realizacji Projektu 2017 – 2019 Edukator w całości wyłączył tą pozycję z kosztów kwalifikowanych (nie przewidzianych w budżecie projektu), a tym samym zmniejszył o 6,6 tys. zł kwotę dofinansowania ze środków PFRON. (akta kontroli str. 4-39)

2.3. Koszty związane z realizacją obu zakończonych projektów zostały rozliczone zgodnie z ich budżetami, w tym:

- koszty pośrednie rozliczne były ryczałtowo w wysokościach odpowiadających wartościom z podpisanych umów. W Projekcie 2014 – 2017 koszty bezpośrednie wyniosły łącznie 1.591,8 tys. zł, zaś koszty pośrednie stanowiły 8% tej kwoty (127,3 tys. zł). Z kolei w Projekcie 2017 – 2019 koszty bezpośrednie wyniosły łącznie 1.383 tys. zł, zaś koszty pośrednie stanowiły 17,9% tej kwoty (248,2 tys. zł). Odnosząc się do przyczyn istotnej zmiany wysokości kosztów pośrednich Prezes Stowarzyszenia wyjaśniła: „Nastąpiło to z inicjatywy PFRON i nie znam przyczyny – my dostosowaliśmy się do warunków umownych. W pierwszym przypadku w ramach kosztów bezpośrednich występowały również koszty administracyjne (koordynator,

księgową itp.), zaś w drugim przypadku, przy podwyższonych kosztach pośrednich w budżecie projektu kosztów administracyjnych już nie było.”,

- kosztów pośrednich nie rozliczano jako bezpośrednich,
- wkłady własne Stowarzyszenia oraz środki UMWP zostały przeznaczone na pokrycie kosztów bezpośrednich (Eduktor uzyskał zatwierdzenie rozliczenia środków z dotacji Województwa Podlaskiego),
- koszty sprawozdane do PFRON w Projekcie 2017 – 2019 oraz w pierwszym i trzecim okresie realizacji Projektu 2014-2017 odpowiadały danym z ewidencji księgowej Stowarzyszenia za ww. okresy. W drugim okresie realizacji Projektu 2014-2017 (od kwietnia 2015 roku do marca 2016 roku) Eduktor sprawozdał do PFRON kwotę 477,7 tys. zł, tj. o 1,3 tys. zł niższą od faktycznej (479 tys. zł). Główna księgową Stowarzyszenia wyjaśniła, iż: „W okresie od stycznia do marca 2016 roku wydatkowano faktycznie o 1.325,72 zł więcej niż zakładał ten projekt (m.in. na materiały zużywalne dla uczestników i paliwo do samochodu służącego do przewozu uczestników projektu – koszty bezpośrednie) ze środków własnych Stowarzyszenia. W sprawozdaniu do PFRON wykazaliśmy kwotę z budżetu tj. o 1.325,72 zł niższą niż faktycznie poniesiona, jednakże zgodną z przyjętym w umowie budżetem Projektu 2014-2017. Nie miało to jakiegokolwiek wpływu na jakość i ilość zaplanowanych świadczeń.” Fakt ten nie miał wpływu na wysokość dofinansowania otrzymanego przez Stowarzyszenie zarówno ze środków PFRON, jak i UMWP. (akta kontroli str. 4-39)

2.4. Stowarzyszenie przestrzegało zasad zlecenia realizacji zadań podmiotom zewnętrznym. Poza angażowaniem personelu obu ww. projektów oraz zakupem pojedynczych towarów bądź usług jedynym zleceniem zadań Eduktora do realizacji innych wykonawców były usługi audytowe. W obu wnioskach do PFRON (stanowiących element podpisanych umów) usługi takie zostały ujęte, a następnie zaakceptowane przez PFRON, zaś ich wartość nie przekraczała 14 tys. euro. Stowarzyszenie stosowało tryb konkurencyjny wyboru audytorów. Ostateczne koszty tych usług wyniosły kolejno: 4 tys. zł, 3 tys. zł oraz 2,5 tys. zł (Projekt 2014 – 2017) oraz dwukrotnie po pięć tys. zł (Projekt 2017 – 2019).

(akta kontroli str. 4-17)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W ramach realizacji obu zakończonych Projektów Stowarzyszenie przestrzegało zasad wykorzystania środków. Wyodrębniona ewidencja księgowa umożliwiała weryfikację wydatkowanych środków i sporządzone zostały na jej podstawie rzetelne sprawozdania, a poniesione koszty zostały właściwie rozliczone. Poza dofinansowaniem PFRON Eduktor wygospodarował także odpowiednie środki finansowe z funduszy własnych oraz dzięki dotacjom samorządu wojewódzkiego. Eduktor przestrzegał zasad zlecenia realizacji zadań podmiotom zewnętrznym.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

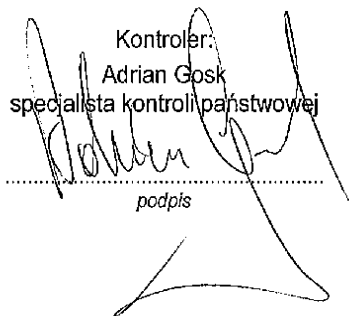
Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

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.

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, 7 października 2019 r.

Kontroler:
Adrian Gosk
specjalista kontroli państwowej



podpis

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



podpis