



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.014.02.2019

Agnieszka Niedzwiedzka
Prezes Zarządu
Towarzystwa Przyjaciół Niepełnosprawnych
w Łodzi
ul. Stanisława Staszica 1/3
91-746 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Towarzystwo Przyjaciół Niepełnosprawnych w Łodzi, ul. Stanisława Staszica 1/3, 91-746 Łódź ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Agnieszka Niedźwiedzka, Prezes Zarządu, od 16 marca 2005 r. (akta kontroli str. 2-20)
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 ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Małgorzata Chojnacka, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/156/2019 z 2.07.2019 r. (akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: Towarzystwo lub TPN.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2017-2019 Towarzystwo zrealizowało zadania zlecone przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: PFRON) przewidziane w trzech umowach. Zakładane cele, wyrażone wskaźnikami rezultatu zostały osiągnięte i obejmowały zwiększenie poziomu samodzielności oraz nabycie szeroko pojętych kompetencji społecznych przez beneficjentów, a także podjęcie zatrudnienia przez osoby niepełnosprawne na otwartym rynku pracy. W TPN prawidłowo dokumentowano działania obejmujące poszczególne formy pomocy i wsparcia dla uczestników projektów.

Towarzystwo prawidłowo sporządziło sprawozdania z realizacji projektów na podstawie prowadzonej ewidencji księgowej, a także wniosło wymagany wkład własny finansowy w postaci środków ze źródeł niepublicznych lub niefinansowy w postaci świadczenia wolontariuszy. Jednakże niezgodnie z zasadami wspierania realizacji zadań ustalonymi przez PFRON rozliczano koszty pośrednie w realizowanych równocześnie projektach. W sposób niewłaściwy dokumentowano również czas pracy wolontariuszy.

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 kontrolowanym okresie Towarzystwo⁵ zawarło i rozliczyło trzy nw. umowy z PFRON o zlecenie realizacji zadań na podstawie art. 36 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁶, w ramach pierwszego kierunku pomocy⁷ - wejście osób niepełnosprawnych na rynek pracy (1 umowa) oraz drugiego kierunku pomocy – zwiększenie samodzielności osób niepełnosprawnych (2 umowy) na łączną kwotę 4.126,4 tys. zł (w tym 3.793,4 tys. zł ze środków PFRON):

- umowa nr ZZO/000147/05/D z dn. 28.12.2016 r. („WiP: Wsparcie i Promocja zatrudnienia osób niepełnosprawnych”, zwana dalej projektem nr 1) na kwotę 1.143,1 tys. zł, w tym 1.025,1 tys. zł (89,7%) z PFRON i 118 tys. zł ze środków własnych; okres realizacji projektu: od 1.01.2017 r. do 31.03.2018 r., aneksowana w dn. 27.04.2018 r. na kolejny okres od 1.04.2018 r. do 31.03.2019 r. na kwotę 839,8 tys. zł, w tym: 754,8 tys. zł (89,9%) z PFRON i 85 tys. zł wkład własny;

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

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 Towarzystwo jest stowarzyszeniem posiadającym osobowość prawną, którego jednym z głównych celów działalności jest podejmowanie i rozwijanie indywidualnych i zorganizowanych form pomocy dla osób z przewlekłymi zaburzeniami psychicznymi. TPN posiada status organizacji pożytku publicznego i nie prowadzi działalności gospodarczej.

⁶ Dz. U. z 2019 r. poz. 1172 ze zm.

⁷ Kierunki pomocy określone zostały w Zasadach wspierania realizacji zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych, zlecanych organizacjom pozarządowym przez PFRON, opublikowanych na stronie internetowej PFRON: <https://www.pfron.org.pl/organizacje-pozarzadowe/projekty-i-konkursy-dla-organizacji-pozarzadowych/zadania-zlecone-konkurs/samodzielni-i-skuteczni-konkurs-42017/zasady-wspierania-realizacji-zadan-z-zakresu-rehabilitacji-zawodowej-i-spoecznej-osob-niepelnosprawnych-zlecanych-organizacjom-pozarzadowym-przez-pfron/>

- umowa nr ZZO/000161/05/D z dn. 11.05.2017 r. („Nowa Szansa III”, zwana dalej projektem nr 2) na kwotę 534,8 tys. zł, w tym 495,2 tys. zł (92,6%) z PFRON i 39,6 tys. zł ze środków własnych; okres realizacji projektu: od 1.04.2017 r. do 31.03.2018 r., aneksowana w dn. 27.04.2018 r. na kolejny okres od 1.04.2018 r. do 31.03.2019 r. na kwotę 643,7 tys. zł, w tym: 604,1 tys. zł (93,8%) z PFRON i 39,6 tys. zł wkład własny;
- umowa nr ZZO/000152/05/D z dn. 13.04.2017 r. („Środowiskowa aktywizacja osób chorujących psychicznie III”, zwana dalej projektem nr 3) na kwotę 456,9 tys. zł, w tym 431,5 tys. zł (94,4%) z PFRON i 25,4 tys. zł wkład własny; okres realizacji umowy: od 1.04.2018 r. do 31.03.2018 r., aneksowana w dn. 24.04.2018 r. na kolejny okres od 1.04.2018 r. do 31.03.2019 r. na kwotę 508,1 tys. zł, w tym: 482,7 tys. zł (95%) z PFRON i 25,4 tys. zł wkład własny.

(akta kontroli str.: 78-129, 207-253, 445-503, 645-701, 825-876, 909-948)

Wszystkie badane umowy zostały aneksowane w ramach trybu pozakonkursowego, decyzją pełnomocników Zarządu PFRON, na podstawie zaktualizowanych wniosków stanowiących załączniki do umów. Aneksami⁸ do projektów nr 1 i nr 2 wprowadzono zmiany w planach rzeczowo-finansowych dotyczące skorygowania wysokości niektórych pozycji w budżecie w oparciu o dotychczas poniesione koszty i zwiększenia środków w innych pozycjach. Ponadto w projekcie nr 1 wprowadzono zmiany formy zatrudnienia mentora, doradcy zawodowego oraz psychologa z umowy o pracę na umowę zlecenie, przy zachowaniu miesięcznej liczby godzin wsparcia i stawki godzinowej⁹. Zatrudniono także pracownika socjalnego w miejsce jednego z trenerów pracy, a także skrócono czas stażu zawodowego z 6 do 3 miesięcy, co było podyktowane uzyskaniem wymaganych kompetencji przez stażystów.

(akta kontroli str.: 130-170, 207-381, 504-552, 645-754, 909-948, 2123)

Poszczególne projekty miały na celu:

- wejście na rynek pracy 47 osób niepełnosprawnych (w tym z niepełnosprawnością psychiczną) zamieszkałych na terenie woj. łódzkiego, ich aktywizację i readaptację społeczno-zawodową¹⁰ (projekt nr 1);
- zwiększenie samodzielności 140 osób niepełnosprawnych umysłowo poprzez wzrost ich kompetencji społecznych w zakresie wchodzenia w interakcje z otaczającym środowiskiem, funkcjonujących w prowadzonej przez TPN placówce całodobowej — Ośrodku Rehabilitacyjno-Wypoczynkowym „Zacisze”, (dalej: ORW, lub ORW „Zacisze”) w Jedliczach A koło Łodzi¹¹ (projekt nr 2);
- prowadzenie systematycznych i zróżnicowanych działań rehabilitacyjnych oraz wsparcia środowiskowego dla 35 osób niepełnosprawnych psychicznie,

⁸ W projekcie nr 1 zawarto 4 aneksy zmieniające zakres rzeczowo finansowy, zaś w projekcie nr 2 – 2 aneksy.

⁹ W przypadku zmiany formy zatrudnienia mentora i doradcy zawodowego TPN uzyskał zgodę PFRON-u, która nie wymagała sporządzenia aneksu do umowy.

¹⁰ Projekt nr 1 ukierunkowany był na powrót do aktywności zawodowej osób poprzez ich uczestnictwo w cyklu szkoleniowo- doradczo- stażowym przygotowującym do podjęcia pracy na otwartym rynku oraz wspieranie beneficjentów przez trenerów pracy w trakcie odbywania staży i w początkowym okresie pracy na otwartym rynku. Projekt zakładał również wsparcie dla pracodawców w organizacji miejsc stażowych oraz miejsc pracy dla uczestników projektu, a także szkoleń z zakresu wiedzy o niepełnosprawnościach, poprawę sytuacji życiowej beneficjentów poprzez podjęcie stażu lub pracy, wzrost otwartości pracodawców na zatrudnienie osób niepełnosprawnych oraz postrzeganie osób chorujących psychicznie, jako pracowników pełnowartościowych.

¹¹ Zajęcia w ramach projektu nr 2 prowadzone były 6 razy w tygodniu, w sposób ciągły przez cały rok w formie: hipoterapii czynnej i biernej, arteterapii, doradztwa zawodowego, zajęć ruchowych prowadzonych przez fizjoterapeutę, kulturalno- rekreacyjnych oraz różnych treningów umiejętności: kulinarnego, proaktywności, ergoterapii. Działania dostosowane do potrzeb odbiorców miały doprowadzić do usamodzielnienia się beneficjentów projektu lub co najmniej poprawić ich umiejętności nawiązywania relacji z otoczeniem.

mających na celu nabywanie, rozwijanie i podtrzymywanie umiejętności niezbędnych do samodzielnego funkcjonowania¹² (projekt nr 3).

(akta kontroli str.: 33-64, 171-199, 382-432, 553-594, 755-790, 877-906)

Te same dwie osoby znalazły się na liście beneficjentów ostatecznych w projektach nr 2 i nr 3. Było to spowodowane przeniesieniem tych osób z jednej placówki (ORW, w którym realizowany był projekt nr 2) do drugiej (mieszkania chronione, w których realizowany był projekt nr 3). Ww. beneficjenci nie korzystali w tym samym okresie z tych samych form wsparcia.

(akta kontroli str.: 2112-2115, 2122)

W przypadku projektów nr 2 i nr 3 obsługa księgowa i kadrowa realizowana była przez te same osoby zatrudnione na podstawie umów zlecenia¹³.

(akta kontroli str.: 1388-1444, 1534-1557, 1608-1634, 1678-1708)

Wysokość przyznanych środków PFRON była niższa od pierwotnie wnioskowanej¹⁴ w projekcie nr 1 o 25,4 tys. zł w pierwszym okresie finansowania i o 41,6 tys. zł w drugim, w którym obniżono również wysokość wkładu własnego o 3,6 tys. zł. Za zawyżone lub niezasadne zostały uznane m.in. koszty związane z wysokością stypendium stażowego oraz zabezpieczenia wykonania umowy. Zmieniono również wartość pierwszego i drugiego wskaźnika nakładu¹⁵, zmniejszając je odpowiednio o 3,05 i 1.057,87 pkt w pierwszym okresie realizacji projektu i o 4,79 i 1.732,2 pkt w drugim okresie realizacji projektu.

(akta kontroli str.: 33-77, 171-206, 2124)

W projekcie nr 2 wysokość środków przyznanych przez PFRON dla poszczególnych okresów realizacji była niższa od pierwotnie wnioskowanej odpowiednio o 102,2 tys. zł i 28,3 tys. zł. Za zawyżone lub niezasadne zostały uznane m.in. koszty związane z organizacją i przeprowadzeniem zawodów jeździeckich oraz organizacją Biegu Hubertusa, a także koszty materiałów biurowych¹⁶. Dla obu okresów finansowania wartość wskaźnika nakładu¹⁷ obniżono o 4,04 i 1,73 pkt, w pierwszym okresie zmniejszono również o 7 planowany we wniosku wskaźnik rezultatu¹⁸.

(akta kontroli str.: 382-444, 553-644, 2124)

Kwota przyznana TPN na pierwszy okres realizacji projektu nr 3 była niższa od pierwotnie wnioskowanej o 51,2 tys. zł. Za zawyżone lub niezasadne zostały uznane wskazane we wniosku m.in. koszty artykułów spożywczych do treningu kulinarnego, koszty materiałów biurowych oraz koszt zabezpieczenia umowy.

¹² Projekt nr 3 zakładał ciągłą rehabilitację i integrację osób niepełnosprawnych przewlekłe chorujących psychicznie, funkcjonujących na zróżnicowanym poziomie samodzielności w mieszkaniach chronionych (funkcjonujące całodobowo placówki w Łodzi i Zgierzu oferujące wsparcie i rehabilitację dla osób mających znaczne problemy z samodzielnym funkcjonowaniem oraz niskie kompetencje społeczne i umiejętności praktyczne). Wsparcie obejmowało trening kulinarny, higieniczno- porządkowy, umiejętności społecznych umiejętności dnia codziennego, pedagogiczny oraz indywidualne wsparcie ze strony psychologa. Zaplanowane w projekcie działania miały wzmocnić uczestników przy jednoczesnym zbudowaniu perspektywy życiowej dla podopiecznych mieszkań chronionych, co do ich przyszłego samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie.

¹³ W obu przypadkach na rozliczanie projektu przeznaczono 35 h w miesiącu (stawka 30 zł/h), zaś na obsługę kadrową projektu 10 h w miesiącu (stawka 25 zł/h).

¹⁴ Na podstawie pierwszego wniosku podlegającego ocenie Komisji Oceny Merytorycznej PFRON.

¹⁵ Pierwszy wskaźnik nakładu - iloraz kwoty dofinansowania oraz liczby godzin wsparcia udzielonego; drugi wskaźnik nakładu - iloraz kwoty dofinansowania oraz liczby beneficjentów ostatecznych projektu, którzy zostaną zatrudnieni w wyniku realizacji projektu.

¹⁶ W drugim okresie finansowania nie uwzględniono kosztów zakupu konia do prowadzenia zajęć hipoterapeutycznych, wagonetki przystosowanej dla osób niepełnosprawnych, czy siodła wraz z ogłowiem.

¹⁷ Iloraz kwoty dofinansowania oraz liczby godzin wsparcia.

¹⁸ Liczba beneficjentów ostatecznych projektu, którzy rozwinęli kompetencje lub nabyli umiejętności określone dla nich indywidualnie, jako cel działań rehabilitacyjnych w IPD.

Jednocześnie wskaźnik nakładu będący ilorazem kwoty dofinansowania oraz liczby godzin wsparcia został obniżony o 3.61 pkt.

(akta kontroli str.: 755-824, 877-908, 2124)

Towarzystwo publikowało na swojej stronie internetowej informacje o każdym z projektów, w tym o terminach realizacji oraz warunkach rekrutacji¹⁹.

(akta kontroli str. 2120)

1.2. Dla poszczególnych okresów finansowania projektów, tj. od 1.04.2017 r. do 31.03.2018 r.²⁰ oraz od 1.04.2018 r. do 31.03.2019 r. uzyskano następujące wskaźniki ewaluacji w stosunku do zaplanowanych²¹:

1) dla projektu nr 1:

- pierwszy wskaźnik nakładu²²: 116,97 (123,21) i 99,25 (87,12);
- drugi wskaźnik nakładu²³: 36.832,91 (42.712,06) i 49.560,9 (31.448,59);
- wskaźnik produktu²⁴: 181,93 (260) i 295,53 (361);
- pierwszy wskaźnik rezultatu²⁵: 26 (24) i 29 (24);
- drugi wskaźnik rezultatu²⁶: 24 (18);

2) dla projektu nr 2:

- wskaźnik nakładu²⁷: 29,65 (30,32) i 36,45 (36,98);
- wskaźnik produktu²⁸: 202,5 (204,2) i 204,19 (204,2);
- wskaźnik rezultatu²⁹: 43 (43) i 43 (43);

3) dla projektu nr 3:

- wskaźnik nakładu: 30,24 (30,46) i 33,62 (34,07);
- wskaźnik produktu: 473,7 (472,27) i 474,6 (472,27);
- wskaźnik rezultatu: 6 (5) i 9 (5).

(akta kontroli str.: 1119-1122, 1306-1309, 1529-1531, 1601-1604, 1712-1715, 2124-2127)

Jak wyjaśnił koordynator projektu nr 1, różnice pomiędzy planowanymi a wykonanymi wskaźnikami nakładu i produktu wynikały z rotacji uczestników³⁰. Przystępując do projektu każdy z beneficjentów korzystał z analogicznej liczby godzin wsparcia trenerów pracy w ramach kolejnych faz zatrudnienia wspieranego. Kolejną przyczyną było skrócenie dla części uczestników procesu przygotowania do podjęcia stażu, a następnie podjęcia zatrudnienia po stażu³¹, jak również inna liczba godzin wsparcia udzielanego uczestnikom przez pracowników socjalnych³². Według wyjaśnień koordynatora, *ilość godzin rozłożyła się na większą liczbę uczestników, z których 18-u w pierwszym roku realizacji projektu i 12-u w drugim*

¹⁹ Za wyjątkiem projektu nr 3, który dedykowany był uczestnikom tzw. mieszkań chronionych, w związku z tym na stronie nie opublikowano sposobu rekrutacji do projektu.

²⁰ Dla projektu nr 1 od 1.01.2017 r. do 31.03.2018 r.

²¹ Wartości planowane wskazano w nawiasach.

²² Pierwszy wskaźnik nakładu - iloraz kwoty dofinansowania oraz liczby godzin wsparcia udzielonego.

²³ Drugi wskaźnik nakładu - iloraz kwoty dofinansowania oraz liczby beneficjentów ostatecznych projektu, którzy zostaną zatrudnieni w wyniku realizacji projektu.

²⁴ Średnia liczba godzin wsparcia udzielonego jednemu beneficjentowi ostatecznemu projektu.

²⁵ Liczba beneficjentów ostatecznych projektu, którzy zostaną zatrudnieni w wyniku realizacji projektu.

²⁶ Liczba beneficjentów ostatecznych projektu, którzy utrzymali zatrudnienie przez okres co najmniej 6 miesięcy od daty uzyskania zatrudnienia; dotyczy tylko drugiego okresu finansowania.

²⁷ Iloraz kwoty dofinansowania oraz liczby godzin wsparcia

²⁸ Średnia liczba godzin wsparcia udzielonego jednemu beneficjentowi ostatecznemu projektu.

²⁹ Liczba beneficjentów ostatecznych projektu, którzy rozwinęli kompetencje lub nabyli umiejętności określone dla nich indywidualnie, jako cel działań rehabilitacyjnych w IPD.

³⁰ Informacje o liczbie uczestników oraz o formach wsparcia, z których korzystali podawane były w sprawozdaniach częściowych oraz końcowych z projektu.

³¹ Zmiana w tym zakresie nastąpiła od 30.11.2017 r. na podstawie aneksu nr 1 do umowy.

³² Zmiana w tym zakresie nastąpiła od 25 września 2018 r. na podstawie aneksu nr 4 do umowy.

okresie finansowania, nie kontynuowało uczestnictwa (...) i nie otrzymało pełnego, założonego wymiaru godzinowego wsparcia, ze względu na wcześniejszą rezygnację z udziału w projekcie³³.

(akta kontroli str.: 2082-2085, 2123, 2132)

Koordynator projektu nr 2 wyjaśnił, że ze względu na absencję zatrudnionych pracowników nie wykorzystano w projekcie wszystkich środków, co przełożyło się na niższy wskaźnik nakładu. Wskaźnik produktu nie został osiągnięty ze względu na mniejszą liczbę wyjść w ramach zajęć kulturalno-rekreacyjnych (co również miało wpływ na wskaźnik nakładu).

(akta kontroli str.: 2109-2111)

W wyniku realizacji projektów osiągnięto następujące rezultaty:

- w pierwszym i drugim roku realizacji projektu nr 1 na rynek pracy weszło 30 osób, z czego 1 osoba znalazła zatrudnienie w zakładzie aktywności zawodowej, a 29 osób weszło na otwarty rynek pracy. W drugim roku realizacji projektu zatrudnienie powyżej 6 miesięcy utrzymały 24 osoby, natomiast powyżej 12 miesięcy – 15 osób;
- w projekcie nr 2, w pierwszym okresie jego trwania, ze wsparcia skorzystało 81 osób. Spośród 80 beneficjentów drugiego okresu, 32 stanowiły osoby, które kontynuowały udział w projekcie. Łącznie ze wsparcia skorzystało 129 osób, tj. o 11 mniej niż zakładano. Jak wynika z wyjaśnień zawartych w sprawozdaniu końcowym z realizacji projektu, warunkiem zakwalifikowania do projektu było posiadanie statusu podopiecznego ORW "Zacisze"³⁴ oraz aktualnego orzeczenia o stopniu niepełnosprawności. Uzasadniając realność osiągnięcia zakładanej liczby beneficjentów ostatecznych, którzy otrzymają wsparcie w ramach projektu, TPN wskazał we wniosku, że ORW „Zacisze”, w ramach którego działa zakład opiekuńczo-leczniczy, jest w stanie zapewnić opiekę całodobową dla 66 osób. Przeciętnie czas pobytu wynosi od 3 do 6 miesięcy. Na podstawie danych z 2015 r., w którym terapią objęto 176 osób po przebytych kryzysach psychicznych, oszacowano że do projektu „Nowa Szansa III” możliwe będzie zakwalifikowanie 85 osób w ciągu roku, a 140 w całym okresie trwania projektu;
- w projekcie nr 3 ze wsparcia skorzystało łącznie (zgodnie z założeniami) 35 osób. Wyniki ankiet ewaluacyjnych³⁵ wykazały pozytywne zmiany w zakresie funkcjonowania beneficjentów.

(akta kontroli str.: 1119-1122, 1306-1309, 1529-1531, 1601-1604, 1712-1715, 2124-2127)

³³ Koszty związane z udziałem uczestników projektu (w tym staży zawodowych) wyniosły w drugim okresie finansowania 155,29 tys. zł w stosunku do zaplanowanych 388,32 tys. zł. PFRON otrzymał od TPN pisma w dn. 4.12.2018 r., 20.12.2018 r., 4.01.2019 r. i 12.02.2019 r. z prośbą o wprowadzenie do budżetu i harmonogramu zmian w zakresie niewykorzystanych środków dot. prowadzenia staży i przeznaczenie ich na dodatkowe działania. Pełnomocnicy PFRON nie wyrazili zgody na powyższe, ponieważ zaproponowane zmiany nie podlegały ocenie Komisji Oceny Merytorycznej PFRON, zmieniały kształt i charakter projektu oraz nie były uzasadnione ze względu na realizację i osiągnięcie celu projektu.

³⁴ Prawo do tego, aby zostać podopiecznym ww. placówki mają wszystkie osoby chorujące psychicznie, które wyrażają chęć rehabilitacji. Nie wszyscy podopieczni ORW „Zacisze” mimo posiadania diagnozy o zaburzeniach psychicznych posiadali aktualne orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności, a co za tym idzie nie kwalifikowali się do projektu.

³⁵ Przeprowadzono trzy ankiety ewaluacyjne: na początku kwietnia 2017 r. oraz w marcu 2018 i 2019 r. Zaobserwowano, że znaczna ilość uczestników nawiązuje i utrzymuje pozytywne relacje interpersonalne (69% badanych) oraz utrzymuje porządek w swoim otoczeniu (89%) i dba o higienę osobistą (72%). Wzrosła samodzielność uczestników w zakresie przygotowywania posiłków (72%), załatwianiu spraw socjalnych (55%) i przeciwdziałaniu nawrotom choroby. Poprawiła się samoocena beneficjentów, nastąpiła lepsza organizacja czasu wolnego i zwiększyła się aktywność w życiu kulturalnym.

Wszystkie sprawozdania końcowe z realizacji projektów wraz z ich rozliczeniami zostały zaakceptowane przez PFRON³⁶.

(akta kontroli str.: 1159-1160, 1468-1469, 1558-1559, 1635-1636, 1718-1719, 2129-2131)

Realizację poszczególnych działań w ramach każdego z projektów dokumentowano Indywidualnymi Planami Działań lub Indywidualnymi Planami Rehabilitacji (dalej: IPD lub IPR), prowadzonymi w formie papierowej³⁷ przez terapeutów, trenerów, pedagogów i psychologów, a także kartami beneficjenta. Uczestnicy potwierdzali swój udział w poszczególnych zajęciach podpisem na liście obecności, którą zatwierdzał koordynator projektu. Listy obecności dla wszystkich projektów prowadzone były w systemie codziennym. Oferta treningów i wsparcia została dostosowana do potrzeb odbiorców, co miało odzwierciedlenie w IPD. W dokumentach tych pracownik merytoryczny określał cele indywidualnego planu rehabilitacyjnego oraz formy wsparcia.

(akta kontroli str.: 2112-2115)

Pracownicy merytoryczni posiadali wymagane kwalifikacje wskazane we wnioskach. Jeden z psychologów zatrudniony w projekcie nr 3 nie legitymował się natomiast wymaganym ośmioletnim doświadczeniem w pracy z osobami chorującymi psychicznie.

Prezes Zarządu TPN wyjaśniła, że wymagania, jakie powinien spełniać psycholog zawarte we wniosku (...) zostały spełnione przez osobę, która została zatrudniona i która miała objąć to stanowisko do zakończenia projektu. Z uwagi na nieplanowane rozwiązanie umowy o pracę za porozumieniem stron, niemożliwe okazało się znalezienie drugiego psychologa, który posiadałaby identyczne wykształcenie i doświadczenie zawodowe jak to zakładano we wniosku. Dbając o ciągłość projektu i świadczonego wsparcia zatrudniono psychologa o innym doświadczeniu i wykształceniu.

(akta kontroli str.: 2092-2098, 2117-2119)

Z analizy losowo wybranych 45 IPD oraz kart beneficjentów³⁸ (po 15 z każdego projektu) wynika, że zawierały one dane o stanie pacjenta, program obejmujący rodzaj wsparcia, zakres planowanych działań, metody i formy oraz planowane i uzyskane efekty.

W przypadku projektu nr 1 stwierdzono rozbieżności między liczbą godzin wsparcia wykazaną na listach obecności a liczbą godzin wprowadzoną do systemu EGW³⁹ dla siedmiu z 15 badanych.

Prezes Zarządu wyjaśniła, że różnice te wynikały z błędów przy wprowadzaniu danych i nie miały wpływu na merytoryczną i finansową realizację projektu. *Do rozliczenia przez PFRON przedłożone zostały wyłącznie godziny wsparcia odnotowane w EGW, a tych godzin nie było sumarycznie więcej niż godzin wsparcia odnotowanych na listach obecności podpisywanych przez uczestników.*

(akta kontroli str.: 2105-2108, 2112-2115, 2122)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

³⁶ Pisma z PFRON z dnia: 20.11.2018 r. i 23.08.2019 r. (projekt nr 1), 24.07.2018 r. i 2.07.2019 r. (projekt nr 2) oraz 27.06.2018 r. i 12.06.2019 r. (projekt nr 3).

³⁷ Dla projektów nr 1 i 2 również w formie elektronicznej.

³⁸ Osób niepełnosprawnych, które przedstawiły TPN aktualne orzeczenia w tym zakresie.

³⁹ System Ewidencji Godzin Wsparcia to narzędzie do zbierania i analizy danych o pomocy udzielonej beneficjentom w ramach projektów realizowanych przy wsparciu PFRON.

W latach 2017-2019 Towarzystwo zrealizowało zadania zlecone przez PFRON przewidziane w trzech umowach. Zakładane cele, wyrażone wskaźnikami rezultatu zostały osiągnięte i obejmowały zwiększenie poziomu samodzielności oraz nabycie szeroko pojętych kompetencji społecznych przez beneficjentów, a także podjęcie zatrudnienia przez osoby niepełnosprawne na otwartym rynku pracy. W TPN prawidłowo dokumentowano działania obejmujące poszczególne formy pomocy i wsparcia dla uczestników projektów.

2. Przestrzeganie zasad wykorzystania środków.

Opis stanu
faktycznego

2.1. TPN prowadził księgi rachunkowe w oparciu o aktualną dokumentację opracowaną zgodnie z wymogami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴⁰, opisującą przyjęte zasady (politykę) rachunkowości, w szczególności dotyczącą: określenia roku obrotowego i wchodzących w jej skład okresów sprawozdawczych, metod wyceny aktywów i pasywów oraz ustalania wyniku finansowego, sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym w odniesieniu do wyodrębnionej dla projektu ewidencji księgowej. Sposób prowadzenia ksiąg rachunkowych był zgodny z przepisami rozdziału 2 ww. ustawy.

(akta kontroli str.: 1720-1758)

Dla potrzeb ewidencji księgowej projektu TPN wyodrębnił konta, na których ujmowane były zdarzenia dotyczące realizowanego projektu, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych.

Kwoty podane w sprawozdaniach końcowych z realizacji projektów były zgodne z zapisami właściwych kont analitycznych za okresy objęte rozliczeniami.

(akta kontroli str.: 1129-1158, 1315-1348, 1388-1444, 1534-1557, 1608-1634, 1678-1708, 1759-1878)

Analiza losowo wybranych 34 dowodów księgowych o łącznej wartości 128 tys. zł, spośród których 10 o łącznej wartości 23,2 tys. zł dotyczyło osób fizycznych, wykazała że spełniały one warunki określone w art. 21 i 22 ustawy o rachunkowości. Dowody były opatrzone klauzulami wskazującymi na: źródła finansowania projektów (wraz z wysokością środków), nr umowy i nazwy projektu oraz potwierdzającymi ich sprawdzenie pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

(akta kontroli str.: 1879-2042)

2.2. Zadania objęte kontrolą nie były dotowane ze środków PFRON przekazywanych z innych źródeł. Działania prowadzone w placówkach TPN podlegały finansowaniu ze środków innych niż PFRON w nw. przypadkach:

- w projekcie nr 2 ze środków Narodowego Funduszu Zdrowia finansowano zatrudnienie personelu medycznego oraz terapeutycznego Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego (w innym zakresie niż w projekcie), pokrycie kosztów związanych z leczeniem (zakup leków), z transportem medycznym oraz zapewnieniem dostępności do specjalistów innych dziedzin medycyny;
- w projekcie nr 3 ze środków Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej finansowano utrzymanie mieszkań chronionych, w których realizowany był projekt.

Informacje te były wskazywane we wnioskach o dofinansowanie składanych do PFRON. Ww. wsparcie wyniosło w latach 2017-2019 odpowiednio dla projektu

⁴⁰ Dz. U. z 2019 r. poz. 351, dalej: ustawa o rachunkowości.

nr 2: 1.336,7 tys. zł, 1.502,5 tys. zł i 889,4 tys. zł⁴¹, zaś dla projektu nr 3 po 500 tys. zł rocznie.

(akta kontroli str.: 2068-2071)

W projekcie nr 1 kwota wkładu własnego dla pierwszego okresu finansowania wyniosła 118 tys. zł, zaś dla drugiego 85 tys. zł. Wkład własny pokryty został ze źródeł niepublicznych, tj. z opłat pobieranych od mieszkańców placówek prowadzonych przez TPN, tj. Domu Pomocy Społecznej, Zakładu Opiekuńczo-Leczniczego i mieszkań chronionych.

Przy realizacji projektu nr 2 TPN korzystało z pracy wolontariuszy, co stanowiło niefinansowy osobowy wkład własny do projektu, określony na kwotę 39,6 tys. zł dla każdego z okresów finansowania⁴². Wolontariuszy rozliczano na podstawie imiennych kart pracy zawierających numer porozumienia, listę obecności dla danego miesiąca i podpis wolontariusza. Spośród 148 badanych kart pracy, 16 zawierało informacje na temat wykonanych przez wolontariusza czynności.

W przypadku projektu nr 3 wkład własny wynoszący dla obu okresów finansowania po 25,4 tys. zł pokryty został z opłat mieszkańców mieszkań chronionych.

(akta kontroli str.: 21-64, 171-199, 382-42, 553-594, 755-790, 877-906, 2068-2071, 2087-2092, 2116)

TPN nie pobierało opłat od uczestników i nie uzyskiwało przychodów w związku z realizacją kontrolowanych projektów. Nie prowadziło również działalności odpłatnej kwalifikującej się jako działalność gospodarcza.

(akta kontroli str.: 21-64, 171-199, 382-42, 553-594, 755-790, 877-906, 2128)

2.3. W projekcie nr 1 TPN rozliczało ryczałtowo koszty pośrednie, które w pierwszym okresie stanowiły 17%, a w drugim 18% kosztów kwalifikowalnych pomniejszonych o wartość usług powierzonych⁴³. Koszty bezpośrednio związane z realizacją projektu objęły w szczególności: koszty osobowe personelu merytorycznego, koszty związane z udziałem uczestników projektu, w tym dotyczące materiałów szkoleniowych, dojazdów uczestników i stażystów, organizacji wyjazdowych warsztatów, stypendiów stażowych, zakup niezbędnego sprzętu komputerowego, czy koszty dojazdu trenerów pracy do miejsc odbywania stażu. Wkład własny wniesiony został do projektu w ramach kosztów bezpośrednich. Nie stwierdzono rozliczenia kosztów pośrednich w ramach kosztów bezpośrednich. Na wyodrębnionych kontach analitycznych ewidencjonowano tylko koszty bezpośrednio, rozliczane wyłącznie na podstawie dowodów księgowych potwierdzających ich wydatkowanie, które zostały poniesione zgodnie z zawartą umową i aneksami.

W projektach nr 2 i 3 Towarzystwo rozliczało koszty pośrednie do wysokości wniesionego wkładu. Koszty kwalifikowalne w obu projektach obejmowały:

- koszty osobowe personelu administracyjnego – koordynatora, specjalisty ds. rozliczeń, ds. kadr oraz do obsługi systemu EGW,
- koszty osobowe personelu merytorycznego – terapeutów, psychologów, pedagogów,
- koszty związane z udziałem uczestników projektu, w tym zakup materiałów do zajęć,

⁴¹ Za okres 1.01.-30.06.2019 r.(dotyczy tylko projektu nr 2)

⁴² 2640 h, stawka: 15 zł/h.

⁴³ Zgodnie z częścią IV pkt 9 Wytocznych w zakresie kwalifikowalności kosztów, stanowiących Załącznik nr 8 do Zasad wspierania realizacji zadań.

- koszty funkcjonowania TPN (niepodlegające ewidencji majątku trwałego) – materiałów biurowych, koszty administrowania związane z utrzymaniem nieruchomości,
- nakłady na nabycie środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz wyposażenia,
- inne koszty związane z realizacją projektu: obsługa bankowa i koszty audytu zewnętrznego.

Koszty kwalifikowalne projektów 2 i 3 były rozliczane wyłącznie na podstawie dowodów księgowych potwierdzających ich poniesienie.

Wszystkie koszty zostały poniesione zgodnie z zaplanowanymi budżetami projektów i zmianami do nich zaakceptowanymi przez pełnomocników Zarządu PFRON. Towarzystwo wykorzystało środki z PFRON w łącznej kwocie 3.421,57 tys. zł, w tym w kolejnych okresach finansowania poszczególnych projektów:

- nr 1: 957,66 tys. zł (93,42%) i 479,61 tys. zł (63,54%);
- nr 2: 480,41 tys. zł (97,01%) i 595,34 tys. zł (98,55%);
- nr 3: 429,84 tys. zł (99,62%) i 478,71 tys. zł (99,17%).

Niewykorzystane środki w łącznej wysokości 371,83 tys. zł zostały zwrócone na konto PFRON.

(akta kontroli str.: 1111-1161, 1296-1348, 1380-1444, 1525-1559, 1597-1636, 1669-1719, 2121)

W każdym z projektów dwukrotnie przeprowadzano audyt zewnętrzny⁴⁴, który miał na celu weryfikację kwalifikowalności poniesionych kosztów i sposobu ich dokumentowania, oraz potwierdzenie, że projekt realizowany był zgodnie z przepisami prawa, wnioskiem i umową.

(akta kontroli str.: 949-1029)

W wyniku zapytań ofertowych kierowanych każdorazowo do 3 podmiotów wyłoniono wykonawcę usługi audytu zewnętrznego dla realizowanych projektów na łączną kwotę 32 tys. zł⁴⁵ (po 16 tys. zł rocznie). W projekcie nr 1 zgodnie z zasadą konkurencyjności wyłoniono także podmiot, który realizował warsztaty i kursy szkoleniowe dla beneficjentów. Na opublikowane na stronie www. zapytanie wpłynęły dwie oferty. Wartość udzielonego zamówienia wyniosła 67,6 tys. zł. W przypadku pozostałych usług zewnętrznych⁴⁶, wybór wykonawców dokonany został w oparciu o dotychczasową współpracę, dostępność, dyspozycyjność i ofertę cenową.

(akta kontroli str.: 1939-1958, 2093-2098)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Towarzystwo rozliczało koszty pośrednie w trzech równocześnie realizowanych projektach niezgodnie z zasadami wspierania realizacji zadań ustalonymi przez PFRON. W projekcie nr 1 koszty pośrednie rozliczane były ryczałtem, zaś w projektach nr 2 i 3 - na podstawie rzeczywiście poniesionych kosztów. Było to niezgodne z częścią IV pkt 3 Wytycznych w zakresie kwalifikowalności kosztów, określonych w Załączniku nr 8 do Zasad wspierania realizacji zadań⁴⁷,

⁴⁴ Audyty dla każdego z projektów przeprowadzono w marcu 2018 i 2019 r.

⁴⁵ Dla projektu nr 1 w kwocie 6 tys. zł rocznie, dla projektów nr 2 i 3 w kwocie po 5 tys. zł rocznie.

⁴⁶ Których łączna wartość nie przekroczyła wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14 tys. euro netto zgodnie z zgodnie z pkt 2 części VII I Wytycznych w zakresie kwalifikowalności kosztów stanowiących Załącznik nr 8 do Zasad wspierania realizacji zadań.

⁴⁷ <https://www.pfron.org.pl/organizacje-pozarządowe/projekty-i-konkursy-dla-organizacji-pozarządowych/zadania-zlecane-konkurs/samodzielni-i-skuteczni-konkurs-42017/zasady-wspierania-realizacji-zadan-z-zakresu->

które stanowią, że koszty administracyjne muszą być rozliczane we wszystkich projektach (realizowanych równolegle) według tego samego sposobu.

(akta kontroli str.: 2068-2069)

Wiceprezes Zarządu TPN wyjaśnił, że zaistniała sytuacja nastąpiła przez przeoczenie i w wyniku braku porozumienia między pracownikami, opracowującymi wnioski, zaś (...) *PFRON zaakceptował taką formę rozliczania kosztów pośrednich, różną dla projektów realizowanych w tym samym czasie przez tę samą organizację.* Wiceprezes wyjaśnił również, że *w chwili obecnej we wszystkich realizowanych projektach, finansowanych ze środków PFRON koszty pośrednie rozliczane są w sposób jednolity.*

(akta kontroli str.: 2070-2071)

2. TPN ewidencjonowało czas pracy wolontariuszy niezgodnie z zasadami wspierania realizacji zadań. Zasady te stanowią, że w sytuacji, gdy wnioskodawca wnosi do realizacji projektu wkład niefinansowy osobowy (świadczenie wolontariusza), wolontariusz musi prowadzić na bieżąco karty pracy wraz ze szczegółowym opisem wykonywanej pracy (dokumentacja ta musi być przechowywana na zasadach ogólnych, tak jak dokumenty finansowe); karty pracy muszą być podpisane przez wolontariusza oraz osobę upoważnioną do odbioru pracy wykonanej przez wolontariusza.

Karty pracy wolontariuszy w projekcie nr 2 nie zawierały opisu wykonywanej pracy⁴⁸ oraz nie były podpisane przez osobę upoważnioną do odbioru wykonanej przez wolontariusza pracy.

(akta kontroli str.: 2087-2092, 2116)

Wiceprezes Zarządu TPN wyjaśnił, że *wolontariusze świadczący pracę w ramach projektu (...) podpisywali z realizatorem projektu porozumienia, w których sprecyzowany był, zgodnie z danymi zawartymi we wniosku o realizację zadania, zakres czynności i rodzaj pracy, do jakiej byli skierowani. W związku z tym realizator projektu, nie mając wzoru karty pracy wolontariusza wymaganej przez PFRON, założył, podobnie jak w przypadku umów o pracę i umów zlecenie, że wpisanie numeru porozumienia na karcie wolontariusza jest jednoznaczne z zakresem wykonywanej pracy. Ponadto realizator projektu prowadził listy obecności z każdych zajęć, na których byli wskazani konkretni wolontariusze, co stanowiło w rozumieniu realizatora projektu, zarówno doprecyzowanie czynności, jak i potwierdzenie wykonanej pracy. Co do braku podpisu na karcie pracy osoby upoważnionej do odbioru wykonanej pracy jest to przeoczenie realizatora projektu, które zostanie niezwłocznie skorygowane.*

(akta kontroli str.: 2088-2089)

OCENA CZĄSTKOWA

Towarzystwo prawidłowo sporządziło sprawozdania z realizacji projektów na podstawie prowadzonej ewidencji księgowej, a także wniosło wymagany wkład własny finansowy w postaci środków ze źródeł niepublicznych lub niefinansowy w postaci świadczenia wolontariuszy. Jednakże niezgodnie z zasadami wspierania realizacji zadań ustalonymi przez PFRON rozliczano koszty pośrednie w realizowanych równocześnie projektach. W sposób niewłaściwy dokumentowano również czas pracy wolontariuszy.

rehabilitacji-zawodowej-i-społecznej-osob-niepelnosprawnych-zleczanych-organizacjom-pozarządowym-przez-pfron/

⁴⁸ Dotyczy 132 ze 148 kart pracy.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Wnioski

- 1) Rozliczanie kosztów pośrednich w ramach realizowanych projektów zgodnie z zasadami wprowadzonymi przez PFRON.
- 2) Właściwe ewidencjonowanie czasu pracy wolontariuszy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Łódź, dn. 30 września 2019 r.

Kontroler
Małgorzata Chojnacka
specjalista k.p.



podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Dyrektor
Przemysław Szewczyk



podpis

