



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.011.03.2019

Pani

Alina Starek

Prezes Zarządu

Stowarzyszenie na Rzecz Dzieci i Młodzieży
Niepełnosprawnej Ruchowo

ul. Doświadczalna 46
20-236 Lublin

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola nr P/19/042 „Realizacja zadań zleczanych przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji
Osób Niepełnosprawnych organizacjom pozarządowym”

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Stowarzyszenie na Rzecz Dzieci i Młodzieży Niepełnosprawnej Ruchowo, ul. Doświadczalna 46, 20-236 Lublin (dalej: Stowarzyszenie)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Alina Starek, Prezes Zarządu od 17 marca 1998 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wykonanie dotowanych zadań i uzyskanie zakładanych efektów. 2. Przestrzeganie zasad wykorzystania środków.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017 – 2019 (I półrocze) oraz okres wcześniejszy, jeżeli obejmował udział w projekcie lub otrzymanie środków finansowych, 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 Lublinie
Kontrolerzy	1. Katarzyna Typiak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLU/102/2019 z 1 lipca 2019 r. 2. Janusz Gosik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/103/2019 z 1 lipca 2019 r. (akta kontroli str. 1-2, 5-6)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Stowarzyszenie zrealizowało cele i zadania założone w trzech badanych projektach współfinansowanych ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: PFRON lub Fundusz). Uzyskano zakładane wskaźniki ewaluacji projektów, z wyjątkiem wskaźnika produktu w pierwszym okresie realizacji jednego projektu. W wyniku realizacji dwóch projektów beneficjenci poszerzyli wiedzę i zdobyli nowe umiejętności w zakresie pracy z osobami niepełnosprawnymi. Działania w ramach trzeciego projektu przyczyniły się do zwiększenia sprawności ruchowej beneficjentów oraz nabycia przez nich umiejętności funkcjonowania w najbliższym otoczeniu, tj. do większej samodzielności beneficjentów w życiu codziennym.

Stowarzyszenie przestrzegało zasad wykorzystania środków finansowych przyznanych na realizację projektów. Sprawozdania z projektów sporządzono na podstawie prawidłowo prowadzonej ewidencji księgowej. Wniesiono wymagany wkład własny. Koszty projektów ponoszone były w wysokości określonej w umowach, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień. W dwóch projektach koszty pośrednie z tytułu eksploatacji pomieszczeń rozliczono niewłaściwie, według kosztów poniesionych w latach ubiegłych, a nie – kosztów rzeczywistych wykonanych w okresie realizacji projektów.

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wykonanie dotowanych zadań i uzyskanie zakładanych efektów

Opis stanu faktycznego

W latach 2017-2019 (I półrocze) Stowarzyszenie realizowało pięć projektów dofinansowanych ze środków finansowych PFRON, w ramach dwóch kierunków pomocy (KP-2 – Zwiększenie samodzielności osób niepełnosprawnych i KP-5 – Poprawa jakości otoczenia osób niepełnosprawnych), z których cztery zostały zakończone. Łączna wartość projektów wyniosła 4.863,8 tys. zł, a dofinansowanie z PFRON – 4.481,0 tys. zł.

Badaniem objęto trzy projekty na kwotę ogółem 2.553,4 tys. zł, na które dofinansowanie z PFRON wyniosło 2.353,5 tys. zł, tj. projekty pod nazwami:

- *Zwiększenie kompetencji osobistych rodziców drogą poprawy jakości życia rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym* (dalej: *Zwiększenie kompetencji 2017 r.*), realizowany w listopadzie i grudniu 2017 r., w ramach KP-5, na podstawie umowy nr ZZO/000154/03/D z 21 listopada 2017 r., zawartej w wyniku konkursu o zlecenie realizacji zadań w formie wsparcia nr 3/2017 ogłoszonego przez PFRON 27 czerwca 2017 r.;
- *Zwiększenie kompetencji osobistych rodziców drogą poprawy jakości życia rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym* (dalej: *Zwiększenie kompetencji 2018 r.*), realizowany w okresie od lutego do lipca 2018 r., w ramach KP-5, na podstawie umowy nr ZZO/000170/03/D z 26 marca 2018 r., zawartej w wyniku konkursu o zlecenie realizacji zadań w formie wsparcia nr 4/2017 ogłoszonego 10 października 2017 r.

Celem ww. projektów było: zdobycie przez beneficjentów (tj. osoby korzystające z realizacji projektu) wiedzy i umiejętności przydatnych w procesie rehabilitacji i terapii osób niepełnosprawnych; podniesienie umiejętności pracy z osobami niepełnosprawnymi; wzrost świadomości rodziców na temat potrzeby pracy z dzieckiem niepełnosprawnym w warunkach domowych; zwiększenie kompetencji społecznych beneficjentów.

- *Wspieranie procesu rozwoju indywidualnego, grupowego i społecznego osób niepełnosprawnych szansą na niezależne życie* (dalej: *Wspieranie procesu rozwoju*), realizowany od 1 kwietnia 2017 r. do 31 marca 2019 r. w ramach KP-2, na podstawie umowy nr ZZO/000143/03/D z 20 kwietnia 2017 r. (ze zmianami), zawartej w wyniku konkursu o zlecenie realizacji zadań w formie wsparcia nr 2/2016 ogłoszonego 18 października 2016 r. Celem projektu było zwiększenie sprawności ruchowej beneficjentów, nabycie kompetencji społecznych, komunikacyjnych i samoobsługowych.

(akta kontroli str. 23-26, 61, 82, 144, 171, 272, 282, 301, 568, 607)

1.1. Zakresy rzeczowe projektów wykonano zgodnie z zapisami oferty i umowy, a sprawozdania z realizacji projektów rzetelnie odzwierciedlały stan faktyczny.

Dokumentacja projektów umożliwiała jednoznaczne potwierdzenie liczby i danych uczestników projektów oraz wykonania zadań. Na realizację projektów Stowarzyszenie otrzymało środki finansowe w wysokości wskazanej we wnioskach.

Stowarzyszenie terminowo przekazało do PFRON sprawozdania z realizacji projektów, z wyjątkiem sprawozdania z rozliczenia drugiej transzy i końcowego

³ 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.

z realizacji projektu *Zwiększenie kompetencji 2018 r.*, złożonych 31 sierpnia 2018 r., z jednodniowym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w umowie. Prezes Zarządu wyjaśniła, że wynikało to z problemów technicznych (uszkodzenia pliku) oraz że wyjaśnienie to zostało uwzględnione przez PFRON.

Sprawozdania zostały zaakceptowane przez Fundusz (Oddział w Lublinie), z wyjątkiem sprawozdania ostatecznego z realizacji projektu *Wspieranie procesu rozwoju* w okresie od 1 kwietnia 2018 r. do 31 marca 2019 r., które zostało złożone 30 kwietnia 2019 r. i do dnia 30 lipca 2019 r. nie zostało zweryfikowane przez PFRON. W dniu 30 lipca 2019 r. Stowarzyszenie przekazało do PFRON korektę tego sprawozdania w związku z błędnym wprowadzeniem do ewidencji zastępstw beneficjentów biorących udział w realizacji projektu.

Informacja o projektach, w tym o terminach realizacji i warunkach rekrutacji, została opublikowana na stronie internetowej Stowarzyszenia.

(akta kontroli str. 117, 135, 198, 150, 217-220, 272-281, 568-573, 607-614)

1.1.1. Zakres rzeczowy projektów: *Zwiększenie kompetencji 2017 r.* i *Zwiększenie kompetencji 2018 r.* przewidywał organizację i prowadzenie szkoleń i warsztatów dla otoczenia osób niepełnosprawnych z zakresu: terapii tkanek miękkich; zaopatrzenia ortopedycznego dziecka niepełnosprawnego w zależności od rodzaju dysfunkcji; technologii informacyjno-komunikacyjnych; prawnych aspektów funkcjonowania rodziny z dzieckiem niepełnosprawnym; wsparcia społecznego i instytucjonalnego dla rodzin z dzieckiem niepełnosprawnym oraz – w 2018 r. – zajęć z psychologiem. Działania te zostały wykonane. Ich realizację udokumentowano w formie dzienników, programów i harmonogramów zajęć grupowych oraz kart konsultacji indywidualnych. Do udziału w projektach zakwalifikowane zostały osoby chętne i spełniające wymogi kwalifikacyjne. Dokumentacja uczestników obejmowała m.in. deklarację uczestnictwa w projekcie, oświadczenie beneficjenta o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych przez PFRON oraz kopię orzeczenia o niepełnosprawności/ stopniu niepełnosprawności podopiecznego.

W projekcie *Zwiększenie kompetencji 2017 r.* zakładano realizację 250 godzin zajęć grupowych o charakterze wykładowo-warsztatowym oraz 400 godzin konsultacji indywidualnych. W projekcie wzięło udział 25 uczestników (100% liczby ustalonej w umowie), podzielonych na pięć grup. Zgodnie z warunkami konkursu nr 3/2017 ogłoszonego przez PFRON, zapewniono udział uczestników z czterech województw: lubelskiego (20 osób), podlaskiego (2), łódzkiego (1) i warmińsko-mazurskiego (2). Każdy z uczestników projektu uczestniczył w 50 godzinach zajęć grupowych i 16 godzinach konsultacji indywidualnych.

W projekcie *Zwiększenie kompetencji 2018 r.* zakładano realizację 300 godzin zajęć grupowych o charakterze wykładowo-warsztatowym oraz 450 godzin konsultacji indywidualnych. W projekcie wzięło udział 25 uczestników (100% liczby ustalonej w umowie), podzielonych na pięć grup. Zgodnie z warunkami konkursu nr 4/2017 ogłoszonego przez PFRON, zapewniono udział uczestników z czterech województw: lubelskiego (15 osób), podkarpackiego (5), warmińsko-mazurskiego (3) i łódzkiego (2). Każdy z uczestników projektu uczestniczył w 60 godzinach zajęć grupowych i 18 godzinach konsultacji indywidualnych.

Beneficjentami projektów nie byli pracownicy lub wolontariusze Stowarzyszenia. Stwierdzono, że spośród 25 osób, uczestniczących w projekcie *Zwiększenie kompetencji 2018 r.*, 10 było beneficjentami projektu realizowanego w 2017 r. Prezes Zarządu Stowarzyszenia wyjaśniła, że „zgodnie z opisanymi we wniosku zasadami rekrutacji beneficjenci zostali zakwalifikowani na podstawie kolejności zgłoszeń. W wytycznych dot. konkursu nie było zapisu, że beneficjentami nie mogą

być osoby biorące udział w projekcie o podobnym zakresie tematycznym realizowanym we wcześniejszych latach. W związku z tym Stowarzyszenie nie miało podstaw do odmówienia rodzicom/ opiekunom osób niepełnosprawnych wzięcia udziału w projekcie realizowanym w 2018 r. Uczestnictwo w projekcie miało na celu utrwalenie i poszerzenie nabytej wiedzy oraz umiejętności praktycznych niezbędnych w sprawowaniu codziennej opieki i udzielania pomocy w rehabilitacji i terapii osób niepełnosprawnych”.

Zgodnie z umowami o zlecenie realizacji zadań z 21 listopada 2017 r. i 26 marca 2018 r.:

- całkowity koszt projektu *Zwiększenie kompetencji 2017 r.* wynosił 113,5 tys. zł, z tego dofinansowanie z PFRON stanowiło 90,8 tys. zł i nie mogło przekroczyć 80% sumy poniesionych kosztów kwalifikowalnych projektu, wkład własny finansowy ze źródeł niepublicznych – 11,5 tys. zł, wkład własny niefinansowy osobowy – 11,2 tys. zł;
- całkowity koszt projektu *Zwiększenie kompetencji 2018 r.* wynosił 140,3 tys. zł, z tego dofinansowanie z PFRON stanowiło 112,2 tys. zł i nie mogło przekroczyć 79,98% sumy poniesionych kosztów kwalifikowalnych projektu, wkład własny finansowy ze źródeł niepublicznych – 14,3 tys. zł, wkład własny niefinansowy osobowy – 13,8 tys. zł.

Kwoty te były zgodne z wielkościami wnioskowanymi przez Stowarzyszenie i stanowiły wydatki kwalifikowalne.

(akta kontroli str. 61-110, 119-132, 144-209, 273-275, 279-280, 607-610)

1.1.2. Zakres rzeczowy projektu *Wspieranie procesu rozwoju* przewidywał udzielenie wielospecjalistycznego i wieloprofilowego wsparcia dla ogółem 90 beneficjentów, tj. dzieci i młodzieży oraz dorosłych osób niepełnosprawnych ruchowo i intelektualnie. W zależności od wskazań rehabilitacyjnych planowano udzielić beneficjentom wsparcia w formie: indywidualnej rehabilitacji ruchowej, masażu, terapii ręki, terapii logopedycznej, rewalidacyjnej, psychologicznej, muzykoterapii, terapii zajęciowej, akupresury, zajęć komputerowych, terapii EEGBiofeedback, zajęć na basenie i hipoterapii. Projekt realizowano w dwóch etapach: od 1 kwietnia 2017 r. do 31 marca 2018 r. i od 1 kwietnia 2018 r. do 31 marca 2019 r. W każdym z tych okresów przewidziano udzielenie 36,8 tys. godzin wsparcia.

Zaplanowane działania zostały zrealizowane. W projekcie udział wzięło 95 beneficjentów w pierwszym okresie realizacji i 98 — w drugim, z tego odpowiednio: dwóch i pięciu beneficjentów dołączyło do projektu w związku z rezygnacją beneficjentów uczestniczących w terapiach. Według wyjaśnienia Prezes Zarządu, przyczyną rezygnacji beneficjentów z udziału w projekcie były głównie stan zdrowia i zmiana miejsca zamieszkania beneficjentów. Wykonanie zadań udokumentowano poprzez prawidłowe wypełnienie harmonogramów pracy, zawierających opis zrealizowanych działań i podpisy beneficjenta oraz koordynatora projektu, potwierdzające ich wykonanie.

Na podstawie analizy dokumentacji 15 beneficjentów stwierdzono, że zawierała ona m.in. deklarację uczestnictwa w projekcie, oświadczenie beneficjenta o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych przez PFRON oraz kopię orzeczenia o niepełnosprawności/ stopniu niepełnosprawności. Dla każdego uczestnika określone były Indywidualne Plany Działania (dalej: IPD), w których wskazano cele zamierzone do osiągnięcia oraz formy wsparcia. IPD były dostosowane do indywidualnych potrzeb beneficjentów. Opracowane zostały przez terapeutów zatrudnionych do realizacji projektu, na podstawie opinii poradni psychologiczno-pedagogicznych, wywiadu środowiskowego, dokumentacji dostarczonej przez

rodziców/ opiekunów, obserwacji terapeuty, testów funkcjonalnych beneficjenta. W badanej próbie trzech beneficjentów zrealizowało cele określone w IPD. W przypadku pozostałych beneficjentów nastąpiła poprawa sprawności, ale wymagali oni dalszej rehabilitacji. Ogółem udzielono beneficjentom 38,6 tys. godzin wsparcia w pierwszym i 38,2 tys. godzin w drugim okresie realizacji projektu.

Zgodnie z umową o zlecenie realizacji zadań, ze zm.:

- w pierwszym okresie realizacji (od 1 kwietnia 2017 r. do 31 marca 2018 r.) całkowity koszt projektu wynosił 1.103,4 tys. zł, z tego dofinansowanie z PFRON stanowiło 1.034,8 tys. zł i nie mogło przekroczyć 93,78% sumy poniesionych kosztów kwalifikowalnych projektu, wkład własny finansowy ze źródeł niepublicznych – 59,6 tys. zł, wkład własny niefinansowy osobowy – 9,0 tys. zł;
- w drugim okresie realizacji (od 1 kwietnia 2018 r. do 31 marca 2019 r.) całkowity koszt projektu wynosił 1.196,2 tys. zł, z tego dofinansowanie z PFRON stanowiło 1.115,7 tys. zł i nie mogło przekroczyć 93,27% sumy poniesionych kosztów kwalifikowalnych projektu, wkład własny finansowy ze źródeł niepublicznych – 70,4 tys. zł, wkład własny niefinansowy osobowy – 10,1 tys. zł.

Kwoty te były zgodne z wielkościami wnioskowanymi przez Stowarzyszenie.

(akta kontroli str. 282-449, 530, 569-573, 589-603, 618-620)

1.2. W wyniku realizacji projektów *Zwiększenie kompetencji 2017 r.* i *Zwiększenie kompetencji 2018 r.* Stowarzyszenie osiągnęło zakładane cele ich realizacji, mierzone wskaźnikami nakładu, produktu i rezultatu. Wskaźniki wykonano w wielkościach zaplanowanych w umowach i wnioskach o zlecenie realizacji zadań:

- wskaźnik nakładu, liczony jako iloraz kwoty dofinansowania i liczby udzielonych godzin szkolenia, wyniósł 133,95 w projekcie z 2017 r. i 140,60 w projekcie z 2018 r.;
- wskaźnik produktu, liczony jako średnia liczba udzielonych godzin szkolenia na jednego uczestnika – wyniósł: 27,12 w projekcie z 2017 r. i 31,92 w projekcie z 2018 r.;
- wskaźnik rezultatu (liczba uczestników projektu, którzy ukończyli założony w projekcie program szkolenia) – w obu projektach wyniósł 25.

Realizacja wskaźników założonych w projekcie *Wspieranie procesu rozwoju* przedstawiała się następująco:

- wskaźnik nakładu, liczony jako iloraz kwoty dofinansowania i liczby godzin wsparcia udzielonego, wyniósł 26,81 w pierwszym i 29,21 w drugim okresie, tj. był niższy od wartości zaplanowanych (odpowiednio: 28,10 i 30,33);
- wskaźnik produktu, liczony jako średnia liczba godzin wsparcia udzielonego jednemu beneficjentowi ostatecznemu⁴ projektu, wyniósł 406,23 w pierwszym okresie i 410,67 w drugim (planowano odpowiednio: 409,21 i 408,66);
- wskaźnik rezultatu, stanowiący liczbę beneficjentów ostatecznych projektu, którzy rozwinęli kompetencje lub nabyli umiejętności określone dla nich indywidualnie jako cel działań rehabilitacyjnych w IPD, wyniósł 10 i był zgodny z wartością planowaną.

Osiągnięcie niższego wskaźnika produktu w pierwszym okresie realizacji projektu wynikało z uczestnictwa w projekcie większej niż zakładano liczby beneficjentów oraz braku możliwości skorygowania liczby beneficjentów o przypadki wprowadzania nowych uczestników w miejsce osób, które zrezygnowały z udziału w projekcie, z powodu nałożenia się kilkudniowych okresów udziału w projekcie osób, które opuściły projekt i które do niego przystąpiły. Nie skutkowało to wprowadzeniem przez PFRON sankcji określonych w § 6 ust. 3 umowy.

⁴ Osobie niepełnosprawnej korzystającej ze wsparcia w ramach projektu.

Według wyjaśnienia Prezes Zarządu, zakwalifikowanie do projektu większej liczby beneficjentów niż zakładano we wniosku wynikało z faktu kwalifikowania w pierwszej kolejności osób, które na koniec projektu realizowanego w latach 2015-2017 (*Nasz trud naszym sukcesem*) nie osiągnęły zakładanych celów, a ze względu na rodzaj schorzenia konieczne było kontynuowanie ich usprawnienia. Ponadto do Stowarzyszenia zgłaszali się rodzice z dziećmi niepełnosprawnymi oraz dorosłe osoby niepełnosprawne, szukające pomocy. Nadrzędną ideą Stowarzyszenia jest niesienie pomocy tym, którzy tej pomocy potrzebują, a poprzez realizowanie projektu było to możliwe. Objęcie wsparciem dodatkowych beneficjentów nie spowodowało zmniejszenia lub obniżenia jakości świadczonego wsparcia pozostałym beneficjentom. Było również wynikiem wolnych miejsc w harmonogramach pracy, planowanych w sposób zapewniający maksymalny dostęp beneficjentom do uczestnictwa w poszczególnych formach wsparcia, dostosowany do ich potrzeb i możliwości. Przyjęcie dodatkowych osób przyczyniło się do wykonania zaplanowanych godzin wsparcia.

(akta kontroli str. 62, 108, 124, 145, 195, 205, 283, 367, 447, 584-589, 599-600, 617-621)

1.3. Umowy o realizację projektów *Zwiększenie kompetencji 2017 r.* (nr ZZO/000154/03/D z 21 listopada 2017 r.) oraz *Zwiększenie kompetencji 2018 r.* (nr ZZO/000170/03/D z 26 marca 2018 r.) miały charakter roczny i nie były zmieniane.

Umowa o realizację projektu *Wspieranie procesu rozwoju* (nr ZZO/000143/03/D z 20 kwietnia 2017 r.) została zawarta na dwa okresy realizacji (od 1 kwietnia 2017 r. do 31 marca 2018 r. i od 1 kwietnia 2018 r. do 31 marca 2019 r.). W umowie określono szczegółowy budżet projektu i wskaźniki ewaluacji w pierwszym okresie realizacji. Umowa była trzykrotnie zmieniona:

- aneksem nr 1 z dnia 5 lutego 2018 r. wprowadzono zmiany w budżecie projektu w pierwszym okresie realizacji,
- aneksem nr 2 z dnia 24 kwietnia 2018 r. określono szczegółowy budżet projektu i wskaźniki ewaluacji w drugim okresie realizacji,
- aneksem nr 3 z dnia 8 lutego 2019 r. wprowadzono zmiany w budżecie projektu w drugim okresie realizacji.

Ustalone w umowie i aneksie nr 2 wskaźniki ewaluacji nie były zmieniane.

(akta kontroli str. 61-77, 144-160, 282-435)

1.4. Realizację zadań w ramach badanych projektów powierzono osobom posiadającym wymagane kwalifikacje i kompetencje. Wyniki tych zadań weryfikowano zgodnie z założeniami przyjętymi we wnioskach o zlecenie realizacji zadań. Na zakończenie realizacji projektów przeprowadzono audyt zewnętrzny, mający na celu m.in. sprawdzenie stopnia realizacji działań w projekcie. W wyniku audytów nie stwierdzono naruszenia postanowień umów o zlecenie realizacji zadań.

(akta kontroli str. 246-249, 275-278, 568-573, 582-583, 609-614)

1.4.1. W projektach *Zwiększenie kompetencji 2017 r.* i *Zwiększenie kompetencji 2018 r.* znajomość zagadnień z zakresu objętego szkoleniem weryfikowana była wśród uczestników podczas rozmów i pytań otwartych w trakcie warsztatów. W ramach trzech zadań przeprowadzono testy lub pisemne rozwiązanie zagadnień problemowych, podsumowujące wiedzę uczestników. Zgodnie z opisem w sprawozdaniach ostatecznych, w wyniku realizacji projektów beneficjenci zdobyli wiedzę i umiejętności przydatne w procesie rehabilitacji i terapii osób niepełnosprawnych. Podnieśli swoje umiejętności pracy z nimi oraz zwiększyły się ich kompetencje społeczne. Wzrosła także świadomość rodziców na temat potrzeby pracy z dzieckiem niepełnosprawnym w warunkach domowych.

Prezes Zarządu wyjaśniła, że jakość realizowanych szkoleń została omówiona podczas spotkań zorganizowanych ze wszystkimi beneficjentami warsztatów. Podsumowane zostały m.in. kompetencje i umiejętności osób prowadzących warsztaty, adekwatność i przydatność materiałów szkoleniowych, organizacja warsztatów, wykorzystanie zdobytych umiejętności i wiedzy.

(akta kontroli str. 124, 205, 275, 279-281, 609-610)

1.4.2. W projekcie *Wspieranie procesu rozwoju* fizjoterapeuci przeprowadzali testy funkcjonalne beneficjentów: przed rozpoczęciem projektu oraz na zakończenie pierwszego i drugiego okresu realizacji. W testach oceniano sprawność beneficjentów w zakresie m.in. poruszania się w pozycji leżącej, siadania, wstawania, chodzenia, sprawność ręki i sprawności manipulacyjne. Terapeuci udzielający wsparcia sporządzili ponadto na zakończenie każdego okresu realizacji ocenę terapeutyczno-rehabilitacyjną, zawierającą opis efektów udzielonego wsparcia i wnioski dotyczące realizacji celów założonych w IPD.

W sprawozdaniu końcowym z realizacji projektu wskazano, że beneficjenci zostali objęci wsparciem niezbędnym do osiągnięcia zakładanych celów i 10 beneficjentów uzyskało zakładane rezultaty. Podano, że w większości przypadków zauważalne były postępy, niemniej jednak deficyty osób niepełnosprawnych były tak duże, że ich wyrównywanie wymagało czasu.

Według wyjaśnienia Prezes Zarządu, ewaluacja projektu była przeprowadzana w trakcie realizacji projektu, a poszczególne zagadnienia były omawiane podczas bezpośrednich spotkań z beneficjentami, bądź rodzicami/ opiekunami. Rozmowy dotyczyły m.in.: kompetencji i umiejętności oraz wiedzy i przygotowania merytorycznego osób zatrudnionych w projekcie; oceny, w jakim zakresie udzielone formy wsparcia spełniały oczekiwania beneficjentów; doboru odpowiednich metod i form pracy oraz sprzętu; atmosfery panującej na zajęciach. Na bieżąco kontrolowane były ilości godzin wykonanych przez pracowników, efekty pracy terapeutycznej oraz poziom osiągnięcia wskaźników zawartych we wnioskach.

(akta kontroli str. 447, 569-570, 599-600, 617-620)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Stowarzyszenie zrealizowało zadania współfinansowane ze środków PFRON i osiągnęło cele założone w umowach w sprawie zlecenia ich realizacji. Osiągnięto planowane wskaźniki ewaluacji projektów, z wyjątkiem wskaźnika produktu w pierwszym okresie realizacji projektu *Wspieranie procesu rozwoju*, niewykonanego z powodu zwiększenia liczby beneficjentów projektu.

OBSZAR

2. Przestrzeganie zasad wykorzystania środków

Opis stanu
faktycznego

2.1. Koszty realizacji trzech badanych projektów ewidencjonowane były na wyodrębnionych kontach księgowych. Analitykę do tych kont prowadzono m.in. według rodzajów kosztów i źródeł finansowania. Kwoty wykazane w sprawozdaniach z realizacji projektów były zgodne z zapisami ww. kont analitycznych.

Badanie 41 dokumentów księgowych stanowiących podstawę dokonania wydatków w ramach projektów na kwotę ogółem 207,8 tys. zł wykazało, że dowody księgowe spełniały wymogi określone w art. 21 oraz art. 22 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁵. Zostały prawidłowo opisane i opatrzone klauzulami, określonymi w postanowieniach § 4 umowy.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 351.

W związku z realizacją badanych projektów Stowarzyszenie nie osiągnęło przychodów, od uczestników projektu nie były pobierane opłaty.

(akta kontroli str. 129-138, 210-214, 250-254, 275-276, 451-484, 504-529, 533-567, 570-572, 610-612)

2.2. Koszty kwalifikowalne badanych projektów były zgodne z wartościami założonymi we wnioskach o zlecenie realizacji zadań i umowach. Projekty nie były dotowane ze środków PFRON przekazywanych z innych źródeł. Wkład własny został wniesiony w wymaganej wysokości. Poprawnie rozliczono wkład własny w postaci pracy wolontariuszy. Dni świadczenia pracy przez wolontariuszy i liczbę godzin określono w harmonogramach, a wykonanie pracy było każdorazowo potwierdzone przez koordynatora projektu.

(akta kontroli str. 23-25, 129-132, 210-214, 276-277, 451-530, 572, 613-614)

2.2.1. Koszty kwalifikowalne realizacji projektu *Zwiększenie kompetencji 2017 r.* wyniosły 113,5 tys. zł⁶. Dofinansowanie z PFRON wyniosło 90,8 tys. zł i stanowiło 80% kosztów kwalifikowalnych, wkład własny – 22,7 tys. zł (20%).

Wkład własny finansowy stanowił 11,5 tys. zł, został pokryty ze źródeł niepublicznych i przeznaczono go na częściowe sfinansowanie kosztów pracy personelu merytorycznego oraz audytu projektu.

Wkład własny niefinansowy (11,2 tys. zł) został wniesiony w postaci pracy wolontariuszy. W projekcie zaangażowanych było pięciu wolontariuszy, cztery osoby do sprawowania opieki nad niepełnosprawnymi dziećmi beneficjentów projektu w trakcie uczestnictwa rodziców w zajęciach grupowych i indywidualnych, jedna – do przewozu beneficjentów projektu i ich niepełnosprawnych dzieci na zajęcia grupowe i indywidualne z miejsca zakwaterowania do miejsca prowadzonych zajęć i z powrotem. Wolontariusze przepracowali ogółem 748 godzin. Koszt jednej godziny wyniósł 15 zł, tj. był zgodny z kwotą określoną w warunkach konkursu nr 3/2017.

Kwotę 13,8 tys. zł (12,2% kosztów kwalifikowalnych) przeznaczono na sfinansowanie kosztów związanych z uczestnictwem w projekcie pięciu osób z województw podlaskiego, łódzkiego i warmińsko-mazurskiego, tj. koszty zakwaterowania wyniosły 12,6 tys. zł, transportu z miejsca zakwaterowania do siedziby Stowarzyszenia – 1,2 tys. zł (w tym koszt pracy kierowcy-wolontariusza – 0,4 tys. zł).

(akta kontroli str. 23-24, 125, 129-132, 613-614)

2.2.2. Koszty realizacji projektu *Zwiększenie kompetencji 2018 r.* wyniosły 140,4 tys. zł, w tym kwalifikowalne – 140,3 tys. zł. Dofinansowanie z PFRON wyniosło 112,2 tys. zł i stanowiło 79,98% kosztów kwalifikowalnych, wkład własny – 28,1 tys. zł (20,02%).

Wkład własny finansowy stanowił 14,3 tys. zł, został pokryty ze źródeł niepublicznych (darowizn) i przeznaczono go na częściowe sfinansowanie kosztów pracy personelu merytorycznego oraz audytu projektu.

Wkład własny niefinansowy (13,8 tys. zł) został wniesiony w postaci pracy wolontariuszy. W projekcie zaangażowanych było pięciu wolontariuszy, cztery osoby do sprawowania opieki nad niepełnosprawnymi dziećmi beneficjentów projektu w trakcie uczestnictwa rodziców w zajęciach grupowych i indywidualnych, jedna – do przewozu beneficjentów projektu i ich niepełnosprawnych dzieci na zajęcia grupowe i indywidualne z miejsca zakwaterowania do miejsca prowadzonych zajęć i z powrotem. Wolontariusze przepracowali ogółem 768 godzin. Koszt jednej

⁶ Koszty niekwalifikowalne w projekcie wyniosły 9,11 zł.

godziny wyniósł 18 zł, tj. był zgodny z kwotą określoną w warunkach konkursu nr 4/2017.

Kwotę 24,1 tys. zł (17,2% kosztów kwalifikowalnych) przeznaczono na sfinansowanie kosztów związanych z uczestnictwem w projekcie 10 osób z województw podkarpackiego, łódzkiego i warmińsko-mazurskiego, tj. koszty zakwaterowania wyniosły 21,6 tys. zł, transportu z miejsca zakwaterowania do siedziby Stowarzyszenia – 2,5 tys. zł (w tym koszt pracy kierowcy-wolontariusza – 0,9 tys. zł).

(akta kontroli str. 23, 206-207, 210-213, 221-237, 277)

2.2.3. Koszty realizacji projektu *Wspieranie procesu rozwoju* wyniosły:

- w pierwszym okresie realizacji (od 1 kwietnia 2017 r. do 31 marca 2018 r.) 1.118,8 tys. zł, w tym kwalifikowalne 1.103,4 tys. zł. Dofinansowanie z PFRON wyniosło 1.034,8 tys. zł (93,78%), wkład własny w obszarze kosztów kwalifikowalnych – 68,6 tys. zł;
- w drugim okresie realizacji (od 1 kwietnia 2018 r. do 31 marca 2019 r.) 1.209 tys. zł, w tym kwalifikowalne 1.196,2 tys. zł. Dofinansowanie z PFRON wyniosło 1.115,7 tys. zł (93,27%), wkład własny w obszarze kosztów kwalifikowalnych – 80,5 tys. zł.

Wkład własny finansowy w obszarze kosztów kwalifikowalnych wyniósł ogółem 59,6 tys. zł w pierwszym i 70,4 tys. zł w drugim okresie realizacji. Został pokryty ze źródeł niepublicznych (darowizn) i przeznaczony głównie na częściowe sfinansowanie kosztów pracy personelu merytorycznego.

Wkład własny niefinansowy (koszty kwalifikowalne w wysokości 9 tys. zł w pierwszym i 10,1 tys. zł w drugim okresie realizacji) został wniesiony w postaci pracy wolontariuszy. W projekcie zaangażowanych było dwóch wolontariuszy do pomocy i współdziałaniu w prowadzeniu terapii oraz pomocy przy czynnościach samoobsługowych. Wolontariusze przepracowali ogółem 1.275 godzin (600 godzin w pierwszym i 675 – w drugim okresie realizacji). Koszt jednej godziny wyniósł 15 zł, tj. był zgodny z kwotą określoną w warunkach konkursu nr 2/2016.

(akta kontroli str. 448-484, 501-529, 572, 574-575, 601)

2.3. Analiza 41 dowodów księgowych wykazała, że rozliczano wyłącznie koszty kwalifikowalne projektów. Koszty pośrednie były rozliczane według kosztów rzeczywistych. Koszty personelu administracyjnego rozliczano na podstawie zawartych umów według faktycznie wykonanej pracy, udokumentowanej harmonogramem pracy. Koszty eksploatacji pomieszczeń rozliczano według wskaźnika obliczonego jako udział powierzchni wykorzystywanej do realizacji projektu w ogólnej powierzchni budynku. W projekcie *Wspieranie procesu rozwoju* wskaźnik ten odnoszono do kosztów poniesionych na utrzymanie budynku w poszczególnych miesiącach realizacji projektu. Natomiast w projektach *Zwiększenie kompetencji 2017 r.* i *Zwiększenie kompetencji 2018 r.* – brano pod uwagę koszty przyjęte do kalkulacji we wnioskach, poniesione w poprzednich okresach, tj. odpowiednio: w listopadzie i grudniu 2016 r. oraz w 2017 r.

Sposób obliczania wskaźnika rozliczania kosztów eksploatacji, jako udział powierzchni wykorzystywanej do realizacji projektu w ogólnej powierzchni budynku, był wskazany przez Stowarzyszenie we wnioskach o zlecenie realizacji zadań i został zaakceptowany przez PFRON w umowach.

(akta kontroli str. 18, 107, 139-143, 193-194, 255-271, 275-277, 326, 388, 570-572, 576-581, 610-613)

Budżety projektów *Zwiększenie kompetencji 2017 r.* i *Zwiększenie kompetencji 2018 r.* nie były zmieniane. W projekcie *Wspieranie procesu rozwoju* wprowadzono – w drodze aneksów do umowy – zmiany (przesunięcia) planowanych kosztów w pierwszym okresie realizacji na kwotę 50,5 tys. zł, w drugim – 62,2 tys. zł. Zmiany wynikały głównie z niższych kosztów wynagrodzeń z powodu zwolnień lekarskich pracowników, wyższych kosztów zatrudnienia personelu na podstawie umów cywilnoprawnych i konieczności zakupu wyposażenia do prowadzenia rehabilitacji.

(akta kontroli str. 334-365, 396-435)

Kwoty zaoszczędzone w poszczególnych pozycjach budżetu projektów nie przekroczyły 10% kosztów kwalifikowalnych i były wykorzystywane zgodnie z warunkami określonymi w postanowieniach zawartych umów, tj.:

- w projekcie *Zwiększenie kompetencji 2017 r.* oszczędności wyniosły 72,44 zł (0,06% kosztów kwalifikowalnych), dotyczyły głównie niższych kosztów audytu projektu i zostały przeznaczone na sfinansowanie kosztów związanych z uczestnictwem beneficjentów w projekcie;
- w projekcie *Zwiększenie kompetencji 2018 r.* oszczędności wyniosły 380,56 zł, stanowiły 0,27% kosztów kwalifikowalnych, wynikały głównie z niższych kosztów audytu; zaoszczędzone kwoty przesunięto na zwiększenie kosztów związanych z uczestnictwem beneficjentów w projekcie i kosztów funkcjonowania Stowarzyszenia;
- w projekcie *Wspieranie procesu rozwoju* w pierwszym okresie realizacji projektu oszczędności wyniosły 5,6 tys. zł, w drugim 4,6 tys. zł (stanowiły: 0,5% i 0,4% kosztów kwalifikowalnych) i wynikały głównie z niższych kosztów zatrudnienia personelu merytorycznego i audytu projektu; zostały przeznaczone na zakup wyposażenia, materiałów do terapii i eksploatację pomieszczeń.

(akta kontroli str. 118, 215, 485-488, 604-606)

Nie zostały przekroczone limity kosztów pośrednich określone w ogłoszeniach o konkursach:

- w projekcie *Zwiększenie kompetencji 2017 r.* koszty personelu administracyjnego stanowiły 9,83% kosztów kwalifikowalnych ogółem (limit 10% kosztów kwalifikowalnych), koszty funkcjonowania jednostek wskazanych do realizacji projektu – 4,35% (limit 5%), nie poniesiono nakładów na nabycie środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz wyposażenia i kosztów najmu składników majątkowych, remontu, modernizacji i adaptacji pomieszczeń dla celów realizacji projektu (limit 5% kosztów);
- w projekcie *Zwiększenie kompetencji 2018 r.* koszty personelu administracyjnego stanowiły 8,21% kosztów kwalifikowalnych ogółem (limit 10% kosztów kwalifikowalnych), koszty funkcjonowania jednostek wskazanych do realizacji projektu – 3,57% (limit 9%), nie poniesiono nakładów na nabycie środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych oraz wyposażenia i kosztów najmu składników majątkowych, remontu, modernizacji i adaptacji pomieszczeń dla celów realizacji projektu (limit 10% kosztów);
- w projekcie *Wspieranie procesu rozwoju* w pierwszym okresie realizacji, koszty personelu administracyjnego stanowiły 9,50% kosztów kwalifikowalnych ogółem, w drugim – 9,06% (limit 10% kosztów kwalifikowalnych), koszty funkcjonowania jednostek wskazanych do realizacji projektu – 2,58% i 2,48% (limit 5%), nakłady na nabycie wyposażenia (komputera, sprzętu muzycznego, sprzętu do rehabilitacji) – 0,55% i 1,21%.

(akta kontroli str. 129-132, 210-214, 272, 452-484, 504-529, 568-569, 607)

2.4. Zakupu niezbędnych do realizacji projektu usług i wyposażenia dokonano po przeprowadzeniu rozeznania cenowego. Osoby zatrudnione na podstawie umów cywilnoprawnych wybrane zostały według posiadanych kwalifikacji, doświadczenia oraz wieloletniej współpracy ze Stowarzyszeniem. W ramach badanych projektów nie zlecano realizacji zadań podmiotom zewnętrznym.

(akta kontroli str. 238-244, 275-277, 570-572, 610-616)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. W projektach *Zwiększenie kompetencji 2017 r.* i *Zwiększenie kompetencji 2018 r.* miesięczne koszty eksploatacji (w ramach kosztów pośrednich) rozliczano w wysokości średnich kosztów poniesionych odpowiednio: w listopadzie i grudniu 2016 r. (1.200 zł) oraz w 2017 r. (615 zł), tj. bez uwzględnienia rzeczywistych kosztów poniesionych w miesiącach realizacji projektów. W efekcie przyjęcia takiego sposobu rozliczania koszty eksploatacji w pierwszym wskazanym projekcie zawyżono o 235,31 zł, a w drugim zaniżono o 77,28 zł.

W projekcie *Zwiększenie kompetencji 2017 r.*, realizowanym w październiku, listopadzie i grudniu 2017 r. rozliczono koszty eksploatacji w wysokości 3.600 zł (po 1.200 zł miesięcznie). Rzeczywiste koszty eksploatacji wyniosły w październiku 2017 r. 5.194,71 zł, w listopadzie 5.937,47 zł, w grudniu 5.691,28 zł, z tego na realizację projektu przypadało 20%, tj. odpowiednio: 1.038,94 zł, 1.187,49 zł i 1.138,26 zł (ogółem 3.364,69 zł).

W projekcie *Zwiększenie kompetencji 2018 r.*, realizowanym od lutego do lipca 2018 r., rozliczono koszty eksploatacji w wysokości 3.690 zł (po 615 zł miesięcznie). Rzeczywiste koszty eksploatacji wyniosły w lutym 2018 r. 6.711,94 zł, w marcu – 6.390,47 zł, w kwietniu – 4.130,24 zł, w maju – 3.310,94 zł, w czerwcu – 4.275,41 zł, w lipcu – 2.679,38 zł, z tego na realizację projektu przypadało 13,7%, tj. odpowiednio: 919,54 zł, 875,49 zł, 565,84 zł, 453,60 zł, 585,73 zł i 367,08 zł (ogółem 3.767,28 zł).

Według pkt IV.1 „Wytycznych w zakresie kwalifikowalności kosztów w ramach art. 36 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych”⁷ (dalej: Wytyczne PFRON), koszty pośrednie (koszty administracyjne związane z projektem) mogą być rozliczane przez Wnioskodawcę ryczałtem lub na podstawie rzeczywiście poniesionych kosztów (z pełnym udokumentowaniem kosztów). Wyboru jednego ze sposobów rozliczania kosztów pośrednich dokonuje Wnioskodawca na etapie składania wniosku o zlecenie realizacji zadań.

Prezes Zarządu wyjaśniła, że taki sposób rozliczania kosztów został zawarty we wniosku. Kalkulując koszty eksploatacji odniesiono się do rzeczywiście poniesionych kosztów utrzymania budynku w latach 2016-2017.

(akta kontroli str.12, 107, 131, 136-143, 193-194, 213, 250, 255-271, 276, 611-612, 617-625)

OCENA CZĄSTKOWA

Stowarzyszenie wykorzystało przyznane na realizację projektów środki finansowe zgodnie z zasadami określonymi przez PFRON. Prawidłowo prowadzono ewidencję księgową kosztów projektu i sporządzano sprawozdania z ich realizacji. Wniesiono wymagany wkład własny. Niezgodnie z Wytycznymi PFRON rozliczono jedną kategorię kosztów pośrednich (koszty eksploatacji) w dwóch projektach.

⁷ Wytyczne stanowiły załącznik nr 8 do Zasad wspierania realizacji zadań i były zamieszczane na stronie internetowej PFRON w ramach dokumentacji dot. konkursów o zlecenie realizacji zadań.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wnioski

1. Rozliczanie rzeczywistych kosztów eksploatacji poniesionych w miesiącach realizacji projektów, zgodnie z Wytocznymi PFRON.

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 Lublinie. 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 wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Lublin, 15 października 2019 r.

Kontrolerzy:
Katarzyna Typiak
Doradca ekonomiczny
(—)

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis
(—)

.....
podpis

.....
podpis

Janusz Gosik
Specjalista kontroli państwowej
(—)

.....
podpis