



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.013.02.2019

**Pani
Małgorzata Gorący
Prezes
Stowarzyszenia „Ostoja” na rzecz
Osób z Niepełnosprawnościami
we Wrocławiu
ul. Stawowa 1A,
50-015 Wrocław**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Stowarzyszenie „Ostoja” na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami we Wrocławiu ul. Stawowa 1A, 50-015 Wrocław ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Gorący, Prezes od 1993 r. (akta kontroli str. 1001-1012)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wykonanie dotowanych zadań i uzyskanie zakładanych efektów. 2. Przestrzeganie zasad wykorzystania środków.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 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 we Wrocławiu
Kontroler	Andrzej Zygmunt, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LWR/129/2019 z 4 lipca 2019 r. (akta kontroli str. 1)

¹ Dalej: Stowarzyszenie.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W badanym okresie Stowarzyszenie prawidłowo realizowało objęte kontrolą trzy projekty, na podstawie umów zawartych z Państwowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych⁴. W wyniku realizacji tych umów, uzyskano trwałe efekty zbieżne z początkowymi założeniami. Stowarzyszenie prawidłowo dokumentowało działania obejmujące poszczególne formy pomocy i wsparcia dla uczestników projektów. Prawidłowo rozliczało i sfinansowało koszty kwalifikowalne projektów, jak również w wymaganej wysokości wniosło wkład własny. Sprawozdania z realizacji badanych projektów sporządzono rzetelnie, na podstawie ewidencji księgowej prowadzonej zgodnie z obowiązującymi przepisami. Stowarzyszenie przestrzegało zasad zapobiegających uzyskiwaniu nieuprawnionych dochodów oraz zasad związanych ze zlecaniem zadań innym wykonawcom.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości miały charakter formalny.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

Stowarzyszenie zostało zarejestrowane w dniu 23 października 1993 r.⁶. Od początku swojej działalności prowadzi działalność na rzecz osób z niepełnosprawnościami oraz ich rodzin. Stowarzyszenie posiada stałe placówki we Wrocławiu oraz w Środzie Śląskiej. W kontrolowanym okresie działa na podstawie Statutu⁷.

Przychody Stowarzyszenia w 2017 r. zamknęły się kwotą 9.417.518,10 zł, a w 2018 r. - 10.416.456,58 zł. W 2017 r. dofinansowanie otrzymane ze środków PFRON, na różne zadania, wyniosło łącznie 3.703.644,79 zł (tj. 95,4% dofinansowania z różnych źródeł oraz 39,3% wszystkich przychodów), natomiast w 2018 r. - 4.530.387,52 zł (tj. odpowiednio 96,2% oraz 43,5%).

Dofinansowanie z PFRON do zadań realizowanych przez Stowarzyszenie na podstawie umów zawartych z PFRON (wykazanych poniżej w tabeli nr 2) w 2017 r. wynosiło łącznie 1.628.741,23 zł (tj. 44,0% całości środków otrzymanych z PFRON) i w 2018 r. wynosiło 3.224.135,96 zł (tj. odpowiednio 71,2%).

W 2017 r. koszty Stowarzyszenia ogółem wyniosły 9.458.463,00 zł, a w 2018 r. 10.863.909,22 zł.

Stowarzyszenie w 2017 r. zatrudniało 164 osoby na podstawie umowy o pracę i 64 osoby na podstawie umów cywilno-prawnych oraz współpracowało z 36 wolontariuszami. W 2018 r. zatrudniało odpowiednio 171 i 33 osoby oraz współpracowało z 45 wolontariuszami.

(akta kontroli str. 625-629)

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

⁴ Dalej: PFRON.

⁵ 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.

⁶ Pierwotnie jako Dolnośląskie Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom i Młodzieży "Ostoja".

⁷ Do 17 listopada 2017 r. obowiązywał Statut z 28 maja 2012 r. Od 17 listopada 2017 r. obowiązuje Statut z 28 maja 2017 r. (dostępny na stronie internetowej Stowarzyszenia).

1. Wykonanie dotowanych projektów i uzyskanie zakładanych efektów

1.1 Realizacja projektów objętych kontrolą⁸

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie Stowarzyszenie na podstawie umów z PFRON realizowało osiem zadań, których łączna wartość wynosiła 10.392.333,76 zł. Zgodnie z zawartymi umowami, pierwotnie planowana kwota dofinansowania miała wynieść 9.659.951,31 zł (93,0% wartości zadań). Ostatecznie Stowarzyszenie otrzymało 7.240.732,16 zł (tj. 69,7% wartości zadań oraz 75% przewidywanej umowami kwoty dofinansowania z PFRON).

Siedem spośród ośmiu omawianych zadań dotyczyło projektu KP-2 „Zwiększenie samodzielności osób niepełnosprawnych”. Realizację tych siedmiu zadań wyceniono na 9.266.145,90 zł (89,2% wartości wszystkich ośmiu zadań) i zgodnie z zawartymi umowami planowana kwota dofinansowania z PFRON miała wynieść 8.646.563,45 zł (89,5% planowanej kwoty dofinansowania wszystkich zadań). Faktycznie na ich realizację Stowarzyszenie otrzymało 6.700.357,44 zł (tj. 92,5% ogółu dofinansowania zadań przez PFRON).

Tabela 1. Zestawienie projektów realizowanych przez Stowarzyszenie w badanym okresie na podstawie umowy podpisanej z PFRON⁹

Lp.	Nr zadania	Nazwa projektu	Kierunek pomocy	Okres realizacji projektu
1.	ZZO/000076/01/D	Prowadzenie programów wspierających dla dorosłych z niepełnosprawnością w Środowiskowym Domu Samopomocy „OSTOJA”	KP-2 ¹⁰	01.04.2014 31.03.2017
2.	ZZO/000117/01/D	Prowadzenie zintegrowanych działań wspierających rozwój dzieci i młodzieży niepełnosprawnej w Ośrodku Rehabilitacyjno-Edukacyjnym OSTOJA we Wrocławiu	KP-2	01.04.2015 31.03.2017
3.	ZZO/000144/01/D	Centrum Terapeutyczno-Rehabilitacyjne OSTOJA	KP-2	01.04.2016 31.03.2018
4.	ZZO/000164/01/D	Prowadzenie zintegrowanych działań wspierających rozwój dzieci i młodzieży niepełnosprawnej w placówkach Stowarzyszenia OSTOJA we Wrocławiu i Środzie Śląskiej	KP-2	01.04.2017 31.03.2019
5.	ZZO/000187/01/D	Centrum Terapeutyczno-Rehabilitacyjne	KP-2	01.04.2018 31.03.2021
6.	ZZO/000196/01/D	Zatrudnianie wspomagane skuteczną formą włączania w rynek pracy absolwentów szkół oraz placówek dla osób z niepełnosprawnością	KP-1 ¹¹	01.04.2018 31.03.2021
7.	ZZO/000217/01/D	Prowadzenie zintegrowanych działań wspierających rozwój dzieci i młodzieży niepełnosprawnej w placówkach Stowarzyszenia OSTOJA we Wrocławiu i Środzie Śląskiej	KP-2	01.04.2019 31.03.2022
8.	ZZO/000219/01/D	Dostępność usług asystenckich szansą na wyższą jakość życia	KP-2	01.04.2019 31.03.2020

⁸ Dalej również jako: programy lub zadania.

⁹ Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

¹⁰ Kierunek pomocy KP-2: Zwiększenie samodzielności osób niepełnosprawnych.

¹¹ Kierunek pomocy KP-1: Wejście osób niepełnosprawnych na rynek pracy.

Jedno z ośmiu ww. zadań dotyczyło projektu KP-1 „Wejście osób niepełnosprawnych na rynek pracy” (10,8% wartości wszystkich zadań; 10,5% planowanej kwoty dofinansowania wszystkich zadań i 7,5% otrzymanego dofinansowania).

W badanym okresie Stowarzyszenie nie zawierało z PFRON umów na realizację zadań z żadnego z czterech pozostałych kierunków pomocy¹².

Tabela 2. Wybrane dane dot. dofinansowania przez PFRON zadań zleconych Stowarzyszeniu na podstawie zawartych umów¹³

Lp.	Nr zadania	Wartość zadania wg umowy w zł	Dotacja z PFRON wg umowy w zł	Dotacja otrzymana z PFRON w zł				Kwota dotacji zwrócona do PFRON w zł
				2017	2018	do 30.06.2019	Razem	
1.	ZZO/000076/01/D	599 245,00	569 282,00	569 282,00	-	-	569 282,00	-
2.	ZZO/000117/01/D	589 648,00	406 027,55	406 027,55	-	-	374 842,77	31 184,78
3.	ZZO/000144/01/D	1 408 431,68	1 336 431,68	653 431,68	683 000,00	-	1 336 431,68	-
4.	ZZO/000164/01/D	2 503 615,28	2 378 215,28	-	1 048 455,55	1 114 712,49	2 163 168,04	215 047,24
5.	ZZO/000187/01/D	2 406 509,94	2 285 861,94	-	1 096 027,07	571 465,40	1 667 492,47	-
6.	ZZO/000196/01/D	1 126 187,86	1 013 387,86	-	396 653,34	253 346,97	650 000,31	109 625,59
7.	ZZO/000217/01/D	1 014 872,00	964 128,00	-	-	482 064,00	482 064,00	-
8.	ZZO/000219/01/D	743 824,00	706 617,00	-	-	353 308,50	353 308,50	-
	Razem	10 392 333,76	9 659 951,31	1 628 741,23	3 224 135,96	2 774 897,36	7 596 589,77	355 857,61

Badaniem objęto trzy zadania (tj. ZZO/000144/01/D, ZZO/000164/01/D i ZZO/000196/01/D), realizowane przez Stowarzyszenie w dwóch kierunkach pomocy tj. KP-1 i KP-2 o łącznej wartości 5.038.234,82 zł (48,5% wartości wszystkich kontrolowanych zadań), dla których planowana kwota dofinansowania z PFRON miała wynieść 4.728.034,82 zł (48,2% łącznej kwoty planowanego dofinansowania). Ostatecznie dofinansowanie tych zadań zamknęło się kwotą 4.149.600,03 zł (54,4% łącznej kwoty otrzymanego dofinansowania PFRON).

(akta kontroli str. 625-629)

Wykorzystywane przez Stowarzyszenie oraz przez PFRON narzędzia i metody dokumentowania realizacji projektów pozwalały na potwierdzenie realizacji poszczególnych działań oraz liczby beneficjentów/uczestników projektów. Dane w tym zakresie były ewidencjonowane zarówno w formie bezpośredniej (tj. list obecności, dzienników zajęć, indywidualnych planów działania, opinii itp.), jak również w postaci informacji syntetycznej (w sprawozdaniach, wykazach). Dane były wytwarzane w formie papierowej, dokumenty były skanowane i przechowywane w postaci elektronicznej oraz papierowej. Równolegle dane były wprowadzane do systemów informatycznych wykorzystywanych przez Stowarzyszenie oraz przez PFRON¹⁴.

Narzędzia dokumentowania realizacji projektów stosowane przez Stowarzyszenie obejmowały m.in. dokumentację współpracy z pracodawcami, teczki klientów¹⁵ i ewidencje godzin. Do dokumentowania wykorzystywano formularze zgodne ze

¹² Tj.: KP-3 Wzrost aktywności osób niepełnosprawnych w różnych dziedzinach życia; KP-4 Zapewnienie osobom niepełnosprawnym dostępu do informacji; KP-5 Poprawa jakości funkcjonowania otoczenia osób niepełnosprawnych i KP-6 Upowszechnianie pozytywnych postaw społecznych wobec osób niepełnosprawnych i wiedzy dotyczącej niepełnosprawności.

¹³ Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

¹⁴ Systemy informatyczne: „Ewidencja Godzin Wsparcia” (EGW) oraz „Generator Wniosków” administrowane przez PFRON.

¹⁵ Określenie „klient” odnosi się do uczestnika, beneficjenta projektu realizowanego przez Stowarzyszenie. Na potrzeby niniejszego wystąpienia beneficjenci projektów określani będą jako „beneficjent” lub „uczestnik”.

standardami stosowanymi np. w obszarze zatrudnienia wspomaganego.

(akta kontroli str. 603-624, 900-1000, 1016-1020, 1087-1256)

W okresie realizacji projektu ZZO/000164/01/D zewidencjonowano łącznie 253 beneficjentów (uczestników). Liczba ta obejmowała osoby, które w nim uczestniczyły (bez względu na czas obecności na zajęciach). M.in. ze względu na przypadki losowe uczestników programu – ich liczba zmieniała się, część odchodziła i na wolne miejsca przyjmowano inne osoby. Ostatecznie na dzień 31 marca 2019 r. (tj. na koniec projektu), uczestniczyło w nim 233 beneficjentów. Miernik liczby uczestników tego programu, tj. wskaźnik rezultatu¹⁶ w zawartej z PFRON umowie określono na 220. W rzeczywistości miernik ten wyniósł 205 osób (92,3% w stosunku do umowy). Różnica wynikała z odejścia z projektu części uczestników przed zrealizowaniem ustalonych dla nich Indywidualnych Planów Działania¹⁷.

W projekcie ZZO/000144/01/D zewidencjonowano 125 beneficjentów (uczestników). W zawartej z PFRON umowie miernik liczby uczestników tego programu określono na 108 osób. Wielkość ta została osiągnięta.

W projekcie ZZO/000196/01/D do dnia 31 marca 2019 r. zewidencjonowano 135 beneficjentów (uczestników). W umowie liczbę uczestników określono na 120 osób. Dla zakończonego w trakcie kontroli I okresu rozliczeniowego projektu¹⁸ określono dwa mierniki: wskaźnik rezultatu¹⁹ – określony na 24 osoby i wskaźnik rezultatu 2²⁰ – 35 osób. Po I okresie rozliczeniowym projektu mierniki te wynosiły: wskaźnik rezultatu 1 – 31 osób (129,2% umowy) i wskaźnik rezultatu 2 – 11 osób (45,8% umowy). Przewidywany termin zakończenia projektu to 31 marca 2021 r.

(akta kontroli str. 2-580, 603-624, 1073-1079)

W trzech zbadanych projektach, łącznie uczestniczyło 657 beneficjentów²¹, z czego 31 beneficjentów wzięło udział w dwóch z nich (4,7%). Żaden z beneficjentów nie uczestniczył we wszystkich trzech programach. Beneficjenci zbadanych programów korzystali z niepowielających się form wsparcia mających zróżnicowane założenia i cele. Realizację badanych programów wspierało 40 wolontariuszy.

Jedna osoba występowała w roli beneficjenta w dwóch badanych programach²² oraz jednocześnie w roli wolontariusza w jednym z tych programów²³ bez uprzedniego uzyskania przez Stowarzyszenie akceptacji PFRON wymaganej każdorazowo w takim przypadku. Nieprawidłowość w tym zakresie została opisana w dalszej części wystąpienia.

Żaden wolontariusz ani pracownik Stowarzyszenia nie uczestniczył jako beneficjent w jednym oraz w trzech programach.

Pracownik Stowarzyszenia uczestniczył jako beneficjent w dwóch programach, niemniej jednak nie naruszało to pkt 3 rozdziału III „Regulaminu składania, rozpatrywania i realizacji projektów...”, gdyż osoba ta nie była zatrudniona w projektach, jej wynagrodzenie jako pracownika Stowarzyszenia finansowane było z subwencji oświatowej, a koszty związane z pracą tej osoby nie były wykazywane

¹⁶ Oznaczający liczbę beneficjentów ostatecznych projektu, którzy rozwinęli kompetencje lub nabyli umiejętności określone dla nich jako cel działań rehabilitacyjnych w Indywidualnych Planach Działania.

¹⁷ Dalej: IPD.

¹⁸ Trwającego od 1 kwietnia 2018 r. do 31 marca 2019 r.

¹⁹ Oznaczający liczbę uczestników zatrudnionych.

²⁰ Oznaczający liczbę uczestników zatrudnionych na 6 miesięcy.

²¹ Stan na 5 sierpnia 2019 r.

²² ZZO/000144/01/D oraz ZZO/000196/01/D.

²³ ZZO/000144/01/D.

w zestawieniach kosztów przedstawianych do PFRON w celu otrzymania stosownego dofinansowania.

Pracownik ten od kilku lat był zatrudniony w Stowarzyszeniu na stanowisku pracownika porządkowego. W projekcie ZZO/000144/01/D otrzymał wsparcie w rozwoju osobistym w zakresie rozwoju zainteresowań i uzdolnień, natomiast w projekcie ZZO/000196/01/D wsparcie trenerów pracy wspomaganą skierowane było na utrzymanie przez niego zatrudnienia.

Wszyscy beneficjenci programów posiadali stosowne orzeczenia o niepełnosprawności. Beneficjent uczestniczący w programie ZZO/000196/01/D spełniał warunek przyjęcia do usługi zatrudnienia wspomaganego jako osoba zatrudniona przy wsparciu trenera, u której proces przygotowania do pracy nie został zakończony.

Pracownicy Stowarzyszenia uczestniczyli jako wolontariusze: w jednym programie 11 pracowników, z których w zadaniu ZZO/000144/01/D na dziewięciu wolontariuszy pięciu (55,5%) było pracownikami Stowarzyszenia, natomiast w zadaniu ZZO/000164/01/D na 25 wolontariuszy sześciu (24%) było pracownikami Stowarzyszenia. Ponadto, w zadaniu ZZO/000196/01/D na sześciu wolontariuszy jeden (16,7%) był pracownikiem Stowarzyszenia.

Wolontariusze spełniali wymagania formalne oraz posiadali niezbędne kwalifikacje. Wolontariusze będący jednocześnie pracownikami Stowarzyszenia posiadali doświadczenie w pracy z osobami z niepełnosprawnościami. Z zawartych umów pracy, umów wolontariackich oraz planów zajęć wynikało, że wolontariusze będący jednocześnie pracownikami Stowarzyszenia godzili swoje obowiązki z zadaniami wolontariusza. Zajęcia programowe prowadzone były po godzinach pracy Stowarzyszenia. Analiza miesięcznych rozliczeń 100% przepracowanych przez ww. 12 wolontariuszy godzin wskazała, że w badanym okresie żaden z nich nie przekroczył łącznie, określonej²⁴ na 276 godzin miesięcznie²⁵, liczby godzin.

Według wyjaśnień Prezes Stowarzyszenia praca z beneficjentami badanych programów wymaga od wolontariuszy motywacji oraz specjalnych kompetencji zawodowych i osobowościowych, co powoduje trudności w ich naborze. Pracownicy Stowarzyszenia posiadają zweryfikowane kompetencje. Wolontariat jest też istotną formułą współpracy pozwalającą zweryfikować kompetencje oraz motywację tych osób, i w przypadku pozytywnej oceny oraz obustronnej woli pozwalającą podjąć dalszą współpracę w formie zatrudnienia w Stowarzyszeniu.

(akta kontroli str. 1013-1070, 1859-1861)

W odniesieniu do projektu ZZO/000144/01/D, Stowarzyszenie zgodnie z umową z PFRON otrzymało i rozliczyło środki przeznaczone na ten projekt.

W ramach projektu ZZO/000164/01/D Stowarzyszenie otrzymało z PFRON środki zgodnie z umową lecz po rozliczeniu kosztów związanych z jego realizacją zwróciło do PFRON 215.047,24 zł (9,0% dotacji PFRON wg umowy). Zwrot środków związany był z kosztami wynagrodzeń kadry projektu. Zmiany te wynikały z: (1) opóźnienia przelewu drugiej transzy środków finansowych z PFRON, co wymusiło wypłacenie przez Stowarzyszenie wynagrodzeń kadrze projektu z innych środków; oraz (2) długoterminowego zwolnienia trzech specjalistów projektu, które wymusiło zmniejszenie liczby przeprowadzonych zajęć oraz zatrudnienie innych specjalistów.

²⁴ Wytyczne w zakresie kwalifikowalności kosztów w rozdz. VI.1 pkt. 10 ppkt. 2.

²⁵ Uwzględniając umowy o pracę, umowy cywilnoprawne oraz pracę jako wolontariusz.

W zrealizowanej części projektu ZZO/000196/01/D Stowarzyszenie otrzymało z PFRON środki zgodnie z umową lecz po rozliczeniu kosztów związanych z realizacją tego projektu zwróciło do PFRON 109.625,59 zł (10,8% dotacji PFRON wg umowy). W tym przypadku zwrot również wiązał się z wynagrodzeniami i spowodowany był trudnościami w skompletowaniu i utrzymaniu kadry specjalistycznej do realizacji projektu.

W związku z faktycznie zrealizowanym zakresem badanych projektów, w tym skutkującym m.in. zwrotem do PFRON wymienionych kwot, w stosownych aneksach do zawarych umów, dokonywano zmian w wartościach mierników²⁶ na kolejne okresy rozliczeniowe projektów.

W badanych projektach zakres rzeczowy wykonano zgodnie z danymi zawartymi w sprawozdaniu.

(akta kontroli str. 625-629, 1071-1072, 1278, 1285)

Na stronie internetowej Stowarzyszenia publikowano informacje o poszczególnych projektach. Dane o realizowanych projektach publikowano w zakładce „Projekty aktualne”, natomiast po ich zakończeniu materiały te przenoszono do zakładki „Projekty archiwalne”, gdzie były dostępne przez co najmniej 24 miesiące. Po tym okresie materiały były archiwizowane.

Kontrola NIK wykazała, że w informacjach publikowanych na stronie internetowej Stowarzyszenia nie zamieszczano wszystkich danych wymaganych umowami z PFRON. Nieprawidłowość w tym zakresie została opisana poniżej.

(akta kontroli str. 597-601)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z wytycznymi projektu ZZO/000144/01/D - Pkt 8 rozdziału III. „Warunki projektów”, „Regulaminu składania, rozpatrywania i realizacji projektów – cel programowy 2: zwiększenie samodzielności osób niepełnosprawnych” - „Beneficjentem ostatecznym projektu nie może być osoba zatrudniona w projekcie. Dopuszczenie takiej sytuacji może mieć miejsce jedynie w uzasadnionych przypadkach, w których przyjęcie takiego rozwiązania nie będzie sprzeczne z celem realizacji projektu – każdorazowo wymagane jest uzyskanie przez Wnioskodawcę akceptacji PFRON”. Kontrola NIK wykazała, że bez uprzedniego uzyskania przez Stowarzyszenie akceptacji PFRON wymaganej każdorazowo w takim przypadku - jedna osoba była zarówno beneficjentem oraz jednocześnie wolontariuszem w programie ZZO/000144/01/D, co było niezgodne z przywołanymi powyżej wytycznymi.

Jako beneficjent programu osoba ta otrzymywała formy wsparcia skierowane na wsparcie rozwoju osobistego, natomiast jako wolontariusz podnosiła swoje kompetencje pracownicze w zakresie obowiązków biurowych, tj. będących w zakresie jej zainteresowania. Praca wolontariusza polegała na uzupełnianiu baz danych w oparciu o dokumentację prowadzoną przez pracowników merytorycznych projektu. Osoba ta posiadała kwalifikacje niezbędne do wykonywania zadań wolontariusza. Doświadczenia zdobyte podczas wolontariatu były zbieżne z celami programów.

²⁶ Odpowiednio: wskaźnikach nakładu, wskaźnikach produktu i wskaźnikach rezultatu. Tabela 3 i 4.

Zatrudnienie ww. osoby w projekcie ZZO/000144/01/D w charakterze wolontariusza nastąpiło na podstawie Porozumienia o wykonywaniu świadczeń wolontariackich z 3 kwietnia 2017 r. Rozliczenie pracy jako wolontariusza udokumentowano w sześciu Kartach pracy wolontariusza, w których wymiar i wartość pracy określono łącznie na 201 godzin i 3.015 zł.

Odnosząc się do nieprawidłowości Prezes Stowarzyszenia wyjaśniła, że wyżej przedstawione informacje zawarto w dokumentach projektu ZZO/000144/01/D, w tym w szczególności w aplikacji EGW i w związku z powyższym Stowarzyszenie nie występowało do PFRON o wymaganą „Regulaminem...” akceptację.

(dowód: akta kontroli str. 1278, 1286, 1799-1836)

2. Zgodnie z § 13 ust. 4 umów zawartych przez Stowarzyszenie z PFRON, Zleceniobiorca zobowiązany był²⁷ – do zamieszczenia na swojej stronie internetowej informacji dotyczących realizowanego projektu, w szczególności na temat: (1) współfinansowania projektu ze środków PFRON; (2) terminu realizacji projektu; (3) warunków rekrutacji do projektu; (4) form wsparcia/działań realizowanych w ramach projektu; (5) harmonogramu poszczególnych działań w ramach projektu; i (6) aktualności dotyczących realizowanego projektu.

Kontrola wskazała, że na stronie internetowej Stowarzyszenia w zakładkach z opisami realizowanych projektów²⁸ nie były zamieszczone wszystkie informacje wyszczególnione w § 13 ust. 4 umowy z PFRON (w informacjach o poszczególnych projektach brakowało np. danych o współfinansowaniu projektu ze środków PFRON, warunkach rekrutacji do projektu, harmonogramie poszczególnych działań w ramach projektu oraz aktualności dotyczących realizowanego projektu).

Prezes Stowarzyszenia wyjaśniła, że wskazane braki w informacji na stronie internetowej wynikają ze specyfiki projektów oraz ze sposobu prowadzenia strony internetowej. Wskazała również, że część informacji o aktualnościach realizowanych projektów była podawana w zakładce „Aktualności” bez wskazania projektu, którego dotyczyła informacja.

(dowód: akta kontroli str. 13, 203, 434, 1281, 1288, 1287-1288, 1862-1864)

1.2 Osiągnięcie zakładanych celów

Opis stanu
faktycznego

Celem projektów było:

- ✓ ZZO/000144/01/D - „możliwie maksymalne zwiększenie aktywności społecznej i samodzielności u 108 osób niepełnosprawnych (beneficjentów projektu) w ciągu dwóch lat trwania projektu poprzez ich udział w co najmniej jednej z oferowanych form wsparcia: asystentury i/lub zajęć grupowych i/lub zajęć indywidualnych”;
- ✓ ZZO/000164/01/D - „podniesienie poziomu funkcjonowania i samodzielności dzieci i młodzieży z niepełnosprawnością poprzez realizację w Ośrodku Rehabilitacyjno-Edukacyjnym Stowarzyszenia spójnych, wieloprofilowych indywidualnych programów rehabilitacyjno-terapeutyczno-wspierających beneficjentów z uwzględnieniem wsparcia ich rodzin poprzez niezbędne działania poradnicze”.

²⁷ W przypadku posiadania strony internetowej.

²⁸ Projekty: (1) Dostępność usług asystenckich szansą na wyższą jakość życia; (2) Samodzielni i skuteczni; (3) Zatrudnienie wspomagane. Data pobrania: 23 września 2019 r. Strona: <http://www.ostoja.org.pl/index.php/projekty/aktualne-projekty>.

Tabela 3. Zestawienie mierników przyjętych do realizacji projektów ZZO/000144/01/D i ZZO/000164/01/D²⁹

	ZZO/000164/01/D			ZZO/000144/01/D		
	Wskaźnik nakładu ³⁰	Wskaźnik produktu ³¹	Liczba uczestników	Wskaźnik nakładu	Wskaźnik produktu	Liczba uczestników
Umowa	34,03	146,7	220	45,55	159,38	108
Aneks nr 1	34,03	146,7	220	45,55	159,38	108
Aneks nr 2	34,02	177,66	220	42,48	148,89	108
Aneks nr 3	34,02	177,66	220	42,48	148,89	108
Sprawozdanie ³²	33,33	159,26	205	42,74	140,16	108
realizacja/umowa	97,97%	89,64%	93,18%	100,06%	94,14%	100%

Dla ww. projektów zakończonych ustalone w umowach i ich załącznikach zakresy działań oraz wskaźniki nakładu, produktu i rezultatu zostały zrealizowane w przedziale od 89,64% do 100,06% ustalonych mierników.

Natomiast celem projektu ZZO/000196/01/D było „wejście osób z niepełnosprawnością (beneficjentów ostatecznych projektu) na otwarty rynek pracy poprzez udzielenie im wsparcia w zatrudnieniu i utrzymaniu trwałości zatrudnienia przez trenerów pracy, ze szczególnym uwzględnieniem procesu »przejścia« z placówek oświatowych i placówek wsparcia społecznego do roli pracownika”.

Tabela 4. Zestawienie mierników przyjętych do realizacji projektu ZZO/000196/01/D

	Wskaźnik nakładu 1 ³³	Wskaźnik nakładu 2 ³⁴	Wskaźnik produktu	Liczba zatrudnionych uczestników	Liczba zatrudnionych uczestników na 6 m-cy	Liczba uczestników
Umowa	32,55	21 112,25	155,66	24	35	120
Aneks nr 1	32,55	21 112,25	155,66	24	35	120
Aneks nr 2	32,55	21 112,25	155,66	24	35	120
Aneks nr 3	33,13	15 834,19	139,02	32	52	110
Sprawozdanie ³⁵	42,50	12 808,66	76,59	31	11	128

We wszystkich badanych projektach zmiany w ich realizacji miały odzwierciedlenie w korekcie wartości przyjętych mierników i były aktualizowane w aneksach do zawartych z PFRON umów. Sprawozdania z poszczególnych okresów rozliczeniowych oraz sprawdzania końcowe z zakończonych projektów, po uwzględnieniu lub wyjaśnieniu uwag zgłoszonych przez PFRON, zostały ostatecznie zatwierdzone przez ten podmiot.

Przyczyny zmian podczas realizacji projektów wpływające na wartości mierników były uzasadnione, ich zakres nie wpływał istotnie na realizację samych projektów. W dacie składania ofert nie było możliwe precyzyjne określenie wartości mierników projektów, na które wpływ miały m.in. sytuacje losowe beneficjentów projektu, jak również kadry i wolontariuszy.

W każdym z projektów na podstawie § 6 umowy PFRON miał prawo do wyciągnięcia konsekwencji w związku z nieosiągnięciem zakładanych mierników

²⁹ Opracowanie własne NIK na podstawie ustaleń kontroli.

³⁰ Iloraz kwoty dofinansowania do liczby godzin wsparcia.

³¹ Średnia liczba godzin wsparcia na jednego beneficjenta.

³² Sprawozdania końcowe.

³³ Iloraz kwoty dofinansowania do liczby godzin wsparcia.

³⁴ Iloraz kwoty dofinansowania do liczby beneficjentów zatrudnionych w wyniku projektu.

³⁵ Sprawozdanie z I okresu rozliczeniowego.

(wskaźników). Na cztery³⁶ rozliczone umowy PFRON skorzystał z tej możliwości w jednym przypadku (umowa nr ZZO/000117/01/D). Pierwotnie kwota dofinansowania wyniosła 406.027,55 zł, niemniej jednak w związku z osiągnięciem niższych³⁷ od zakładanych mierników, na podstawie § 6 pkt 1 umowy PFRON wyliczył do zwrotu kwotę 177.896,45 zł.³⁸ Ostatecznie Stowarzyszenie zwróciło kwotę 31.184,78 zł. Pozostała część kwoty do zwrotu została umorzona stosowną decyzją.

Obniżenie kwoty dofinansowania przez PFRON³⁹ w pozostałej części projektów (Tabela 2), wynikało z rozliczenia rzeczywistych kosztów poniesionych przez Stowarzyszenie w poszczególnych okresach rozliczeniowych oraz w zakończonych projektach.

Osiągnięte rezultaty miały trwały charakter. Zbadane projekty ukierunkowane były na pobudzenie u beneficjentów aktywności czynnej. Narzędzia wykorzystywane do dokumentowania realizacji projektów obejmowały m.in. ocenę oddziaływania projektu, w tym ocenę jego długoterminowych konsekwencji, wykraczających poza natychmiastowe efekty dla beneficjentów ostatecznych projektu.

W projekcie ZZO/000196/01/D realizowanym w ramach kierunku KP-1 „wejście osób niepełnosprawnych na rynek pracy”, w pierwszym okresie rozliczeniowym, na 128 uczestników projektu zatrudnienie znalazło 31 osób (24,2%), z których 11 (8,5%) pracowało przez co najmniej 6 miesięcy (tabela 4). Według stanu na dzień 16 sierpnia 2018 r. spośród wszystkich 189 beneficjentów: 83 (43,9%) znalazło pracę⁴⁰ i wykonywało ją przy wsparciu wyznaczonych trenerów, 15 (18,1%) utraciło pracę, a 9 (10,8%) odeszło z projektu przed terminem wynikającym z opracowanych dla nich IPD z powodu usamodzielnienia się.

Umowa dotycząca projektu ZZO/000196/01/D nie nakładała na Stowarzyszenie obowiązku weryfikacji uzyskania zatrudnienia przez beneficjentów. Niemniej jednak Stowarzyszenie sporządzało rozbudowaną i szczegółową dokumentację dla poszczególnych beneficjentów oraz dokumentację zbiorczą – zarówno w formie papierowej jak i w elektronicznych bazach danych. Dokumentacja zawierała m.in. dane o interakcji trzech stron projektu: (1) uczestnika/beneficjenta; (2) trenera asystującego przy realizacji IPD; oraz (3) pracodawców lub potencjalnych pracodawców uczestniczących w szukaniu pracy lub zatrudnieniu uczestnika/beneficjenta.

W przypadku projektów realizowanych w ramach kierunku KP-2 „zwiększenie samodzielności osób niepełnosprawnych” Stowarzyszenie również sporządzało rozbudowaną i szczegółową dokumentację dla poszczególnych beneficjentów oraz dokumentację zbiorczą, zarówno w formie papierowej jak i elektronicznej. Dokumenty, w tym IPD, sporządzane były rzetelnie i zawierały plany dostosowane do indywidualnych potrzeb osób biorących udział w projekcie. Realizację projektu na poziomie poszczególnych IPD prowadziła wykwalifikowana kadra trenerska, która była nadzorowana przez wykwalifikowaną kadrę mentorską.

Wszyscy uczestnicy/beneficjenci badanych projektów posiadali aktualne orzeczenia od lekarzy orzeczników ZUS. W przypadku utraty orzeczenia dla danej osoby przerywano realizację IPD i jej dalszy udział w projekcie.

Realizację projektów oraz osiągane wyniki sprawdzano m.in. poprzez ewaluację wewnętrzną oraz monitoring prowadzony przez przedstawicieli PFRON.

³⁶ Tj.: ZZO/000076/01/D, ZZO/000117/01/D, ZZO/000144/01/D i ZZO/000164/01/D.

³⁷ Wskaźnik nakładu osiągnięto 31,05 wobec planowanego 22,53; Wskaźnik produktu: 198,04 zamiast 310,50 oraz Wskaźnik rezultatu 91,00 wobec planowanego 80,00.

³⁸ Z tego: 153.630,45 zł kwoty głównej (37,8% kwoty dofinansowania) i 24.276,00 zł odsetek.

³⁹ W praktyce zwrot przez Stowarzyszenie części otrzymanych z PFRON środków.

⁴⁰ Tj. podpisali umowy o pracę na otwartym rynku pracy.

Stwierdzone
nieprawidłowości
OCENA CZĄSTKOWA

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

W badanym okresie Stowarzyszenie realizowało projekty zgodnie z umowami zawartymi z PFRON. Uzyskane efekty należy uznać za trwałe i zbieżne z początkowymi założeniami. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały istotnego wpływu na realizację zawartych z PFRON umów. Nie stwierdzono braków w udokumentowaniu oraz nierzetelnych danych w ofertach lub sprawozdaniach z realizacji projektów.

2. Przestrzeganie zasad wykorzystania środków

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

2.1 Prowadzenie ewidencji księgowej

Stowarzyszenie posiadało dokumentację opisującą przyjęte zasady rachunkowości dotyczące m.in.: sposobu prowadzenia ksiąg rachunkowych, w tym zakładowy plan kont. Księgi rachunkowe były prowadzone sprawdzalnie i na bieżąco. Zapisy w księgach były uporządkowane chronologicznie i systematycznie według kryteriów klasyfikacyjnych umożliwiając sporządzenie obowiązujących jednostkę sprawozdań finansowych i innych sprawozdań, w tym deklaracji podatkowych oraz dokonanie rozliczeń finansowych.

W księgach pomocniczych wyodrębniono analityczne konta księgowe, na których ewidencjonowano koszty wykazane w sprawozdaniach z projektów. Kwoty podane w rozliczeniach były zgodne z zapisami właściwych kont analitycznych za dany okres rozliczeniowy.

Kontrolą objęto 91 dowodów księgowych, na łączną kwotę 177.738,94 zł⁴¹. Dokumenty te były rzetelne i odpowiadały wymogom określonym w art. 21 i 22 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości⁴². I tak m.in. każdy z dowodów księgowych na odwrocie był opatrzony pieczęcią Stowarzyszenia oraz zawierał sporządzony w sposób trwały opis zawierający informacje: z jakich środków wydatkowana kwota została pokryta oraz jakie było przeznaczenie zakupionych towarów, usług lub innego rodzaju opłaconej należności. Dowody księgowe zawierały informacje o wysokości finansowania ze środków PFRON, ze środków stanowiących wkład własny Stowarzyszenia finansowy ze źródeł niepublicznych oraz o wysokości finansowania ze środków stanowiących wkład własny Stowarzyszenia finansowy ze źródeł publicznych innych niż PFRON, jak również informacje dotyczące numeru umowy z PFRON.

Sprawdzone dokumenty zawierały adnotacje o weryfikacji pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

Z badanych 91 dowodów księgowych - 16 porozumień wolontariackich i 16 kart pracy wolontariuszy, sprawdzono również pod kątem prawidłowości rozliczania niefinansowego wkładu własnego osobowego. Zbadane karty pracy ewidencjonowały pracę wolontariusze wymiarze 475,4 godziny, którą wyceniono łącznie na 13.386,00 zł - co dało średnio 28,18 zł za godzinę. Stawka ta nie odbiegała do średnich stawek rynkowych. Wkład własny niefinansowy osobowy zaangażowany w realizację projektu był rozliczony prawidłowo.

⁴¹ Umowa nr ZZO/000144/01/D: zbadano dowody księgowe na łączną kwotę 53.933,93 zł; umowa nr ZZO/000164/01/D – na 67.416,03 zł; umowa nr ZZO/000196/01/D – na 56.388,98 zł.

⁴² Dz. U. z 2019 r., poz. 351.

Dodatkowo całą populację 170 kart pracy⁴³ wolontariuszy zgromadzonych w aktach kontroli objęto badaniem w zakresie zgodności z postanowieniami zawartymi w umowach z PFRON. Badanie wykazało, że część kart pracy wolontariuszy (2,9%) nie była opatrzona wymaganą umową klauzulą: „wkład własny niefinansowy Zleceniobiorcy wyceniony na kwotę ...zł – dot. umowy nr ..., projektu pn. ...” lecz opisana klauzulą „Płatne ze środków PFRON w wysokości – dotyczy umowy nr ... zawartej ... projektu pn. ...” – co zostało szczegółowo opisane poniżej.

Stowarzyszenie nie pobierało opłat od beneficjentów.

(akta kontroli str. 170-187, 394-414, 57-580, 626, 633-710)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Umowy zawarte przez Stowarzyszenie z PFRON w § 4 pkt. 6 określały, że wkład własny niefinansowy osobowy zaangażowany w realizację projektu m.in. musi zawierać w kartach pracy wolontariuszy zapis: „wkład własny niefinansowy Zleceniobiorcy wyceniony na kwotę ...zł – dot. umowy nr ..., projektu pn. ...”.

Na objętych badaniem 170 kart pracy wolontariuszy:

- 1) 5 (2,9%) nie posiadało wymaganego umową zapisu, zawierało natomiast błędny zapis - „Płatne ze środków PFRON w wysokości – dotyczy umowy nr zawartej projektu pn.”.
- 2) 34 (20%) posiadało wymagany umową zapis. Pierwotnie karty te opatrzone błędnym zapisem, który poprawiono przed kontrolą NIK;
- 3) 131 (77,1%) posiadało wymagany umową zapis.

Prezes Stowarzyszenia wyjaśniła, że przyczyną wskazanych nieprawidłowości był brak rzetelności ze strony osoby opisującej karty. Błędy występowały w 2017 r. i wraz z innymi dowodami nierzetelności danego pracownika skutkowały rozwiązaniem z nim stosunku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 1280-1281, 1287)

2.2 Finansowanie zadań

Opis stanu
faktycznego

Objęte kontrolą zadania nie były dotowane ze środków PFRON przekazywanych z innych źródeł. Stowarzyszenie prawidłowo wniosło wkład własny, w postaci wkładu niefinansowego osobowego (świadczeń wolontariuszy). Nie wnoszono wkładu finansowego ze źródeł niepublicznych.

Sposób i czas pracy wolontariuszy był prawidłowo udokumentowany. Karty pracy były prowadzone na bieżąco wraz ze szczegółowym opisem wykonywanej pracy. Podpisane były przez wolontariusza oraz osobę upoważnioną do odbioru pracy. Wolontariusze posiadali kwalifikacje i spełniali wymagania odpowiednie do rodzaju i zakresu wykonywanej pracy. Wartość pracy wolontariuszy wyliczano zgodnie z obowiązującymi zasadami.

Stowarzyszenie nie uzyskiwało przychodów w związku z realizacją projektów dotowanych z środków PFRON oraz nie prowadziło działalności odpłatnej. Nie pobierano opłaty od adresatów zadania. Przychody nie były również przewidziane w ofertach.

(akta kontroli str. 2-580, 597, 633-774)

⁴³ W tym 16 kart pracy wykazanych powyżej.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.3 Rozliczanie kosztów

Opis stanu
faktycznego

Stowarzyszenie nie korzystało z możliwości ryczałtowego rozliczania kosztów pośrednich związanych z administrowaniem projektami. Rozliczano wyłącznie koszty kwalifikowalne, ujęte w budżecie, na podstawie dowodów księgowych. Powstałe oszczędności rozliczono zgodnie z zasadami określonymi w zawartych z PFRON umowach.

(akta kontroli str. 2-580, 1072)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.4 Zlecanie realizacji zadań podmiotom zewnętrznym

Opis stanu
faktycznego

Przy realizacji projektów Stowarzyszenie nie zlecało podmiotom zewnętrznym wykonania poszczególnych zadań. Kupowało pojedyncze towary oraz usługi (np. medyczne lub transportowe), niemniej jednak nie były to usługi w rozumieniu „Wytycznych w zakresie kwalifikowalności kosztów w ramach art. 36 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁴⁴” - wydanych przez PFRON⁴⁵. Żadna z grupy kosztów związanych z badanymi projektami nie przekroczyła w złotych o równowartości kwoty 14 tys. euro netto (tj. bez podatku VAT).

(akta kontroli str. 602, 633-710, 1284-1285)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W badanym okresie Stowarzyszenie przestrzegało zasad wykorzystania środków z PFRON. Prowadzona ewidencja księgowa projektów i opisywanie dowodów księgowych pozwalały na weryfikację prawidłowości sprawozdań. Przestrzegano zasad zapobiegających uzyskiwaniu nieuprawnionych dochodów oraz zasad związanych ze zlecaniem zadań innym wykonawcom. Stwierdzona nieprawidłowość nie była istotna dla kontrolowanej działalności.

IV. Wnioski

Wniosek

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

1. Wypracować procedury:

a) uwzględniające ograniczenia i wymagania dotyczące łączenia roli beneficjenta projektu dofinansowywanego przez PFRON z rolą pracownika projektu lub wolontariusza zaangażowanego w projekt;

b) zamieszczania na stronie internetowej Stowarzyszenia wszystkich wymaganych umów z PFRON danych dotyczących realizowanych projektów dofinansowywanych przez ten podmiot.

⁴⁴ Stanowiących Załącznik nr 8 do Zasad wspierania realizacji zadań.

⁴⁵ Rozdziału VII - „Zlecanie działań wykonawcy zewnętrznemu”.

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 we Wrocławiu. 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
wykorzystania uwag
i 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.

Wrocław, października 2019 r.

Kontroler
Andrzej Zygmunt
doradca techniczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
Dyrektor

.....
podpis

.....
podpis