



KPS.430.004.2018
Nr ewid. 191/2018/P/18/039/KPS

Informacja o wynikach kontroli

**REALIZACJA RZĄDOWYCH PROGRAMÓW
NA RZECZ AKTYWNOŚCI SPOŁECZNEJ
OSÓB STARSZYCH**

DEPARTAMENT PRACY,
SPRAW SPOŁECZNYCH I RODZINY

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli

Realizacja rządowych programów na rzecz aktywności społecznej osób starszych

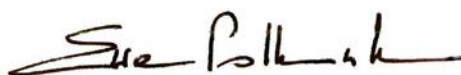
p. o. Dyrektor Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny



Jacek Szczerbiński

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Ewa Polkowska

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 06.06.2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	11
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	13
4. WNIOSKI.....	24
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	25
5.1. Programowanie działań ASOS oraz ich spójność z założeniami polityki senioralnej....	25
5.2. Realizacja Programu ASOS przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej....	28
5.2.1. Finansowanie Programu ASOS	28
5.2.2. Realizacja konkursu ofert.....	33
5.2.3. Osiągnięcie zakładanych celów i ocena metod ich pomiaru	39
5.3. Nadzór nad realizowanymi projektami.....	43
5.4. Realizacja projektów przez organizacje pozarządowe.....	46
5.4.1. Przygotowanie i realizacja projektów	46
5.4.2. Finansowanie i rozliczenie kosztów przez organizacje pozarządowe.....	56
5.4.3. Najistotniejsze trudności w realizacji zadań	59
5.5. Polityka społeczna wobec osób starszych na szczeblu centralnym i lokalnym	61
5.6. Aktywność Społeczna Osób Starszych w wybranych krajach	65
6. ZAŁĄCZNIKI.....	69
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	69
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	73
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności.....	79
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	81
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	82

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Program ASOS, Program	Rządowy <i>Program na rzecz Aktywności Osób Starszych</i> .
Program ASOS 2012–2013	Rządowy <i>Program na rzecz Aktywności Osób Starszych na lata 2012–2013</i> przyjęty uchwałą nr 137 Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2012 r. (M.P. poz. 642, wygaśnięcie 31 grudnia 2013 r.).
Program ASOS 2014–2020	Rządowy <i>Program na rzecz Aktywności Osób Starszych na lata 2014–2020</i> przyjęty uchwałą nr 237 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. (M.P. z 2014 r. poz. 52, wygaśnięcie z dniem 31 grudnia 2020 r.).
MRPiPS, Ministerstwo	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej lub Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w okresie przed 16 listopada 2015 r.
Minister	Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej lub Minister Pracy i Polityki Społecznej w okresie przed 16 listopada 2015 r.
Polityka senioralna	Ogół celowych działań organów administracji publicznej wszystkich szczebli oraz innych organizacji i instytucji, które realizują zadania i inicjatywy kształtujące warunki godnego i zdrowego starzenia się. Celem polityki senioralnej jest wspieranie i zapewnienie możliwości aktywnego starzenia się w zdrowiu oraz możliwości prowadzenia w dalszym ciągu samodzielnego, niezależnego i satysfakcjonującego życia, nawet przy pewnych ograniczeniach funkcjonalnych (<i>Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020</i> stanowiące załącznik do uchwały nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r., M.P. z 2014 r. poz. 118, wygaśnięcie z dniem 31 grudnia 2020 r.).
AAI	Wskaźnik aktywnego starzenia się to narzędzie analityczne zapewniające bazę narzędzi do opracowywania i dostosowywania polityk aktywnego i zdrowego starzenia się. Indeks mierzy, w jakim stopniu wykorzystuje się potencjał osób starszych w odniesieniu do gospodarki i społeczeństwa (aktywne uczestnictwo w rynku pracy, uczestnictwo w życiu społecznym oraz prowadzenie aktywnego i zdrowego życia).
Osoba starsza, senior	Według ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz. U. poz. 1705), osoba starsza to osoba, która ukończyła 60. rok życia (art. 4 pkt 1). Według Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) osoba, która ukończyła 60. rok życia. Wyróżniono trzy etapy starości: od 60. do 75. roku życia – wiek podeszły (tzw. wczesna starość); od 75. do 90. roku życia – wiek starczy (tzw. późna starość), 90 lat i powyżej – wiek sędziwy (tzw. długowieczność).
Aktywność społeczna	Wszystkie unormowane społecznie działania jednostek, wykonywane w ramach określonych ról społecznych; cechą aktywności społecznej jest czynny stan jednostki, przejawiający się w oddziaływaniu na otoczenie przyrodnicze i społeczne; tak szeroko rozumiana aktywność społeczna jednostki wyraża się w pracy zawodowej, zdobywaniu wiedzy, twórczości, zabawie, uczestnictwie w różnych grupach społecznych (Słownik PWN).

Organizacje pozarządowe	Organizacje, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych lub przedsiębiorstwami oraz nie działające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, w tym fundacje i stowarzyszenia. Wyszczególniono również inne podmioty, zrównane z organizacjami pozarządowymi w swoich uprawnieniach i obowiązkach, o ile ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego (m.in. osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP).
Projekt	Zaplanowane działanie mające określony początek i koniec. Jego głównym celem jest doprowadzanie do pozytywnych skutków, wytworzenia nowej jakości. Projekt opisuje zstana rzeczywistość, określa czas, kierunki i sposoby jej zmiany, definiuje niezbędne do tej zmiany zasoby. Cele projektu mają określać, co zmieni się w sytuacji uczestników projektu lub co zmieni się w środowisku, w którym realizowane jest przedsięwzięcie.
Priorytet	W <i>Programie ASOS</i> określenie szczególnie istotnych obszarów aktywności społecznej osób starszych.
ZDPS	<i>Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej.</i>
Ustawa o finansach publicznych	Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. <i>o finansach publicznych</i> (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.), zwana dalej: ufp.
Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie	Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. <i>o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie</i> (Dz. U. z 2018 r. poz. 450, ze zm.), zwana dalej: uodppiw.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy Program ASOS jest efektywnym narzędziem kształtowania polityki senioralnej?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy Ministerstwo prawidłowo zarządzało programami ASOS w zakresie metod wyboru projektów realizujących założone cele, zapewniło przestrzeganie procedur i sprawowało nadzór nad wykorzystaniem środków?
2. Czy realizacja programów ASOS przyniosła zakładane efekty, a wskaźniki ewaluacji były powiązane z rezultatami dotowanych działań i umożliwiły weryfikację ich jakości i trwałości?
3. Czy Ministerstwo ewaluowało w sposób planowy działania ASOS, a związane z tym analizy wskazywały konkretne rekomendacje uwzględniające m.in.: ZDPS, skutki starzenia się społeczeństwa i realizację innych programów polityki senioralnej?
4. Czy beneficjenci wykonali dotowane projekty, uzyskali zakładane efekty oraz respektowali zasady wykorzystania środków ASOS?

Jednostki kontrolowane¹

- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
- 21 organizacji pozarządowych

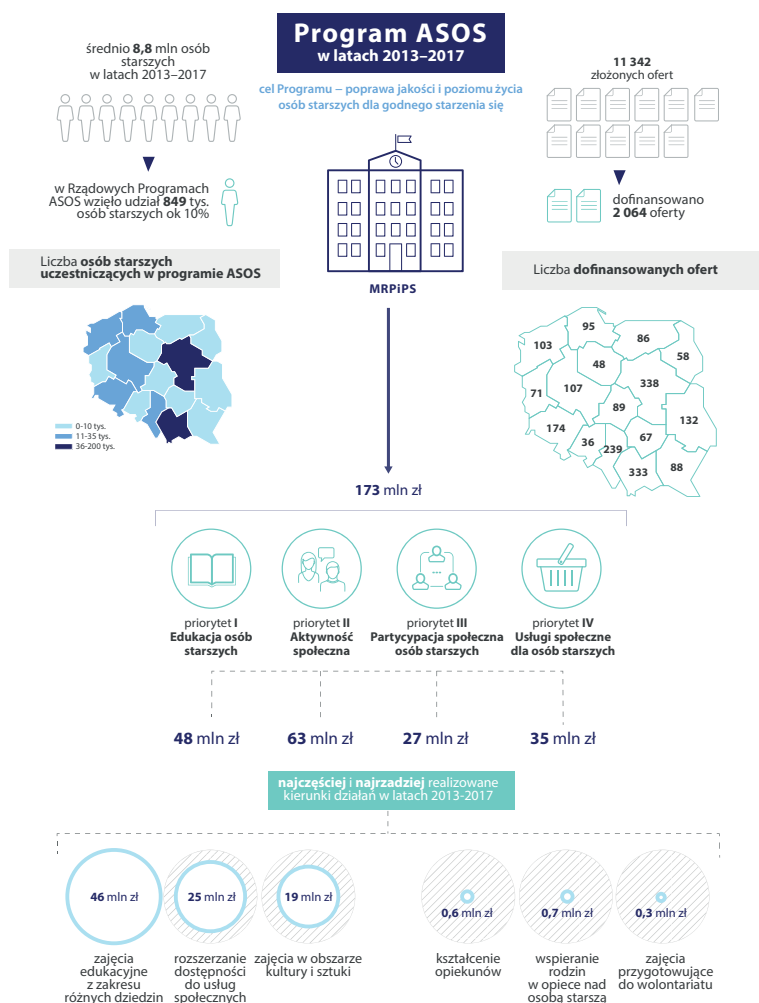
Okres objęty kontrolą 2013–2018 (I półrocze)

Aktywne starzenie się (...) chodzi o to, żeby ludzie starsi w dalszym ciągu odgrywali aktywną rolę w społeczeństwie i żeby spełniając się żyli niezależnie i w jak najlepszym zdrowiu. Ich aktywność jest niezmiernie ważna dla osiągnięcia celu, jakim jest uzyskanie przed 2020 rokiem 75% zatrudnienia i wyciągnięcia z biedy, co najmniej 20 milionów ludzi. Rok ten wymaga działania w różnych obszarach – zatrudnienia, ochrony socjalnej, edukacji i szkolenia, usług zdrowotnych i socjalnych, mieszkalnictwa i infrastruktury publicznej².

László Andor, komisarz UE do spraw zatrudnienia, spraw społecznych i włączenia społecznego

Realizacji działań adresowanych do seniorów służy m.in. **Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych**. Celem Programu jest poprawa jakości i poziomu życia osób starszych dla godnego starzenia się poprzez aktywność społeczną (infografika nr 1).

Infografika nr 1
Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych



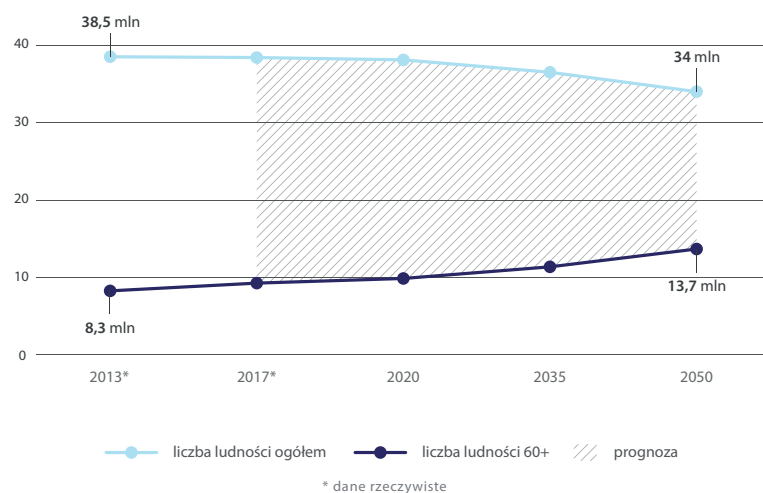
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych MRPiPS.

¹ Wykaz jednostek objętych kontrolą przedstawiono w załączniku nr 2.

² <http://europa.eu/ey2012/ey2012main.jsp?catId=977&langId=pl>

W Polsce postępuje proces starzenia się społeczeństwa. Według prognozy GUS, w perspektywie do 2050 r. liczba ludności Polski zmniejszy się o 4,5 mln, natomiast populacja osób w wieku 60 lat i więcej wzrośnie do 13,7 mln i będzie stanowiła ponad 40% ogółu ludności³ (infografika nr 2).

Infografika nr 2
Prognoza zmiany liczby ludności w latach 2013–2050

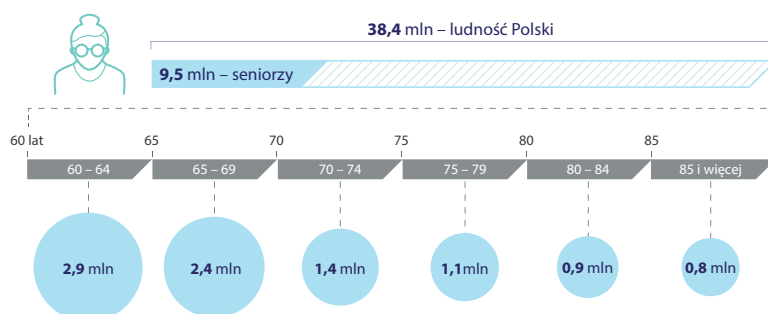


Według GUS liczba ludności ogółem uwzględnia osoby, które czasowo wyemigrowały za granicę. Jednocześnie nie zostali uwzględnieni imigranci przebywający w Polsce czasowo – bez względu na formalno-prawny status ich pobytu oraz na okres przebywania w Polsce.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

W Polsce na koniec 2018 r. liczba ludności wynosiła 38,4 mln, w tym ponad 9 mln stanowiły osoby w wieku 60 lat i więcej⁴ (infografika nr 3). Trwający proces starzenia się ludności Polski będący wynikiem wydłużania się trwania życia, jest pogłębiany niskim poziomem dzietności. Zmiany te są jednocześnie zintensyfikowane przez emigrację młodych osób. Polska należy do ścisłej czołówki europejskich krajów, w których kryzys demograficzny występuje w największym stopniu.

Infografika nr 3
Liczba ludności Polski i liczba seniorów na koniec 2018 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

³ Wyniki Prognozy ludności na lata 2014–2050.

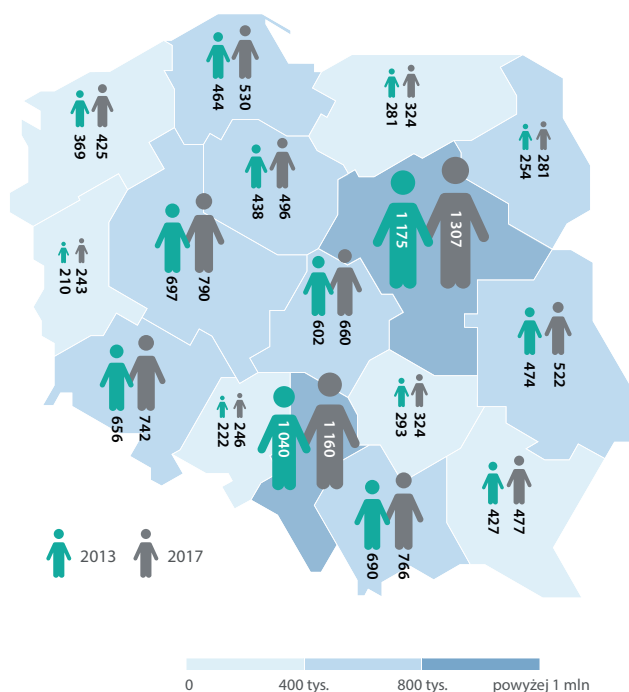
⁴ Dane dostępne na stronie www.stat.gov.pl, raport: Ludność. Stan i struktura ludności.

WPROWADZENIE

Pogarszająca się sytuacja demograficzna stawia przed Polską wyzwania związane z planowaniem i kształtowaniem polityki na rzecz aktywnego i zdrowego starzenia się (infografika nr 4). Narzędziem służącym realizacji tego zadania może być Wskaźnik Aktywnego Starzenia się⁵ (*Active Ageing Index – AAI*), wyznaczony przez Komisję Europejską w ramach Europejskiego Roku Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej⁶. Dla Polski wskaźnik ten wynosi 28,1 przy założeniu, że 100 opisuje sytuację idealną, tzn. 100% realizację zadań wszystkich obszarów oraz 100% partycypację osób starszych we wszystkich obszarach. **W 2014 r. w rankingu ogólnym aktywnego starzenia się krajów UE Polska zajmowała 27 – przedostatnie miejsce⁷.** Najwyższym poziomem AAI odznaczają się Szwecja (44,9), Dania (40,3) oraz Holandia (40).

Infografika nr 4

Liczba osób starszych w 2013 r. i 2017 r. według województw (w tys.)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

Rządowy Program ASOS bazuje na wytycznych zawierających założenia rozwoju polityki społecznej (*Strategia Rozwoju Kraju, Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego*). Sprawy osób starszych uwzględniono także w dokumentach wyznaczających rozwój Polski w kolejnych latach, takich jak *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020, Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020*. Cele szczegółowe Programu ASOS przedstawia infografika nr 5.

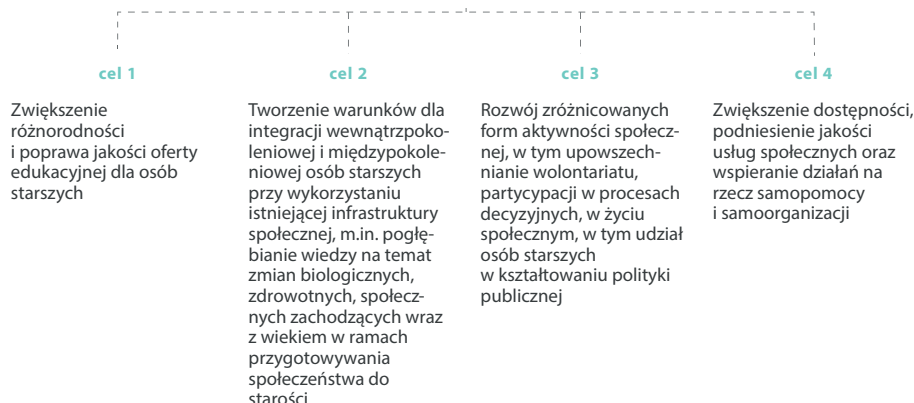
⁵ Wskaźnik Aktywnego Starzenia się (AAI) składa się z 22 indywidualnych wskaźników. Zakres przedmiotowy wskaźnika: 1. Zatrudnienie; 2. Partycypacja społeczna; 3. Niezależne, zdrowe i bezpieczne życie; 4. Warunki aktywnego starzenia się.

⁶ W oparciu o decyzję z dnia 14 września 2011 r. (COD 2010/0242) oraz poprzedzający ją komunikat Komisji Europejskiej (COM(2010)462).

⁷ W ramach obszarów Polska zajęła miejsce 24 w obszarze zatrudnienia, miejsce 27 w obszarze partycypacji społecznej, miejsce 21. w obszarze samodzielnej egzystencji oraz miejsce 22 w obszarze możliwości aktywnego starzenia się.

Infografika nr 5

Cele szczegółowe Programu ASOS

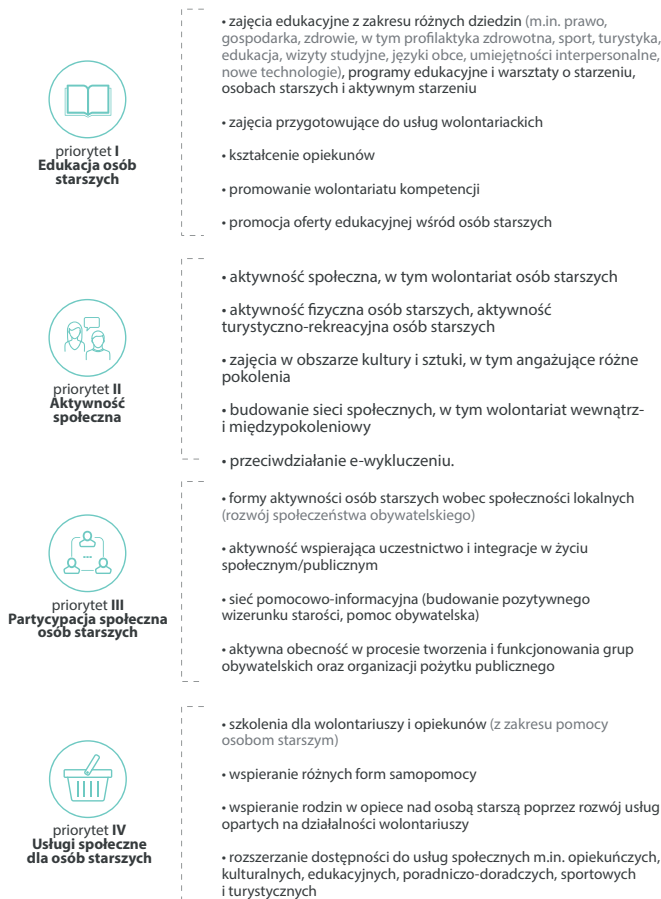


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

Program zakłada praktyczne włączenie sektora organizacji pozarządowych do działań służących aktywności społecznej seniorów w czterech Prioryte- tach: I. Edukacja osób starszych; II. Aktywność społeczna promująca inte- grację wewnątrz- i międzypokoleniową; III. Partycypacja społeczna osób starszych; IV. Usługi społeczne dla osób starszych (usługi zewnętrzne). Kie- runki działań w poszczególnych Priorytetach przedstawia infografika nr 6.

Infografika nr 6

Kierunki działań w Priorytetach Programu ASOS



Źródło: Opracowanie własne NIK.

WPROWADZENIE

Pierwszy *Program ASOS* realizowany był od września 2012 r. do grudnia 2013 r., a drugi będzie kontynuowany do końca grudnia 2020 r. Na sfinansowanie Programu w latach 2012–2013 przeznaczono z budżetu państwa 60 mln zł, a **w latach 2014–2020 – 40 mln zł rocznie**. Każdemu z Priorytetów zostały przypisane środki w wysokości od 15% do 40% całości budżetu na dotacje. Zgodnie z założeniami *Programu ASOS* wartość dotacji w komponencie konkursowym wynosiła od 20 tys. zł do 200 tys. zł.

NIK zbadała, czy *Program ASOS* jest efektywnym narzędziem kształtowania polityki senioralnej. Kontrola została podjęta z własnej inicjatywy NIK.

2. OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli realizowany w latach 2013–2017 Program na rzecz *Aktywności Społecznej Osób Starszych* nie osiągnął zakładanego celu, tj. poprawy jakości i poziomu życia osób starszych dla godnego starzenia się poprzez aktywność społeczną.

Niewielka kwota środków przeznaczonych na poszczególne edycje programu (ok. 38 mln zł rocznie na dotacje, co stanowiło średnio ok. 20% zgłaszanego zapotrzebowania i przeciętnie w latach objętych kontrolą około 197 zł na jedną osobę objętą Programem i niewiele ponad 4 zł na statystyczną osobę starszą) nie pozwala projektować działań spójnych, trwałych i efektywnych długofalowo.

Skuteczność *Programu ASOS*, rozumiana, jako osiągnięcie trwałych efektów w odniesieniu do założonego celu głównego była niska. Tylko około 27% zbadanych projektów ukierunkowanych było na pobudzenie czynnej aktywności seniorów i osiągnięcie trwałych efektów – wymagających stałych i regularnych działań. W ramach *Programu ASOS* najczęściej dofinansowywano projekty obejmujące tzw. aktywność bierną, oznaczającą krótkotrwałe, jednorazowe działania polegające głównie na konsumpcji różnorodnych usług. W ocenie NIK, działania takie są potrzebne w ramach realizacji polityk lokalnych, nie powinny jednak być dominujące. Trwała aktywność osób starszych nie była osiągana, ponieważ brak było powiązania zgłaszanych projektów z Priorytetami przyjętymi w *Programie ASOS*. W przypadku 30% objętych badaniem ofert, Ministerstwo nie dokonało pełnej oceny zgodności zadania publicznego z Priorytetem wskazanym przez oferenta.

Prowadzona przez Ministra sprawozdawczość, przyjęte mierniki realizacji celów oraz wskaźniki rezultatu ustalone samodzielnie przez oferentów tylko w niewielkim stopniu odnosiły się do celu głównego, tj. poprawy jakości i poziomu życia osób starszych. Również sposób rozliczenia udzielonych dotacji uniemożliwiał dokonanie przez Ministra jednoznacznej oceny skuteczności zrealizowanych zadań w stosunku do przyjętych celów szczegółowych *Programu ASOS*.

Krytycznie należy ocenić nieprzeprowadzenie przez Ministra w 2017 r. rewizji *Programu ASOS*, co ogranicza możliwość dostosowania go do strategicznych celów polityki senioralnej zawartych m.in. w *Założeniach Długofalowej Polityki Senioralnej na lata 2014–2020*, a także powoduje, że w dalszym ciągu system monitoringu i ewaluacji jest niedostosowany do skutecznego zarządzania Programem, w tym określenia, w jaki sposób zmieniać kierunki działań.

Niska skuteczność *Programu ASOS* wynikała z następujących przyczyn:

- Opracowania jego założeń na podstawie częściowo nieaktualnych danych i nie poprzedzając ich bezpośrednimi badaniami potrzeb osób starszych, co utrudniło właściwe zaprojektowanie kierunków działań w Priorytetach. Diagnozy organizacji pozarządowych nie zawierały rzetelnego rozpoznania zarówno liczby jak i sytuacji osób starszych, do których miały być kierowane działania *Programu ASOS*.
- Niedostatecznej spójności *Programu ASOS* ze strategiami rozwojowymi kraju. W najmniejszym stopniu program ten był spójny ze *Strategią Rozwoju Kraju*, ze względu na to, że w dokumencie tym nie wskazano sposobów, jakimi cele powinny zostać osiągnięte. W największym stopniu był powiązany z Założeniami Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020.

Uzasadnienie oceny ogólnej

OCENA OGÓLNA

- Realizowania podobnych kierunków działań w różnych Priorytetach, np. kierunki działań związanych z wolontariatem realizowane były we wszystkich Priorytetach. Powodowało to, że oferenci mieli problemy ze złożeniem wniosku do właściwego Priorytetu, a eksperci z dokonaniem oceny oferty.
- Błędów w zarządzaniu, które polegały m.in. na nieprzestrzeganiu procentowego podziału środków finansowych w poszczególnych Priorytetach, nieterminowym zawieraniu i rozliczaniu umów, braku możliwości porównania nakładów i efektów między poszczególnymi ofertami, a tym samym wyboru w konkursach najbardziej efektywnych projektów.

Na poziomie lokalnym tylko ok. 30% korzystających ze środków Programu ASOS organizacji pozarządowych objętych kontrolą współpracowało z gminami przy projektowaniu działań w ramach Programu. Zdaniem NIK, może to prowadzić do dublowania się tych samych działań wobec seniorów w ramach różnych projektów lub rozpraszać te działania.

Nadzór nad realizacją Programu ASOS sprawował Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. W ramach nadzoru Minister nie przeprowadził rewizji Programu ASOS, nie uwzględnił rekomendacji wynikających z badania Programu ASOS przeprowadzonego przez Instytut Rozwoju Służb Społecznych. Rada ds. Polityki Senioralnej przy współpracy z Radą Działalności Pożytku Publicznego nie monitorowała na potrzeby Ministra realizacji Programu ASOS.

Program ASOS stanowi odpowiedź na współczesne problemy demograficzne i wykluczenie osób starszych. Dlatego też konieczne jest przeanalizowanie dotychczasowych rezultatów *Programu ASOS* pod kątem realizacji celu głównego i wprowadzenie zmian w zakresie identyfikacji potrzeb osób starszych, zarządzania *Programem* i ewaluacji jego wyników. Po podjęciu tych działań, w ocenie NIK, w kolejnych edycjach *Programu ASOS*, w związku ze zwiększającą się liczbą osób starszych, należałoby rozważyć zwiększenie nakładów finansowych.

Podmioty realizujące projekty w ramach *Programu ASOS* czyniły to na ogół zgodnie ze złożoną ofertą. W toku kontroli ujawniono jednak przypadki wykorzystania środków niezgodnie z przeznaczeniem, nieudokumentowania wykonania działań w ramach realizowanych zadań, nieuzasadnionego stosowania płatności gotówkowych, nieterminowej realizacji umów oraz błędów związanych z ewidencją księgową.

Objęte kontrolą projekty były pozytywnie oceniane przez ich uczestników.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

1. Politykę publiczną wobec osób starszych w Polsce określa dokument pt.: *Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020*. Zawarto w nim katalog koniecznych działań w obszarze polityki senioralnej w Polsce rozumianej, jako ogół działań organów administracji publicznej wszystkich szczebli oraz innych organizacji i instytucji⁸, w okresie całego życia człowieka, prowadzących do zapewnienia warunków wydłużenia aktywności, zarówno zawodowej jak i społecznej oraz samodzielnego zdrowego, bezpiecznego i niezależnego życia osób starszych⁹. Cel polityki senioralnej zdefiniowano, jako *wspieranie i zapewnienie możliwości aktywnego starzenia się w zdrowiu oraz możliwości prowadzenia w dalszym ciągu samodzielnego, niezależnego i satysfakcjonującego życia, nawet przy pewnych ograniczeniach funkcjonalnych*. Elementy związane z realizacją polityki senioralnej zawierają się w szczególności: *Strategii Rozwoju Kraju 2015, Strategii Rozwoju Kraju 2020, Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego oraz Strategii Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego*.

Zróżnicowany poziom i zakres spójności Programu ASOS ze strategiami rozwojowymi kraju

Cel główny, cztery cele szczegółowe oraz kierunki działań Programu ASOS wpisywały się generalnie w cele główne i szczegółowe oraz kierunki działań zdefiniowane w wymienionych strategiach. Strategie te miały charakter ramowy i zawierały jedynie rekomendacje działań. W najmniejszym stopniu występowało powiązanie *Programu ASOS* ze *Strategiami Rozwoju Kraju* ze względu na to, że w strategiach nie wskazano sposobów jakimi cele te powinny zostać osiągnięte. [str. 25–28]

2. Na etapie przygotowywania *Programu ASOS*, Minister przeprowadził identyfikację problemów osób starszych (60+) pod kątem procesów społecznych i demograficznych. Nie uwzględnił natomiast potrzeb oraz możliwości wykorzystania potencjału osób starszych w zależności od ich sytuacji zdrowotnej, materialnej czy dostępu do organizacji niosących wsparcie lub pomoc, co skutkowało niewłaściwym zaprogramowaniem kierunków działań w Priorytetach. W konsekwencji taki kierunek działań jak *promowanie wolontariatu kompetencji* nie był w ogóle podejmowany w żadnej edycji konkursu, a takie kierunki jak *kształcenie opiekunów* czy *wspieranie rodzin w opiece nad osobą starszą poprzez rozwój usług opartych na wolontariacie* podejmowane były w znikomym stopniu (po pięć projektów w latach 2013–2017), co przedstawia infografika nr 7. [str. 31–32]

Niepełna diagnoza potrzeb osób starszych

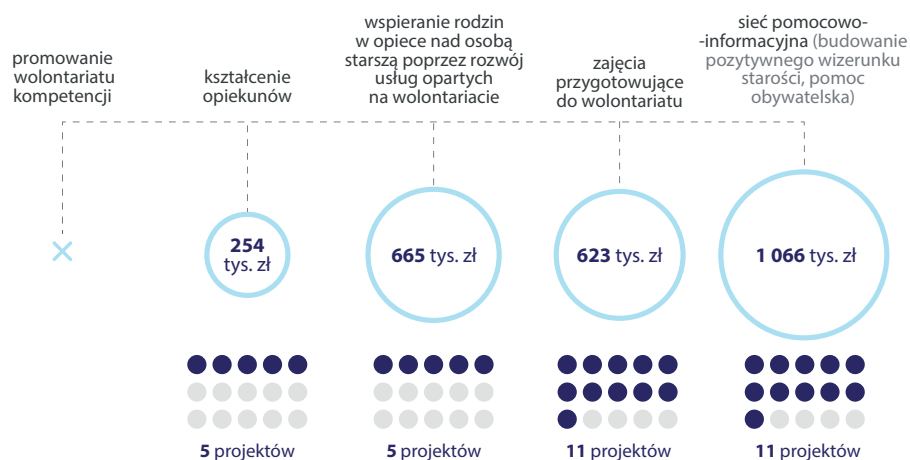
⁸ Które realizują zadania i inicjatywy kształtujące warunki godnego i zdrowego starzenia się.

⁹ Osoba starsza (zamiennie „senior”) to osoba, która ukończyła 60. rok życia. Definicja ta jest zgodna z przyjętą przez Pierwsze Światowe Zgromadzenie na temat Starzenia się Społeczeństw ONA w 1982 r.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 7

Kierunki działań znikomo podejmowane w latach 2013–2017



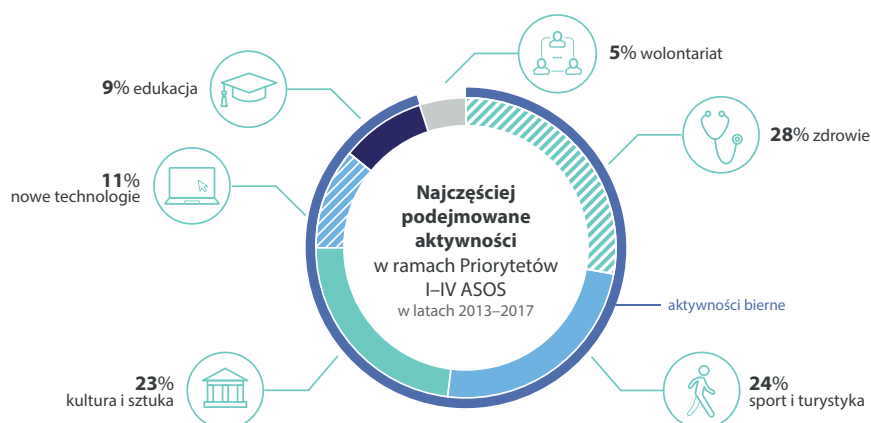
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych MRPiPS.

Powielanie się tych samych kierunków działań w różnych Priorytetach

3. Przyjęty przez Ministra podział na Priorytety nie był ukierunkowany na rozwiązanie konkretnego problemu społecznego przypisanego do danego Priorytetu. W różnych Priorytetach realizowane były podobne kierunki działań, np. działania związane z wolontariatem realizowane były we wszystkich Priorytetach, *kształcenie opiekunów* podobnie jak *aktywność fizyczna osób starszych* i *aktywność turystyczno-rekreacyjna* realizowane były zarówno w Priorytecie I jak i IV. Działania w obszarze kultury realizowano w Priorytecie II i IV. Najczęściej podejmowanymi aktywnościami w ramach kierunków i Priorytetów była profilaktyka zdrowotna, zajęcia sportowe i turystyka, zajęcia w obszarze kultury i sztuki, co przedstawia infografika nr 8. W konsekwencji oferenci w niektórych przypadkach mieli problemy z określeniem we wniosku właściwego Priorytetu. Problemy w tym zakresie mieli również eksperci oceniający oferty. W przypadku 30% objętych badaniem ofert eksperci nie dokonali pełnej oceny zgodności zadania publicznego z Priorytetem wskazanym przez oferenta. [str. 29–31]

Infografika nr 8

Najczęściej podejmowane aktywności



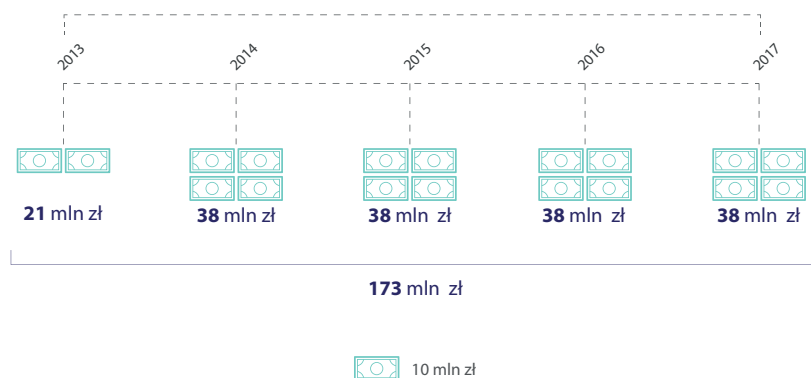
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych MRPiPS.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

4. Minister udzielał dotacji ze środków *Programu ASOS* w ramach otwartych konkursów ofert organizowanych przez Ministerstwo. Dotacje przekazywane były na podstawie zawartych umów z organizacjami pozarządowymi. W latach 2013–2017 na dotacje dla organizacji pozarządowych wydatkowano 173 mln zł (infografika nr 9).

Infografika nr 9

Dotacje MRPiPS na realizację zadań w ramach ASOS

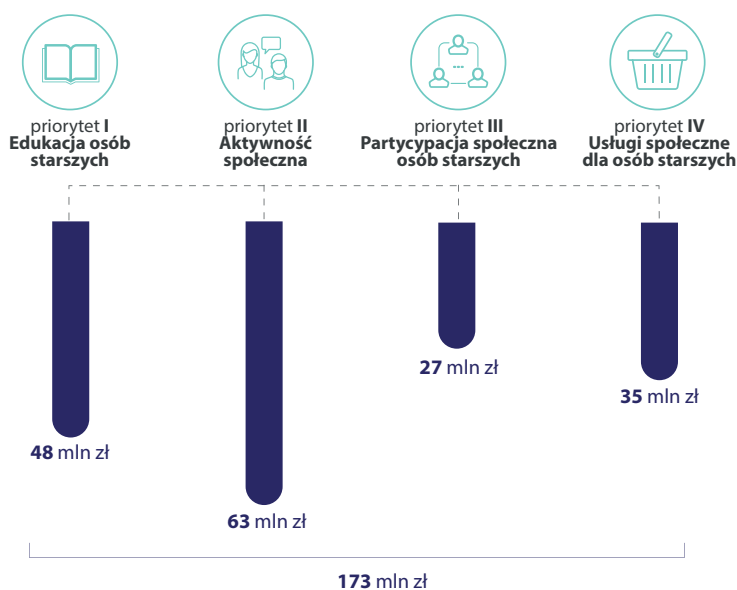


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych MRPiPS.

Wydatkowanie środków odbywało się w ramach czterech Priorytetów: I. Edukacja osób starszych – 48 mln zł, II. Aktywność społeczna promująca integrację wewnątrz- i międzypokoleniową – 63 mln zł, III. Partycypacja społeczna osób starszych – 27 mln zł, IV. Usługi społeczne dla osób starszych – 35 mln zł (infografika nr 10).

Infografika nr 10

Dotacje MRPiPS w latach 2013–2017 w podziale na priorytety



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych MRPiPS.

W czterech z pięciu ogłoszonych w okresie objętym kontrolą edycji konkursów *Programu ASOS*, stwierdzono przypadki nieprzestrzegania procentowego podziału środków finansowych w poszczególnych Priorytetach

Nieprzestrzeganie limitów środków w ramach Priorytetów

określonych w Regulaminach otwartych konkursów ofert w ramach ASOS¹⁰. Największe przekroczenia wystąpiły w Priorytecie I (edycje: 2016, 2017), w którym zaplanowano 5,7 mln zł na każdy rok, tj. 15% kwoty na dotacje, a wydatkowano (wg zawartych umów) odpowiednio: 7,0 mln zł (o 22,8% więcej niż planowano) i 7,5 mln zł (o 31,7% więcej niż planowano). W Priorytecie II (edycja 2017) zaplanowano 9,5 mln zł, tj. 25% kwoty na dotacje, a wydatkowano 12,2 mln zł (o 28% więcej niż planowano). [str. 28–29]

5. Dofinansowane mogły być oferty (z każdego Priorytetu), które otrzymały minimum 150 punktów w ocenie merytorycznej dwóch ekspertów (maksymalnie 200 punktów). Dotacje otrzymywały organizacje pozarządowe, których oferty uzyskały na liście rankingowej najwięcej punktów.

W przypadkach znaczących rozbieżności ocen dwóch ekspertów (minimum 40 punktów), ofertę kierowano do oceny przez trzeciego eksperta, który mógł przyznać maksymalnie 210 punktów. W latach 2013–2017 do takiej oceny skierowano 640 ofert (5,6% złożonych ofert), spośród których trzeci ekspert, kierując się takimi samymi kryteriami jak dwaj poprzedni zdecydował o dofinansowaniu 526 ofert. Dodać należy, że liczba ofert skierowanych do oceny przez trzeciego eksperta wykazuje tendencję rosnącą¹¹. Wynika to z dowolnego określania przez oferentów liczby i zakresu przewidywanych do osiągnięcia rezultatów projektu oraz realizowania podobnych kierunków działań w różnych Priorytetach. Zdaniem NIK, określenie przez Ministra liczby i zakresu rezultatów projektu pozwoliłoby na precyzyjne dokonanie oceny projektu.

Ograniczenie finansowania projektów w trybie oceny strategicznej

Minister miał prawo do weryfikacji ocen ekspertów oraz do dokonania oceny strategicznej ze względu na realizację bieżących polityk publicznych¹². **W latach 2013–2017 w tym trybie dofinansowano 394 projekty na kwotę 16,9 mln zł (9,7% ogółu dotacji¹³).** W latach 2013–2014 kwota dotacji przyznana w ramach oceny strategicznej wyniosła 15,6% i 10,9% całkowitego dofinansowania, mimo iż Minister mógł wydatkować jedynie do 10% środków przeznaczonych na dotacje w danym roku. W Regulaminie otwartego konkursu na 2017 r. nie określono górnego limitu ograniczającego dotacje udzielane w trybie oceny strategicznej¹⁴ i stosowano ją w minimalnym zakresie (1,5% alokacji przeznaczonej na dotacje 2017 r.). [str. 34–37]

Dowolność określania przez oferentów wskaźników realizacji projektów

6. Niewielka kwota środków przeznaczana na realizację Programu ASOS (przeciętnie w badanych latach około 197 zł na jedną osobę uczestniczącą w Programie¹⁵ i około 4,30 zł na statystyczną osobę starszą) nie pozwalała projektować działań spójnych, trwałych i efektywnych długofalowo. Przyjętą praktyką było bowiem dowolne okre-

¹⁰ Zgodnie z Regulaminami otwartych konkursów ofert w ramach ASOS na lata 2014–2020, w edycji 2014 i 2015 rozkład środków wynosił: priorytet I – 30%; priorytet II – 40%; priorytet III – 15%; priorytet IV – 15%. Od edycji 2016, rozkład wynosił: priorytet I – 15%; priorytet II – 25%; priorytet III – 20%; priorytet IV – 40%.

¹¹ W edycji 2013 – 61, w edycji 2014 – 111, w edycji 2015 – 168, w edycji 2016 – 40 i w edycji 2017 – 260.

¹² Niezależnie od liczby punktów przyznanych przez ekspertów.

¹³ W puli tej znalazło się 91 projektów, którym przyznano dofinansowanie z zaoszczędzonych środków (w przypadku, gdy organizacja, która otrzymała dofinansowanie, zrezygnowała) w wysokości 2,3 mln zł.

¹⁴ W 2017 r. ocena strategiczna była stosowana w niewielkim zakresie (1,5% środków na dotacje).

¹⁵ Uwzględniając również osoby poniżej 60. roku życia, które uczestniczyły w Programie ASOS.

ślenie przez oferenta we wniosku wskaźników realizacji projektów, jakie zostaną osiągnięte w wyniku realizacji projektu, łącznie z podaniem wskaźników ich pomiaru oraz wartości docelowej. W objętych kontrolą ofertach sformułowano od jednego aż do 21 rezultatów. Swoboda wnioskodawców w ustalaniu rezultatów i brak standardów ich pomiaru, utrudniały ekspertom porównanie nakładów i efektów. W przypadku obniżenia kwoty wnioskowanej dotacji, zmianie zakresu rzeczowego projektu nie towarzyszyło dostosowanie wskaźników rezultatów do nowych warunków. We wszystkich tego typu przypadkach objętych kontrolą, Minister akceptował niewykonanie wskaźników rezultatu. Zdaniem NIK, niewskazanie przez Ministra oczekiwanej liczby rezultatów oraz sposobów ich monitorowania, w praktyce uniemożliwiało ustalenie stopnia realizacji celów szczegółowych.

Przyjęty przez Ministra sposób zarządzania *Programami ASOS* nie respektował przepisów art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, wymagających dokonywania wydatków ze środków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

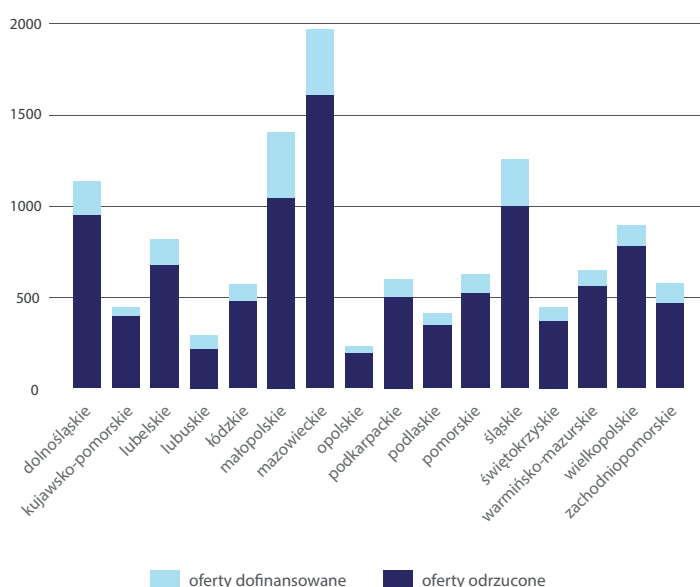
[str. 37–43]

7. Realizowany w latach 2012–2013 i 2014–2017 *Program ASOS* cieszył się dużym zainteresowaniem zarówno ze strony osób starszych, jak i organizacji pozarządowych. W latach 2013–2017 Minister ogłosił pięć edycji konkursu ofert. Złożonych zostało łącznie 11 342 ofert, z czego do dofinansowania zakwalifikowano 2064 (18,2%). Liczba realizowanych projektów była niewspółmiernie mała w stosunku do potrzeb (infografika nr 11).

Malejące zainteresowanie Programem ASOS

Infografika nr 11

Oferty złożone i dofinansowane w latach 2013–2017 w podziale na województwa



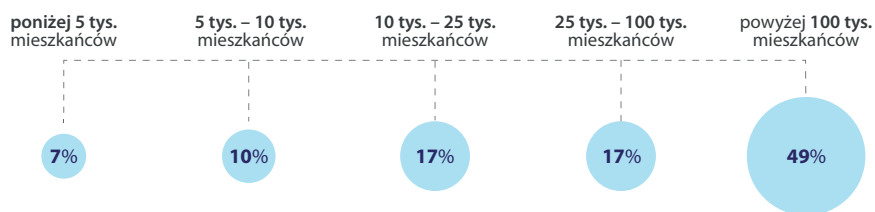
Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych MRPIPS.

Oferty dofinansowane w podziale na wielkość miejscowości przedstawia Infografika nr 12. Najwięcej ofert zostało dofinansowanych w miejscowościach powyżej 100 tys. mieszkańców (49%), a tylko 7% ofert zostało dofinansowanych w miejscowościach poniżej 5 tys. mieszkańców.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 12

Oferty dofinansowane w latach 2013–2017 w podziale na wielkość miejscowości (wg liczby mieszkańców)

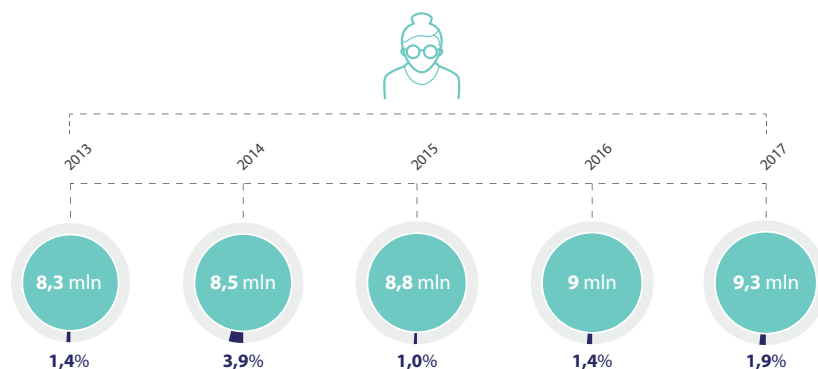


Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych MRPIPS.

Należy jednak zwrócić uwagę, że zainteresowanie Programem maleje. W 2015 r. złożono aż 3246 ofert, w 2017 r. – 1647 ofert, a w 2018 r. już tylko 1330. W realizowanych projektach uczestniczyło łącznie 849 tys. osób starszych, a razem z osobami poniżej 60. roku życia – 881 tys. osób (infografika nr 13).

Infografika nr 13

Odsetek osób starszych (60+) w Polsce biorących udział w projektach realizowanych w ramach ASOS



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych MRPIPS.

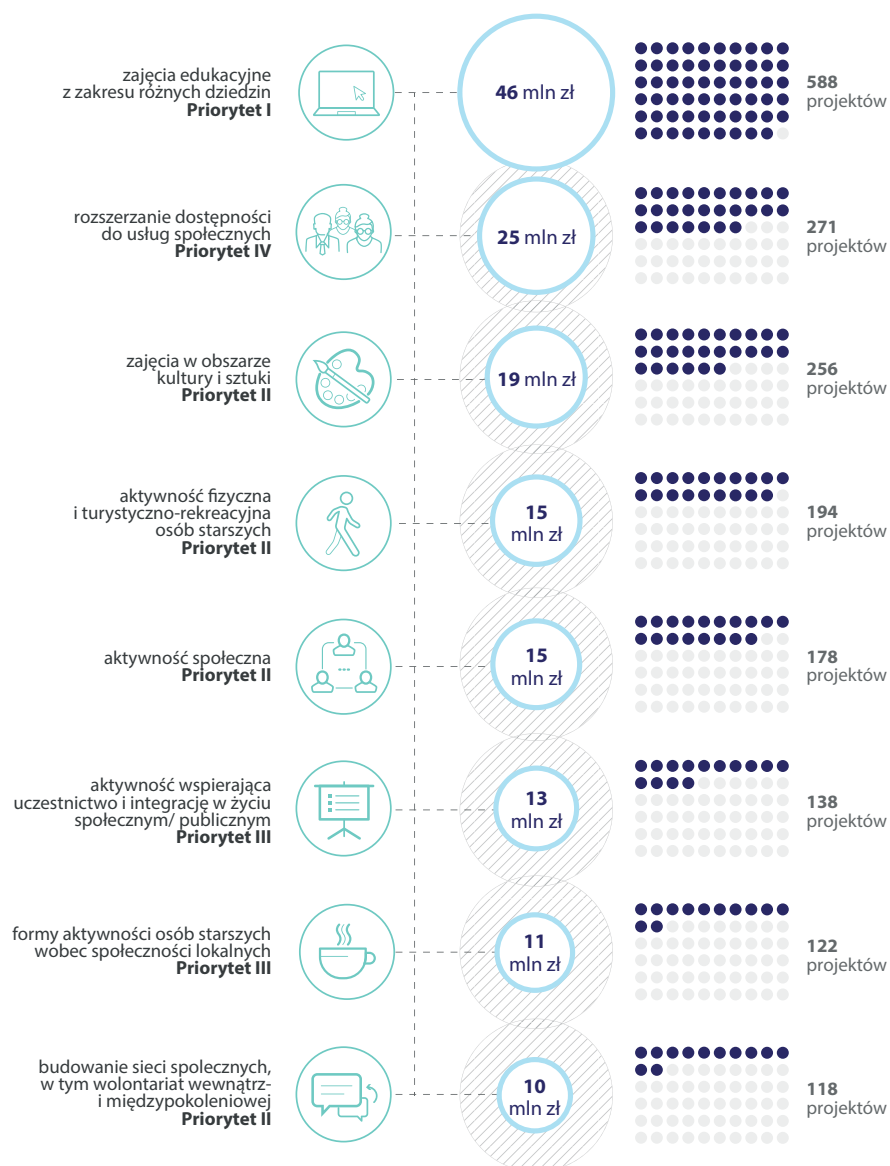
Najpowszechniejszą formą aktywności społecznej dofinansowanej w ramach projektów była tzw. aktywność bierna, w której seniorzy byli bezpośrednimi odbiorcami usług skierowanych na zaspokojenie ich potrzeb. Ponad 63% realizowanych projektów dotyczyło edukacji ogólnorozwojowej (w tym kulturalnej i artystycznej), nowych technologii (np. w celu nabycia kompetencji informatycznych), prozdrowotnej (np. diety, medycyny naturalnej). Tylko około 27% projektów ukierunkowanych było na pobudzenie czynnej aktywności seniorów i osiągnięcie trwałych efektów – wymagających stałych i regularnych działań (infografika nr 14).

[str. 28–29, 31, 33, 37–38]

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 14

Najczęściej realizowane kierunki działań w latach 2013–2017



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych MRPIPS.

8. Zadania związane z obsługą *Programu ASOS* wykonywane były przez Ministerstwo, które w latach 2013–2017 na ten cel wydatkowało łącznie 6,4 mln zł, głównie na działania promocyjne oraz na wynagrodzenia wypłacone ekspertom za ocenę ofert i sprawozdań, co zostało przedstawione na infografice nr 15. [str. 32–33]

Infografika nr 15

Koszty obsługi Programu ASOS w latach 2013–2017



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych MRPIPS.

Generalnie prawidłowa organizacja konkursów na realizację projektów w ramach Programu ASOS pomimo stwierdzonych przypadków nieterminowości w zawieraniu i rozliczaniu umów

9. Ministerstwo generalnie prawidłowo realizowało otwarte konkursy ofert. W latach 2013–2017 Minister ogłosił pięć edycji konkursów na najlepsze projekty dofinansowane ze środków ASOS, w każdym przypadku zachowując termin 21 dni do składania ofert. Ogłoszenia otwartych konkursów ofert zawierały informacje dotyczące rodzaju zadania, wysokości środków publicznych przeznaczonych na jego realizację, zasad przyznawania dotacji, terminów i warunków realizacji zadania, terminów składania ofert. Na podstawie objętych kontrolą 20 ofert ustalono jednak, że:

- w piętnastu ofertach objętych badaniem naruszono 30-dniowy termin zatwierdzenia rozliczenia udzielonych dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym, co stanowiło naruszenie art. 152 ust. 2 *ufp*;
- umowy z beneficjentami nie były zawierane bezzwłocznie, co miało wpływ, na jakość i terminowość realizowanych zadań. Okres od ogłoszenia wyników konkursów do zawarcia umowy wynosił od 37 do 154 dni (średnio: 77 dni);
- nie przestrzegano przepisów zarządzeń Ministra w sprawie osobowego składu Komisji Konkursowej;
- w ośmiu objętych kontrolą ofertach nie zawarto informacji o posiadanych zasobach rzeczowych zapewniających wykonanie zadania publicznego oraz nie dokonano oceny możliwości realizacji zadania publicznego przez podmioty. Stanowiło to naruszenie art. 14 ust. 1 pkt 5 i art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*. [str. 33–34]

Brak możliwości oceny skuteczności Programu ASOS na podstawie przyjętych wskaźników

10. Stosowane w Programie ASOS przez Ministra wskaźniki realizacji celu głównego, jakim jest poprawa jakości i poziomu życia osób starszych dla godnego starzenia się poprzez aktywność społeczną, jak i celów szczegółowych praktycznie uniemożliwiły dokonanie oceny skuteczności Programu. I tak:

- Przyjęte wskaźniki, mierzone dla celu głównego odsetkiem respondentów w wieku powyżej 60 lat pracujących społecznie w organizacjach obywatelskich oraz dobrowolną pracą w organizacjach i poza nimi osób w wieku powyżej 60 lat nie były z nim powiązane. Podobnie było w przypadku celów szczegółowych. W praktyce ustalone wskaźniki celu głównego tylko w niewielkim stopniu odnosiły się do poprawy jakości i poziomu życia osób starszych poprzez aktywność społeczną.
- Skuteczność zrealizowanych zadań była oceniana na przez Ministra podstawie przeszacowanych lub niedoszacowanych wskaźników. Spośród ustanowionych dziewięciu wskaźników dla celów szczegółowych przewidzianych do osiągnięcia w 2020 r., dla pięciu przekroczono wartości docelowe, a w trzech przypadkach ich nie osiągnięto. Na koniec 2017 r. poziom realizacji wskaźników kształtował się w granicach od 14,7% do 1059%, co wskazuje na niewłaściwą ich konstrukcję.

Przyjęcie nieprecyzyjnych lub błędnych wskaźników realizacji zadań ograniczało możliwość monitorowania osiągnięcia zakładanych celów. Dlatego też wymagają one weryfikacji oraz zmiany wartości docelowych. W tej sytuacji krytycznie należy ocenić nieprzeprowadzenie wymaganej *Programem ASOS* na 2017 r. rewizji *Programu*, a także niepodjęcie działań na rzecz wdrożenia wniosków audytu wewnętrznego wskazujących na możliwości poprawy efektywności działań w ramach Programu. W ocenie NIK, brak przeprowadzenia rewizji ogranicza możliwość dostosowania celów *Programu ASOS* do strategicznych celów polityki senioralnej zawartych m.in. w *Założeniach Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020*, a także powoduje, że w dalszym ciągu system monitoringu i ewaluacji jest niedostosowany do skutecznego zarządzania Programem, w tym określania jakie kierunki działań należy rozwijać, a jakie ograniczać.

Minister rozliczał udzielone dotacje pod względem formalnym, bez dokonywania oceny trwałości i skuteczności zrealizowanych zadań w stosunku do przyjętych celów szczegółowych *Programu ASOS*. [str. 39–43]

11. Minister corocznie sporządzał sprawozdania z realizacji Programu. Sprawozdania te nie zawierały informacji, w jaki sposób oceniono postępy w realizacji Programu i w jakim stopniu jego realizacja przyczyniła się do osiągnięcia celów Programu. Uzasadniano to m.in. tym, że dane w zakresie trwałości zrealizowanych projektów są wykazywane w ofertach i oceniane przez ekspertów na etapie oceny merytorycznej. Utrudniało to lub w niektórych przypadkach uniemożliwiało porównywanie osiągniętych efektów, a tym samym ograniczało możliwość reagowania na ewentualne zakłócenia w osiągnięciu poszczególnych celów, jak i wdrażaniu całego Programu.

W sprawozdaniach z realizacji Programu z lat 2013–2014 nie przedstawiono stopnia osiągnięcia wskaźników dla celu głównego oraz celów szczegółowych. W sprawozdaniu za rok 2015 przedstawiono osiągniętą wartość mierników w danym roku dla celu głównego i celów szczegółowych, ale przy celach szczegółowych nie przedstawiono stopnia wykonania wartości docelowych (2020 r.). W sprawozdaniach za rok 2016 i 2017 przedstawiano osiągniętą wartość w danym roku jednak nie odniesiono się do osiągnięcia wartości docelowej (2020 r.). [str. 41–42]

Niejednolite, a przez to nieporównywalne sprawozdania

Minister nie w pełni nadzorował realizację Programu ASOS

12. Nadzór nad realizacją *Programu ASOS* sprawował Minister. W latach 2013–2017 Biuro Kontroli Ministerstwa przeprowadziło łącznie 30 kontroli prawidłowości wydatkowania środków w ramach Programu ASOS. Stanowiło to 1,5% dofinansowanych w tym czasie projektów. Dodatkowo w 2017 r. przeprowadzono 19 wizyt monitorujących. Podstawą do przeprowadzenia kontroli oraz wizyt monitorujących była wysokość udzielonej dotacji, stwierdzone nieprawidłowości w trakcie analizy sprawozdań z realizacji zadania (m.in. błędy w dokumentacji, inne wydatki niż planowano w kosztorysie) oraz pierwsze uczestnictwo organizacji w realizacji zadania. W ramach zaleceń pokontrolnych wnoszono m.in. o zwrot części dotacji, złożenie korekty sprawozdania końcowego, przestrzeganie zasad obowiązujących przy rozliczeniu dotacji, rzetelne przedstawianie danych w sprawozdaniu końcowym.

Rada ds. Polityki Senioralnej przy współpracy z Radą Działalności Pożytku Publicznego, a w latach 2012–2013 – Rady Działalności Pożytku Publicznego nie prowadziła na potrzeby Ministra monitoringu realizacji Programu w okresie objętym kontrolą.

W 2016 r. Minister zlecił Instytutowi Rozwoju Służb Społecznych przeprowadzenie badania z realizacji *Programu ASOS na lata 2014–2020*, edycje 2014 i 2015. W wyniku przeprowadzonego badania powstał raport¹⁶, w którym zostały wskazane rekomendacje dotyczące zmian w poszczególnych obszarach *Programu ASOS na lata 2014–2020*. Minister w *Sprawozdaniu z realizacji Programu ASOS – za rok 2016*¹⁷ wskazał, że uwzględnienie wskazanych rekomendacji zostanie rozważone w trakcie przeprowadzania rewizji Programu. [str. 43–46]

13. Kontrolą NIK objęto łącznie 60 projektów o wartości 9,4 mln zł realizowanych przez 21 organizacji pozarządowych. W latach 2013–2017, z tytułu objętych kontrolą umów, rozliczono koszty w kwocie 9,1 mln zł. Nieprawidłowości związane z realizacją umów stwierdzono w 12 organizacjach. I tak:

- W ośmiu organizacjach nieprawidłowości związane były z ewidencją księgową. Dotyczyły one dowodów księgowych oraz błędów w ich sprawdzeniu do ujęcia w księgach rachunkowych.
- W dziewięciu organizacjach nieprawidłowości dotyczyły nieuzasadnionego stosowania płatności gotówkowych, mimo iż regulaminy otwartych konkursów ofert dopuszczały płatności gotówkowe wyłącznie, gdy nie był możliwy obrót bezgotówkowy. Płatności gotówkowe w niektórych przypadkach przekraczały 49% kwoty dotowanych projektów. Regulowano w tej formie m.in. wynagrodzenia, opłaty za noclegi i transport, usługi za catering.
- W czterech organizacjach nieprawidłowości dotyczyły nieudokumentowania wykonania niektórych działań, co naruszało warunki umów przyznających dotacje oraz nieweryfikowania kwalifikacji i doświadczenia kadry prowadzącej zajęcia.

¹⁶ Badanie ewaluacyjne z realizacji Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020. Edycja 2014 i edycja 2015.

¹⁷ Str. 46 Sprawozdania z realizacji Programu ASOS – 2016 r.

- W dwóch organizacjach stwierdzono rozliczenie kosztów na łączną kwotę 9,2 tys. zł stanowiących koszty niekwalifikowalne oraz w jednym przypadku stwierdzono, że fundacja nie zrealizowała zadań zgodnie z zawartą umową. [str. 46–59]

14. Zgodnie z zasadami otwartego konkursu ofert, wszystkie objęte kontrolą organizacje pozarządowe, przeprowadzały diagnozy potrzeb osób starszych na poziomie lokalnym. W części diagnoz rozpoznanie potrzeb seniorów wynikało z doświadczenia i wiedzy organizacji, a w pozostałych przypadkach bazowano na badaniach GUS (40%). W ofertach prezentowano dane społeczno-demograficzne dotyczące osób starszych w danym regionie oraz nawiązywano do gminnych lub wojewódzkich strategii rozwoju lub polityk senioralnych.

Tylko nieco ponad 30% organizacji pozarządowych objętych kontrolą współpracowało z jednostkami samorządu terytorialnego przy projektowaniu działań w ramach *Programu ASOS*. Współpraca ta polegała m.in. na określeniu działań wobec seniorów w obszarze kultury, edukacji, turystyki, sportu i zdrowia, udostępnianiu informacji o realizowanym projekcie i prowadzeniu naboru uczestników, przede wszystkim wśród osób zagrożonych wykluczeniem. Celem projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe było kształtowanie wśród osób starszych postawy aktywnego obywatela, zaangażowanego w działania na rzecz środowiska lokalnego, kształtowanie pozytywnego wizerunku i potencjału starości i osób starszych, jako pełnoprawnych obywateli w życiu społeczno-publicznym. Miały również zapobiegać zjawisku wykluczenia społecznego. [str. 46–50]

Niewystarczająca współpraca organizacji pozarządowych z jednostkami samorządu terytorialnego

15. W celu zebrania opinii o realizowanych projektach NIK przeprowadziła badanie ankietowe wśród osób starszych – uczestników projektów w latach 2016–2017¹⁸. Respondenci oczekiwali, że udział w projektach pozwoli im m.in. na: poszerzenie wiedzy i umiejętności (67,3% ankietowanych), przebywanie wśród ludzi (51,2%), miłe spędzenie czasu (43,5%). Oczekiwania, co do udziału w projekcie dla 553 osób (65,4%) zostały spełnione całkowicie lub nawet powyżej oczekiwań. Organizację zajęć realizowanych w ramach projektów 709 osób (83,8%) uznało za bardzo dobrą lub dobrą. Tylko dziewięć osób (1%) wyraziło w tym zakresie niezadowolenie. Po raz pierwszy w realizowanych projektach wzięło udział 378 ankietowanych (44,7%), a 310 ankietowanych (36,6%), wskazało, że już wcześniej uczestniczyli w Programie w tym 54 ankietowanych (17,4%) uczestniczyło regularnie. Ponowny udział w projektach realizowanych w ramach ASOS zadeklarowało 658 ankietowanych (78%), a 493 respondentów (58,3%) wskazało, że w dalszym ciągu uczestniczy w podobnych projektach. Ankietowani najczęściej brali udział w wycieczkach jedno lub kilkudniowych (41,1%), w spotkaniach z ekspertami (36,2%), w akcjach promujących zdrowy styl życia (32%) oraz w kursach posługiwania się nowymi technologiami (31,2%). W 568 przypadkach (67,1%) ankietowanym udało się zachęcić do udziału w projektach również znajomych, przyjaciół lub rodzinę. [str. 52–54]

Wysoka ocena Programu ASOS przez jego uczestników

¹⁸ Badanie ankietowe przeprowadzono wśród osób, które uczestniczyły w realizowanych przez organizację projektach w ramach Programu ASOS (20% losowo wybranych osób, lecz nie mniej niż 30 osób i nie więcej niż 50 osób). Anonimowe ankiety wysłano listownie do 1559 osób starszych. Wypełnione ankiety odesłało 846 seniorów (54,3%). Większość ankietowanych zamieszkiwało w miastach (69,5%), a średnia wieku osób ankietowanych wyniosła 67 lat.

4. WNIOSKI

Wzrastająca w szybkim tempie populacja seniorów, wymusza konieczność zwiększenia dostępności działań pomocowych, przede wszystkim interdyscyplinarnych form aktywizujących, przeciwdziałających wykluczeniu społecznemu. Znalazło to również odzwierciedlenie w przeprowadzonej rewizji *Założeń Długofalowej Polityki Senioralnej na lata 2014–2020*. W wyniku rewizji powstał dokument *Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo-Uczestnictwo-Solidarność*. Politykę senioralną zastąpiono polityką społeczną wobec osób starszych, która ma charakter strategiczny, wieloletni. **Zaprojektowane kierunki działań zostały oparte na trzech filarach: bezpieczeństwie, uczestnictwie i solidarności. Mają one stanowić gwarancję właściwej realizacji działań przyczyniających się do znacznego podniesienia jakości i poziomu życia osób starszych w Polsce.**

Mając na uwadze, że *Program ASOS* może stanowić ważne uzupełnienie polityki senioralnej państwa oraz polityk lokalnych wobec osób starszych, Najwyższa Izba Kontroli formułuje do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej następujące wnioski:

Wnioski do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

1. W celu zapewnienia skuteczności i efektywności *Programu ASOS* należy przeprowadzić rewizję Programu, co pozwoli na wprowadzenie ewentualnych zmian, w tym wynikających z wyżej przedstawionych ocen, uwag i wniosków NIK. W wyniku tej rewizji Minister powinien:
 - określić kierunki działań realizowanych w ramach poszczególnych Priorytetów, bez ich powielania się;
 - dokonać przeglądu obecnie obowiązujących wskaźników realizacji celu głównego i celów szczegółowych, tak aby skutecznie monitorować efekty realizacji *Programu ASOS*;
 - jednoznacznie określić wskaźniki realizacji projektów, którymi powinni posługiwać się oferenci.
2. Diagnozować potrzeby osób starszych, w sposób umożliwiający prawidłowe planowanie działań w ramach Programu.
3. Przestrzegać ustalonego podziału limitu środków na poszczególne Priorytety.
4. Terminowo zatwierdzać rozliczenia dotacji przedstawianych przez beneficjentów.
5. Wdrożyć współpracę z Radą ds. Polityki Senioralnej w zakresie monitorowania przez nią realizacji *Programu ASOS*.

Wprowadzenie powyższych zmian powinno umożliwić nie tylko efektywną realizację działań *Programu ASOS*, ale również ich rozwijanie. W kolejnych edycjach *Programu*, należałoby rozważyć zwiększenie nakładów finansowych, tak aby zwiększyć zakres oddziaływania *Programu ASOS* w związku ze zwiększającą się liczbą seniorów.

Wnioski do organizacji pozarządowych

W przypadku projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe, celowe jest podjęcie działań ukierunkowanych na diagnozowanie i analizowanie potrzeb osób starszych, w sposób umożliwiający prawidłowe planowanie działań dla seniorów oraz szerokie informowanie ich o możliwości uczestnictwa w realizowanych projektach. Również ważna z punktu widzenia realizacji projektów konieczna jest współpraca pomiędzy lokalnymi organizacjami pozarządowymi a jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie projektowania działań adresowanych do seniorów.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Programowanie działań ASOS oraz ich spójność z założeniami polityki senioralnej

1. Cel główny *Programu ASOS* na lata 2012–2013 oraz 2014–2020 określono, jako *poprawę jakości i poziomu życia osób starszych dla godnego starzenia się poprzez aktywność społeczną*. Cel główny realizowany jest przez cztery cele szczegółowe:

1. Zwiększenie różnorodności i poprawę jakości oferty edukacyjnej dla osób starszych.
2. Tworzenie warunków dla integracji wewnątrz i międzypokoleniowej osób starszych przy wykorzystaniu istniejącej infrastruktury społecznej.
3. Rozwój zróżnicowanych form aktywności społecznej, w tym upowszechnianie wolontariatu, partycypacji w procesach decyzyjnych, w życiu społecznym, w tym udział osób starszych w kształtowaniu polityki publicznej.
4. Zwiększenie dostępności, podniesienie jakości usług społecznych oraz wspieranie działań na rzecz samopomocy i samoorganizacji.

Program ASOS jest integralnym elementem działań na rzecz realizacji *Strategii Rozwoju Kraju*, *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego*, *Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego* oraz *Strategii Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego*.

Kwestie polityki senioralnej w *Strategii Rozwoju Kraju 2020*¹⁹ zostały przypisane do zagadnień integracji społecznej. Wyszczególniono je w trzech celach:

- II.5.2 Upowszechnienie wykorzystania technologii cyfrowych – w obszarze rozwoju kompetencji cyfrowych w pierwszej kolejności działania skupione będą na dwóch grupach obywateli: osobach nauczających (...) oraz osobach starszych, które nie tyle nie mają dostępu do Internetu w gospodarstwie domowym, ile nie widzą użyteczności korzystania z Internetu.
- III.1.1. Zwiększenie aktywności osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym, gdzie jednym z działań jest tworzenie warunków dla rozwoju oraz promocja aktywności zawodowej i społecznej osób starszych.
- III.1.2. Zmniejszenie ubóstwa w grupach najbardziej nim zagrożonych, gdzie przewidziano tworzenie warunków dla rozwoju oraz promocję aktywności zawodowej i społecznej seniorów.

W *Strategii Rozwoju Kraju 2020* nie wskazano sposobów, jakimi cele te powinny zostać osiągnięte. *Program ASOS* jest spójny z celami *Strategii* w zakresie dążenia do aktywizacji osób starszych tylko przy wskazaniu ogólnego kierunku działania i wpisuje się w realizację celu *Zwiększenie aktywności osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym*. Nie istnieją jednoznaczne powiązania pomiędzy ogólnie postawionymi celami *SRK* i wielopoziomą strukturą celów *Programu ASOS*.

Cele ASOS wpisują się w krajowe i europejskie strategiczne kierunki działań w obszarze polityki senioralnej

¹⁹ Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 25 września 2012 r. na mocy uchwały nr 157 (M.P. poz. 882, uchylone z dniem 15 marca 2017 r.).

Założenia Programu ASOS wpisywały się w kierunki działań przyjęte w Strategii Polityki Społecznej na lata 2007–2013²⁰ takie jak: rozwój działań wspierających więzy międzypokoleniowe i wzmocnienie poczucia odpowiedzialności młodszych pokoleń za opiekę nad osobami starszymi; uwzględnienie potrzeby aktywizacji osób starszych w systemie kształcenia ustawicznego; zwiększenie udziału organizacji pozarządowych w realizacji programów dla osób starszych; tworzenie warunków uczestnictwa osób w podeszłym wieku w kulturze i wypoczynku.

Założenia Programu były zbieżne z kierunkami działań określonymi w Strategii Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2009–2015²¹, tj. m.in. tworzenie infrastruktury dla lokalnej aktywności obywatelskiej, edukację obywatelską; aktywizację obywateli w sprawach publicznych; zapewnienie dostępu do usług społecznych grupom wykluczonym i zagrożonym wykluczeniem społecznym (w tym osobom starszym); zapewnienie tworzenia i funkcjonowania mechanizmów kompleksowego wsparcia integracji społecznej.

W Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020²² określono kierunki interwencji dla realizacji celu szczegółowego *Wydłużenie okresu aktywności zawodowej i zapewnienie lepszej jakości funkcjonowania osób starszych*, które są adekwatne dla kierunków działania Programu ASOS na lata 2014–2020. Należą do nich: promowanie edukacji osób starszych z uwzględnieniem rozwoju kompetencji cyfrowych; rozszerzenie oferty edukacyjnej adresowanej do seniorów; wspieranie aktywności społecznej osób starszych, w tym rozwój wolontariatu; tworzenie warunków do rozwoju partycypacji społecznej osób starszych, w tym zaangażowanie na rzecz społeczności lokalnych; zwiększenie dostępności oraz podniesienie jakości usług społecznych adresowanych do osób starszych.

Działania zawarte w RP ASOS na lata 2014–2015 wpisują się także w Strategię Kapitału Społecznego 2020²³, w której określono szereg działań mających na celu m.in. zredukowanie skutków wykluczenia cyfrowego obywateli, w tym także seniorów poprzez uczestnictwo w zajęciach edukacyjnych; wzmocnienie kompetencji kulturowych obywateli w oparciu o aktywne uczestnictwo w wydarzeniach kulturalnych i podnoszenie kompetencji językowych.

Kierunki działania na rzecz osób starszych przyjęte w programach ASOS są zbieżne z określonymi w dokumencie *Europa 2020 Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego wykluczeniu społecznemu*²⁴ w priorytecie *Rozwój sprzyjający wykluczeniu społecznemu* oraz inicjatywie *Przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu*. W ramach tego Priorytetu i inicjatywy przewidziano działania zmierzające zarówno do zapobiegania dezintegracji społecznej jak i promowania idei aktywnego starzenia się.

²⁰ Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 13 września 2005 r.

²¹ Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 4 listopada 2008 r. na mocy uchwały nr 240//2008.

²² Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 18 czerwca 2013 r. na mocy uchwały nr 104 (M.P. poz. 640).

²³ Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 26 marca 2013 r. na mocy uchwały nr 61 (M.P. poz. 378).

²⁴ Długookresowy program rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej, zatwierdzony w dniu 17 czerwca 2010 r. przez Radę Europejską.

2. Zgodnie z założeniami przyjętymi w *Programie ASOS 2012–2013*, w 2013 r. przyjęto rządowy dokument strategiczny, określający politykę senioralną rządu na lata 2014–2020. Założono, że Rada ds. Polityki Senioralnej będzie monitorowała realizację założeń polityki senioralnej, opiniowała programy i inne rozwiązania przyjmowane w ramach tej polityki.

W *Założeniach Długofalowej Polityki Senioralnej* zawarto katalog koniecznych działań w obszarze polityki senioralnej w Polsce rozumianej, jako ogół działań organów administracji publicznej wszystkich szczebli oraz innych organizacji i instytucji²⁵, w okresie całego życia człowieka, prowadzących do zapewnienia warunków wydłużenia aktywności, zarówno zawodowej, jak i społecznej oraz samodzielnego zdrowego, bezpiecznego i niezależnego życia osób starszych. Cel polityki senioralnej zdefiniowano, jako *wspieranie i zapewnienie możliwości aktywnego starzenia się w zdrowiu oraz możliwości prowadzenia w dalszym ciągu samodzielnego, niezależnego i satysfakcjonującego życia, nawet przy pewnych ograniczeniach funkcjonalnych*. W polityce senioralnej przewidziano cele główne w siedmiu obszarach: zdrowie i samodzielność, aktywizacja zawodowa osób 50+ oraz 60+; aktywizacja edukacyjna, społeczna i kulturalna osób starszych; aktywność obywatelska osób starszych; wolontariat osób starszych; srebrna gospodarka osób starszych; relacje międzypokoleniowe. Dla każdego z tych celów określono kierunki interwencji – rekomendacje, które są niezbędne do ich osiągnięcia. Tylko dla trzech obszarów, tj. zdrowie i samodzielność, aktywizacja edukacyjna i społeczna oraz wolontariat osób starszych w ramach celów głównych ustanowiono oprócz celów szczegółowych także priorytety²⁶. Były one inne niż cztery priorytety określone w *Programie ASOS*, ale działania w nich określone pokrywały się częściowo z działaniami określonymi w priorytetach w *ZDPS*. Na przykład w *ASOS* zdefiniowano Priorytet I jako *Edukację osób starszych*, w który wpisywały się działania zbieżne z działaniami przypisanymi w dwóch priorytetach zawartych w *ZDPS*, tj. *Rozwój oferty edukacyjnej dla osób starszych w obszarach zgodnych z potrzebami* oraz *Wspieranie rozwoju systemowych rozwiązań dla organizacji różnych form uczenia się osób starszych, w tym ruchu Uniwersytetów trzeciego Wieku*. Dotyczy to także Priorytetu III *ASOS*, tj. *Partycypacja społeczna osób starszych*, który wpisuje się w priorytet *ZDPS* *Rozwój aktywności obywatelskiej osób starszych*.

Należy zauważyć, że **cel główny Programu ASOS, cztery cele szczegółowe oraz kierunki interwencji wpisywały się generalnie w cele główne oraz szczegółowe i kierunki interwencji zdefiniowane w ZDPS**. Natomiast **pomiar efektów działań realizowanych w ramach polityki senioralnej jest w zasadzie niemożliwy, z uwagi na to, że w ZDPS**

Brak mierników oraz ich wartości bazowych i docelowych utrudnia pomiar efektów działań określonych w ZDPS

²⁵ Które realizują zadania i inicjatywy kształtujące warunki godnego i zdrowego starzenia się.

²⁶ W ramach obszaru: zdrowie i samodzielność ustanowiono dwa priorytety, tj. priorytet I. Stworzenie systemowych rozwiązań, które pozwolą na rozwój usług medycznych dla osób starszych oraz priorytet II. Promocja zdrowia i profilaktyka zdrowotna. W obszarze: aktywność edukacyjna wyszczególniono priorytet I. Rozwój oferty edukacyjnej dla osób starszych w obszarach zgodnych z potrzebami oraz priorytet II. Wspieranie rozwoju systemowych rozwiązań dla organizacji różnych form uczenia się osób starszych, w tym ruchu Uniwersytetów Trzeciego Wieku. W ramach obszaru: aktywność społeczna określono priorytet I. Rozwój aktywności obywatelskiej osób starszych oraz priorytet II. Rozwój wolontariatu osób starszych.

nie określono mierników realizacji zarówno celu głównego polityki senioralnej, jak i celów zdefiniowanych w siedmiu obszarach tej polityki. Nie podano także wartości bazowych i docelowych tych mierników.

5.2. Realizacja Programu ASOS przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

5.2.1. Finansowanie Programu ASOS

Finansowanie *Programu ASOS* w latach 2012–2013 zostało określone na 60 mln zł, a w latach 2014–2020 w na 40 mln zł rocznie (w tym środki techniczne do 5% budżetu rocznego). W latach 2013–2017 na realizację *Programu ASOS* wydatkowano z części 44 – Zabezpieczenie społeczne łącznie 179,8 mln zł.

Dotacje z Programu Aktywność Społeczna Osób Starszych

Ograniczone środki finansowe na realizację Programu ASOS

1. W latach 2013–2017 na dotacje dla organizacji pozarządowych przeznaczono odpowiednio: 21 mln zł, 38 mln zł, 38 mln zł, 38 mln zł i 38 mln zł. Średnia kwota przypadająca na jednego uczestnika projektu wyniosła 197 zł, a na jedną statystyczną osobę starszą w skali Kraju wyniosła średnio około 4,30 zł rocznie.

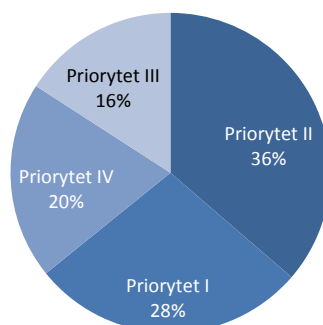
Podstawą planowania wydatków były wydzielone w *Programie ASOS* cztery Priorytety. Od edycji 2016 r. zmianie uległa alokacja środków w ramach Priorytetów. Zgodnie z Regulaminami otwartych konkursów ofert w latach 2014–2017 limit dla poszczególnych Priorytetów wynosił:

- Priorytet I. Edukacja osób starszych 30%, od 2016 r. – 15%;
- Priorytet II. Aktywność społeczna promująca integrację wewnątrz i między pokoleniową 40%, od 2016 r. – 25%;
- Priorytet III. Partycypacja społeczna osób starszych 15%, od 2016 r. – 20%;
- Priorytet IV. Usługi społeczne dla osób starszych (usługi zewnętrzne) 15%, od 2016 r. – 40%.

W latach 2013–2017 rozdysponowano 48 mln zł w Priorytecie I, 63 mln zł w Priorytecie II, 27 mln zł w Priorytecie III i 35 mln zł w Priorytecie IV. Procentowy udział dotacji w poszczególnych Priorytetach przedstawia wykres nr 1.

Wykres nr 1

Procentowy udział dotacji w poszczególnych Priorytetach Programu ASOS w latach 2013–2017



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie sprawozdań MRPiPS.

W czterech edycjach Programu ASOS z pięciu ogłoszonych, stwierdzono przypadki nieprzestrzegania procentowego podziału środków finansowych w poszczególnych Priorytetach określonych w Regulaminach otwartych konkursów w ramach **Programu ASOS**.

Przykłady

W Priorytecie I – dla edycji 2014 i 2015 ustalony limit wynosił 30% środków na dotacje, tj. 11,4 mln zł na każdy rok, a kwota udzielonej dotacji wyniosła odpowiednio 12,8 mln zł i 11,7 mln zł. Stanowiło to odpowiednio 112,4% i 102,9%. Dla edycji 2016 i 2017 ustalony limit wynosił 15% środków na dotacje, tj. 5,7 mln zł na każdy rok, a kwota udzielonej dotacji wyniosła odpowiednio 7,0 mln zł i 7,5 mln zł. Stanowiło to odpowiednio 122,9% i 131,7% zaplanowanych środków.

W Priorytecie II – dla edycji 2014 i 2015 ustalony limit wynosił 40% środków na dotacje, tj. 15,2 mln zł na każdy rok, a kwota udzielonej dotacji wyniosła odpowiednio 15,5 mln zł i 15,3 mln zł. Stanowiło to odpowiednio 102% i 100,6%. Dla edycji 2016 i 2017 ustalony limit wynosił 25% środków na dotacje, tj. 9,5 mln zł na każdy rok, a kwota udzielonej dotacji wyniosła odpowiednio 10,9 mln zł i 12,2 mln zł. Stanowiło to odpowiednio 115% i 128% zaplanowanych środków.

W Priorytecie III – dla edycji 2014 ustalony limit wynosił 15% środków na dotacje, tj. 5,7 mln zł, a kwota udzielonej dotacji wyniosła 5,7 mln zł. Stanowiło to 100,7% zaplanowanych środków. Dla edycji 2016 ustalony limit wynosił 20% środków na dotacje, tj. 7,6 mln zł, a kwota udzielonej dotacji wyniosła 7,7 mln zł. Stanowiło to 101% zaplanowanych środków.

Było to niezgodne z regulaminem otwartego konkursu ofert. Na każdą edycję została, bowiem określona struktura podziału środków pomiędzy poszczególne Priorytety i nie przewidziano możliwości dokonywania przesunięć między Priorytetami, poza środkami uwolnionymi. Minister mógł rozdysonować środki finansowe bez uwzględnienia podziału na Priorytety w przypadku rezygnacji przez beneficjentów z realizacji zadania lub zwrotu dotacji, tzw. środki uwolnione. Należy zwrócić również uwagę, że dokonane od 2016 r. zmiany w podziale procentowym środków na Priorytety nie przyczyniły się do większego zainteresowania Priorytetem III i IV, co przedstawiono na wykresie nr 1. Największym zainteresowaniem cieszyły się Priorytety I i II, ze względu na możliwość realizowania w tych Priorytetach różnorodnych działań. W wyjaśnieniach Ministerstwo podało, że głównym powodem przekroczenia planów było dofinansowanie przez Ministra lepszych jakościowo projektów.

W latach 2013–2017 w ramach dwóch Programów ASOS złożonych zostało łącznie 11 342 oferty. Do dofinansowania zakwalifikowano 18,2% ofert.

2. W latach 2013–2017 w ramach poszczególnych Priorytetów realizowane były następujące kierunki działań:

- Priorytet I – zajęcia edukacyjne z zakresu różnych dziedzin i warsztaty o starzeniu (588 projektów dofinansowanych na łączną kwotę 46,1 mln zł), promocja oferty edukacyjnej wśród osób starszych (15 projektów dofinansowanych na łączną kwotę 1,3 mln zł), zajęcia

Założony podział procentowy środków na Priorytety nie spełnia swojej roli

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

przygotowujące do usług wolontariackich (11 projektów dofinansowanych na łączną kwotę 0,6 mln zł), kształcenie opiekunów (pięć projektów dofinansowanych na łączną kwotę 0,3 mln zł), promowanie wolontariatu kompetencji²⁷ (w latach objętych kontrolą nie dofinansowano w tym działaniu żadnego projektu).

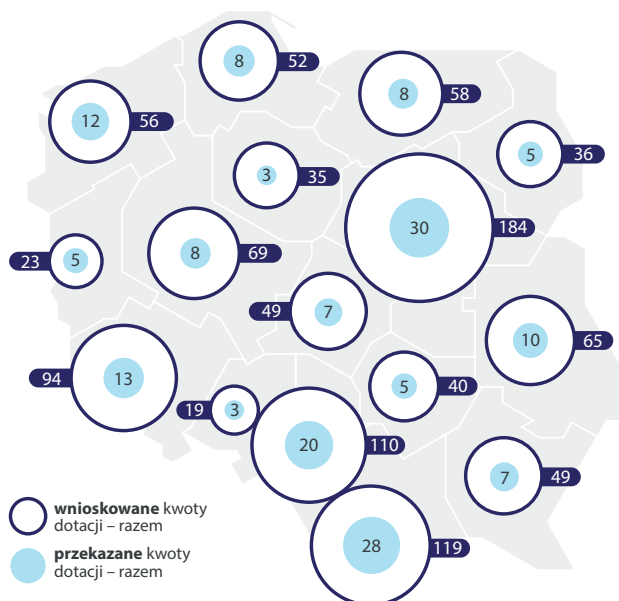
- Priorytet II – zajęcia w obszarze kultury i sztuki, w tym angażujące różne pokolenia (256 projektów dofinansowanych na łączną kwotę 19 mln zł), aktywność fizyczna osób starszych, aktywność turystyczno-rekreacyjna osób starszych (194 projekty dofinansowane na łączną kwotę 15,1 mln zł), aktywność społeczna, w tym wolontariat osób starszych (178 projektów dofinansowanych na łączną kwotę 14,9 mln zł), budowanie sieci społecznych, w tym wolontariat wewnątrz i międzypokoleniowy (118 projektów dofinansowanych na łączną kwotę 10 mln zł), przeciwdziałanie e-wykluczeniu (41 projektów dofinansowane na łączną kwotę 4 mln zł).
- Priorytet III – aktywność wspierająca uczestnictwo i integrację w życiu społecznym/publicznym (138 projektów dofinansowane na łączną kwotę 12,9 mln zł), formy aktywności osób starszych wobec społeczności lokalnych/rozwój społeczeństwa obywatelskiego (122 projekty dofinansowane na łączną kwotę 11,3 mln zł), aktywna obecność w procesie tworzenia i funkcjonowania grup obywatelskich oraz organizacji pożytku publicznego (19 projektów dofinansowanych na łączną kwotę 2,3 mln zł), sieć pomocowo-informacyjna/budowanie pozytywnego wizerunku starości, pomoc obywatelska (11 projektów dofinansowanych kwotą 1,1 mln zł).
- Priorytet IV – rozszerzanie dostępności do usług społecznych m.in. opiekuńczych, kulturalnych, edukacyjnych, poradniczo-doradczych, sportowych i turystycznych (271 projektów dofinansowanych na łączną kwotę 25,4 mln zł), szkolenia dla wolontariuszy i opiekunów z zakresu pomocy osobom starszym (45 projektów dofinansowanych na łączną kwotę 4,5 mln zł), wspieranie różnych form samopomocy (43 projekty dofinansowane na łączną kwotę 4 mln zł), wspieranie rodzin w opiece nad osobą starszą poprzez rozwój usług opartych na działalności wolontariuszy (pięć projektów dofinansowanych na łączną kwotę 0,7 mln zł).

Należy zwrócić uwagę, że dofinansowane projekty były różnorodne, a niewielka kwota środków (przeciętnie w badanych latach około 4,30 zł na statystyczną osobę starszą w skali Kraju i 197 zł na jedną osobę uczestniczącą w Programie) była niewspółmiernie niska w stosunku do potrzeb, co przedstawia infografika nr 16 i nie pozwalała projektować działań spójnych, trwałych i efektywnych długofalowo.

²⁷ Wolontariat kompetencji - ideą jest dzielenie się posiadaną wiedzą, doświadczeniem oraz umiejętnościami. Podstawowym wyróżnikiem wolontariatu kompetencji jest budowanie kapitału społecznego. Angażuje on osoby z pasją i pomysłem, dzięki czemu w społeczności lokalnej budują się nieformalne sieci kontaktów i partnerstwa.

Infografika nr 16

Wnioskowane i przekazane kwoty dotacji w latach 2013–2017 w mln zł



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Najpowszechniejszą formą aktywności społecznej dofinansowanej w ramach projektów była tzw. aktywność bierna, w której seniorzy byli bezpośrednimi odbiorcami usług skierowanych na zaspokojenie ich potrzeb. Ponad 63% realizowanych projektów dotyczyło edukacji ogólnorozwojowej (w tym kulturalnej i artystycznej), nowych technologii (np. w celu nabycia kompetencji informatycznych), prozdrowotnej (np. dietyki, medycyny naturalnej). Nieliczną grupę, około 27%, stanowiły projekty ukierunkowane na pobudzenie czynnej aktywności seniorów, skierowanej na zewnątrz i służące realizacji szerszych celów społecznych i osiągnięciu trwałych efektów – wymagających stałych i regularnych działań (infografika nr 8 i 14).

3. W poszczególnych Priorytetach realizowano podobne kierunki działań, np. działania związane z wolontariatem realizowane były we wszystkich Priorytetach, *kształcenie opiekunów* podobnie jak *aktywność fizyczna osób starszych* i *aktywność turystyczno-rekreacyjna* realizowane były zarówno w Priorytecie I jak i IV. Działania w obszarze kultury realizowano zarówno w Priorytecie II i IV. Najczęściej podejmowanymi aktywnościami w ramach kierunków i Priorytetów była profilaktyka zdrowotna, zajęcia sportowe i turystyka, zajęcia w obszarze kultury i sztuki, co przedstawiono na wykresie nr 1. Wskazuje to, że podział na Priorytety nie spełniał swojej roli, tj. ukierunkowania na rozwiązanie konkretnego problemu społecznego przypisanego do danego Priorytetu.

Działania w ramach Priorytetów były podobne

Należy zwrócić również uwagę, że na etapie przygotowywania projektów Programu ASOS przeprowadzono identyfikację problemów osób starszych tylko pod kątem procesów społecznych i demograficznych. Nie przeprowadzono natomiast diagnozy potrzeb osób starszych 60+ w zależności od ich sytuacji zdrowotnej, materialnej czy dostępu do organizacji niosą-

Niepełna diagnoza potrzeb osób starszych

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

cych wsparcie lub pomoc, co skutkowało niewystarczającym zaprogramowaniem działań w określonych Priorytetach i powiązaniem ich z celem głównym Programu. W konsekwencji takie kierunki działań jak promowanie wolontariatu kompetencji nie były podejmowane w żadnej edycji *Programu ASOS*. Jedynie w znikomym stopniu podejmowano działania polegające na kształceniu opiekunów (pięć projektów w latach 2013–2017) czy wspieraniu rodzin w opiece nad osobą starszą poprzez rozwój usług opartych na wolontariacie (pięć projektów w latach 2013–2017).

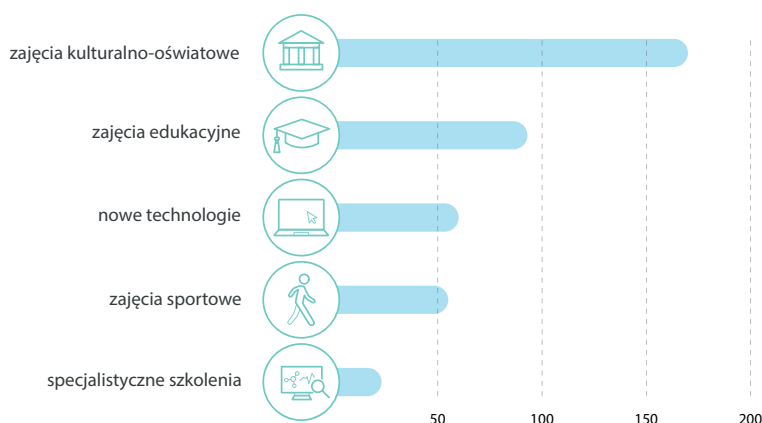
Wyniki badania ankietowego:

Zajęcia kulturalno-oświatowe – aktywność, w której najchętniej chcą uczestniczyć seniorzy

W odpowiedzi na pytanie, w jakich wydarzeniach najchętniej wzięłaby Pani/wziąłby Pan udział w przyszłości (infografika nr 17), 170 osób (42% ankietowanych) wskazało, że najchętniej wzięliby udział w zajęciach kulturalno-oświatowych²⁸, 93 osoby (23%) wskazały na zajęcia edukacyjne, 60 osób (15%) chętnie uczestniczyłoby w zajęciach z zakresu nowych technologii np. obsługa komputera, tabletu, telefonu komórkowego. Natomiast chęć uczestniczenia w zajęciach sportowych wyraziło 55 osób (14%).

Infografika nr 17

W jakich wydarzeniach najchętniej wzięłaby Pani/wziąłby Pan udział w przyszłości



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Wypowiedzi te wskazują, że w celu ustalenia działań w poszczególnych Priorytetach istotne jest rozpoznanie potrzeb osób starszych.

4. Na obsługę *Programu ASOS* w latach 2013–2017, w ramach środków technicznych, wydatkowano 6,4 mln zł. Ponad 40% środków przeznaczono na działania promocyjne.

Działania promocyjne obejmowały m.in.:

- wyprodukowanie i wyemitowanie 16 odcinków programu telewizyjnego o tematyce senioralnej, produkcję i emisję sześcioodcinkowego cyklu programów telewizyjnych promujących aktywne starzenie się w zdrowiu, emitowanych na antenie TVP 2;
- przygotowanie i wyemitowanie cyklu edukacyjnych odcinków programu telewizyjnego dla seniorów w TVP Kraków pt. *Magazyn Aktywni 60+* oraz w TVP Info pt. *Czas dla Ciebie Motywator 60 plus*;

²⁸ Np. kursy języków obcych, warsztaty kulinarne, spotkania ze znanymi osobami, akcje promujące zdrowy tryb życia, wycieczki, wystawy artystyczne, spotkania teatralne, gry sprawnościowe.

- przygotowanie i emisja cyklu edukacyjnych odcinków programu telewizyjnego dla seniorów promujących najważniejsze czynniki sprzyjające zdrowemu starzeniu się w TVP Regionalna i TVP Kraków;
- wykonanie gadżetów reklamowych z logotypami programu na potrzeby informacyjno-promocyjne podczas wydarzeń związanych z realizacją Programu ASOS na lata 2014–2020, jak również na przygotowanie scenariusza oraz animowanego klipu infograficznego o sposobie wyboru bezpiecznego domu opieki dla osób starszych;
- przeprowadzenie kampanii informacyjnej pt. *Bezpieczny i Aktywny Senior* w Telewizji Polskiej S.A. oraz na prowadzenie kampanii informacyjnej pt. *Bezpieczny i Aktywny Senior* w RDN Małopolska.

Z tytułu umów zawieranych z ekspertami oceniającymi oferty złożone w konkursie oraz sprawozdania z dotowanych zadań w objętych kontrolą latach Ministerstwo poniosło wydatki w kwocie 2,6 mln zł, w tym 2,4 mln zł z tytułu oceny ofert i 0,2 mln zł z tytułu oceny sprawozdań.

Ministerstwo poniosło wydatki w wysokości 0,98 mln zł związane m.in. z programem informatycznym do obsługi postępowań konkursowych, ze sporządzeniem raportu eksperckiego prezentującego w sposób przekrojowy zjawiska towarzyszące zakończeniu aktywności zawodowej i przejściu na emeryturę²⁹, z wykonaniem badania ewaluacyjnego.

5.2.2. Realizacja konkursu ofert

Minister udzielał dotacji ze środków *Programu ASOS* w ramach otwartych konkursów ofert organizowanych przez Ministerstwo. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono pięć edycji konkursów, które ogłoszono 6 marca 2013 r. (edycja 2013), 28 stycznia 2014 r. (edycja 2014), 9 stycznia 2015 r. (edycja 2015), 24 marca 2016 r. (edycja 2016 r.), 6 grudnia 2016 r. (edycja 2017 r.). Należy zwrócić uwagę, że późne ogłaszanie konkursu otwartych ofert niekorzystnie wpływa na jakość i terminowość realizowanych przez organizacje pozarządowe zadań. Organizacje pozarządowe zgłaszały to jako najistotniejsze ograniczenia w realizacji projektów (infografika nr 26). Zdaniem NIK, ogłoszenie o otwartym konkursie ofert powinno nastąpić w takim czasie, aby projekt można było realizować przez cały rok. Pozwoli to na projektowanie działań trwałych i efektywnych.

Kontrolą objęto prawidłowość realizacji pięciu otwartych konkursów ofert z lat 2013–2017. Dla każdej edycji Minister powołał Komisję Konkursową do spraw opiniowania ofert³⁰. Stwierdzono, że w każdej edycji ich składy były niezgodne z zarządzeniami Ministra powołującymi Komisje.

Składy Komisji konkursowych niezgodne z zarządzeniami o ich powołaniu

Na listach osób wchodzących w skład Komisji Konkursowych do spraw opiniowania ofert II edycja *Programu ASOS* 2012–2013 oraz edycja 2014 nie wskazano sekretarza Komisji.

²⁹ Raport pt. Stres okołoemerytalny w ujęciu zdrowotnym, ekonomicznym, psychologicznym i społecznym powstał na zlecenie MPiPS w 2013 r. Badania, wyniki raportu i rekomendacje zostały wykorzystane przy projektowaniu dotychczasowych dokumentów z zakresu polityki społecznej wobec osób starszych.

³⁰ Art. 15 ust. 2a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W skład Komisji Konkursowych w latach 2013–2017 nie powołano określonej liczby przedstawicieli Departamentu Polityki Senioralnej. W skład Komisji w latach 2013–2016 powinno wchodzić czterech przedstawicieli Departamentu Polityki Senioralnej, a w 2017 r. sześciu. Faktycznie powołano sześciu przedstawicieli w 2013 r. i 2015 r., pięciu przedstawicieli w 2014 r., dwóch przedstawicieli w 2016 r. i 2017 r.

W składzie Komisji Konkursowej w edycji 2016 nie było przedstawicieli organizacji pozarządowych i podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 uodppiw.

Uchybienia w sposobie ogłaszania informacji o konkursach

Ogłoszenia o otwartych konkursach ofert zawierały informacje dotyczące: rodzaju zadania; wysokości środków publicznych przeznaczonych na jego realizację, zasad przyznawania dotacji; terminów i warunków realizacji zadania; terminu składania ofert; trybu i kryteriów stosowanych przy wyborze ofert oraz terminów dokonywania wyboru ofert; zrealizowanych przez Ministerstwo w roku ogłoszenia konkursu ofert i w roku poprzednim zadaniach publicznych tego samego rodzaju i związanych z nimi kosztach, ze szczególnym uwzględnieniem wysokości dotacji przekazanych organizacjom³¹. Zachowano termin nie krótszy niż 21 dni do składania ofert³². Ogłoszenie informacji o konkursie oraz o jego wynikach w większości przypadków, zostały opublikowane w sposób przewidziany przepisami prawa³³.

W BIP nie opublikowano ogłoszenia o otwartym konkursie ofert edycji 2014 *Programu ASOS* oraz wyników otwartych konkursów ofert edycji 2015 i 2016. Ograniczało to dostęp wszystkich potencjalnych oferentów do informacji o konkursie i jego wynikach.

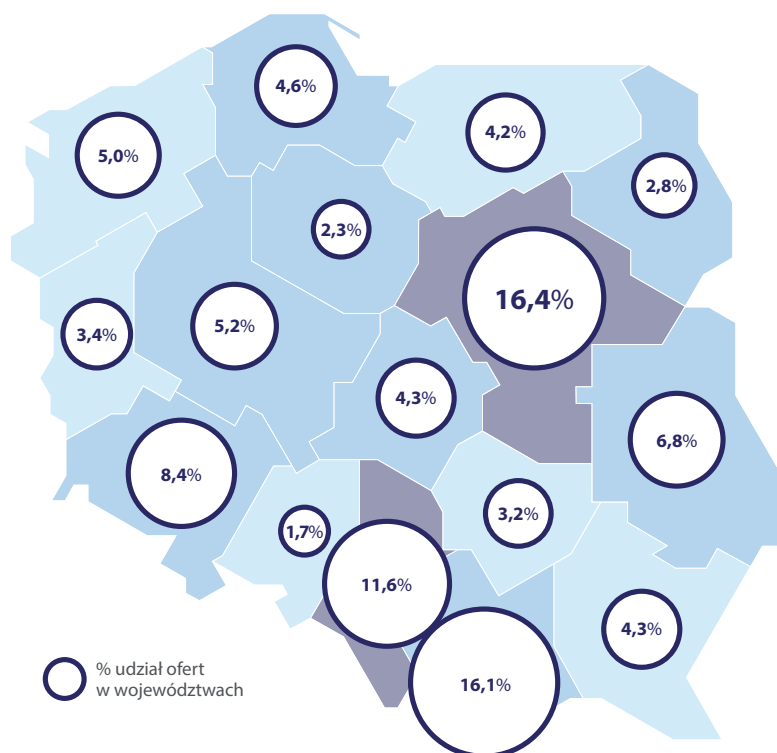
Zasady oceny i wyboru projektów

1. W latach 2013–2017 w ramach dwóch Programów ASOS organizacje pozarządowe złożyły 11 342 oferty, z tego 1769 w 2013 r., 2443 w 2014 r., 3239 w 2015 r., 2244 w 2016 r. i 1647 w 2017 r. Udział ofert w podziale na województwa przedstawia infografika nr 18.

³¹ Jak wyżej – art. 13 ust. 2 pkt 1-7.

³² Jak wyżej – art. 13 ust. 1.

³³ Jak wyżej – art. 13 ust. 3 stanowi, że otwarty konkurs ofert ogłasza się: w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej: BIP), siedzibie organu administracji publicznej w miejscu przeznaczonym na zamieszczenie ogłoszeń, stronie internetowej organu administracji publicznej.



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych MRPiPS.

Dofinansowane mogły zostać oferty (z każdego Priorytetu), które w ocenie merytorycznej otrzymały minimum 150 punktów (maksymalnie 200 punktów). Dotacje otrzymywały organizacje pozarządowe, których oferty otrzymały najwięcej punktów, aż do miejsca, w którym ostatnia oferta (spełniająca wymogi formalne) wyczerpuje środki finansowe na dany Priorytet. Minister, mając wgląd do wszystkich złożonych ofert oraz wstępnych ocen dokonanych przez ekspertów, ma prawo do ich weryfikacji oraz do dokonania oceny strategicznej ze względu na realizację bieżących polityk publicznych (niezależnie od liczby punktów przyznanych przez ekspertów).

Kryteria oceny formalnej i merytorycznej podawane były w regulaminach otwartych konkursów ofert. Pod względem merytorycznym rozpatrywane były jedynie oferty spełniające wymagane kryteria formalne. Ocena formalna polegała na sprawdzeniu kompletności i prawidłowości oferty, zgodnie z wymaganiami podanymi w Regulaminie. Ze względów formalnych odrzucono 956 ofert, w tym 158 w 2013 r., 250 w 2014 r., 483 w 2015 r., 0 w 2016 r.³⁴ i 65 w 2017 r. Stanowiło to 8,4% złożonych ofert. Przeprowadzona w Ministerstwie kontrola pięciu takich ofert³⁵ potwierdziła zasadność ich negatywnej oceny formalnej spowodowanej niespełnieniem kryteriów określonych w Regulaminach otwartych konkursów ofert w ramach *Programu ASOS 2012–2013* oraz *2014–2020*.

³⁴ W edycji 2016 nie dokonano oceny formalnej ofert ze względu na późne rozstrzygnięcie konkursu.

³⁵ Po jednej z każdego roku.

Główne przyczyny oceny negatywnej ofert pod względem formalnym to:

- brak wskazania przedmiotu działalności pożytku publicznego,
- brak umowy o współpracy partnerskiej,
- złożenie ofert przez podmioty nieuprawnione do aplikowania w konkursie,
- złożenie oferty po terminie,
- złożenie niekompletnej oferty,
- nieprawidłowe wypełnienie pól w projekcie,
- błędne wskazanie źródła finansowania,
- brak wymaganego podpisu lub podpisy niezgodne.

Każda oferta pod względem merytorycznym była oceniana przez dwóch ekspertów. W przypadku, gdy eksperci pozytywnie ocenili ofertę, lecz różnica w punktacji pomiędzy ich ocenami wynosiła minimum 40 punktów, Komisja ustalała ostateczną punktację (maksymalnie 200 punktów) i propozycję kwoty dotacji do zatwierdzenia przez Ministra.

W określonych przypadkach³⁶, zgodnie z Regulaminem otwartych konkursów ofert, ofertę kierowano do oceny przez trzeciego eksperta, który mógł przyznać maksymalnie 210 punktów. W latach 2013–2017 do takiej oceny skierowano 640 ofert, co stanowiło 5,6% złożonych ofert. Trzeci ekspert, kierując się takimi samymi kryteriami jak dwaj eksperci, potwierdził niskie oceny merytoryczne dla 114 ofert, co stanowiło 17,8% wszystkich ofert poddanych ponownej ocenie. W przypadku 526 ofert trzeci ekspert zdecydował o ich dofinansowaniu. Ostateczną punktację ustalała Komisja Konkursowa ds. opiniowania ofert *Programu ASOS* po zapoznaniu się z ocenami trzeciego eksperta i przedstawiała propozycję kwoty dotacji do zatwierdzenia przez Ministra. Należy zauważyć, że liczba ofert skierowanych do oceny przez trzeciego eksperta wykazuje tendencję rosnącą z 61 w 2013 r. do 260 w 2017 r., co może wynikać z dowolnego projektowania przez oferentów zakresu i liczby przewidywanych do osiągnięcia rezultatów, powielaniu się tych samych kierunków działań w różnych Priorytetach oraz nierzetelnej oceny oferty przez eksperta.

W latach 2013–2017 na podstawie oceny strategicznej, tj. niezależnie od liczby punktów przyznanych projektom przez ekspertów, decyzjami Ministra dofinansowano łącznie 394 projektów na kwotę 16,9 mln zł, co stanowiło 9,7% kwoty udzielonej dotacji. W puli tej znalazło się 91 projektów dofinansowanych w wysokości 2,3 mln zł z zaoszczędzonych środków.

Ograniczenie
stosowania trybu
oceny strategicznej

Przeprowadzone przez NIK kontrole wykonania budżetu państwa w cz. 44 – Zabezpieczenie społeczne wielokrotnie stwierdzały nieprawidłowości w tym zakresie. Dodać należy, że w latach 2013–2014 suma dotacji przyznanych w ramach oceny strategicznej (wraz z zaoszczędzonymi środkami) wyniosła odpowiednio 15,6% i 10,9% końcowej sumy dofinansowania, mimo iż Minister mógł zdecydować o dofinansowaniu jedynie do 10% alokacji przeznaczonych na dotacje w danym roku.

³⁶ Jeżeli w ocenie oferty wystąpiła różnica minimum 40 punktów i wyższa ocena wynosiła, co najmniej 85 pkt.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

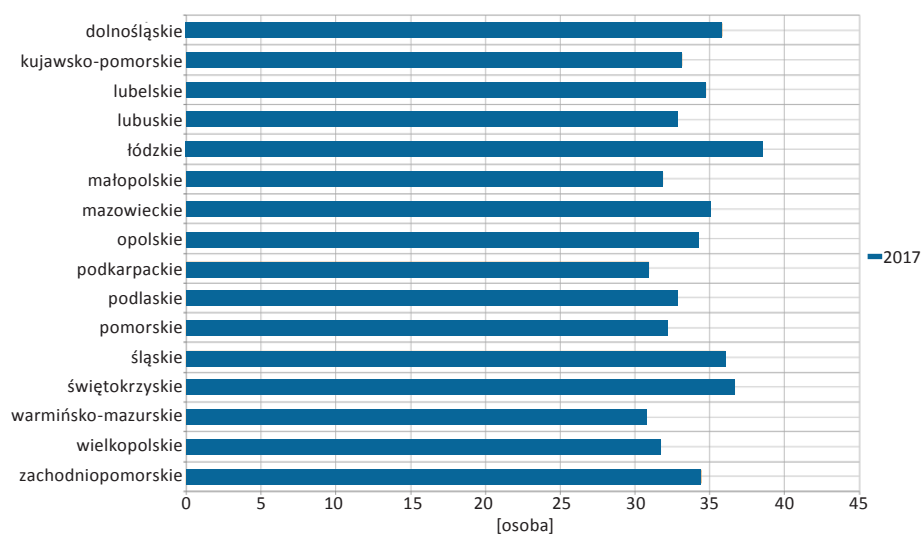
Z ustaleń kontroli wynika, że w 2017 r. zrezygnowano z górnego limitu ograniczającego dotacje udzielane w trybie oceny strategicznej i stosowano ją w minimalnym zakresie (1,5% alokacji przeznaczonej na dotacje 2017 r.). Należy jednak zwrócić uwagę, że działania mające na celu zniesienie tego trybu doprowadziły do zmniejszenia liczby oferentów, którzy otrzymali dofinansowanie w tym trybie z 52 w 2016 r. do 23 w 2017 r. **Zdaniem NIK, ze względu na przejrzystość konkursów, wszystkie istotne kryteria oceny strategicznej powinny być elementem oceny merytorycznej dokonanej przez ekspertów i ujęte w Regulaminie otwartego konkursu.**

2. Minister publikował zestawienie ofert zakwalifikowanych do Programu (ranking) niezwłocznie po dokonaniu oceny formalnej i merytorycznej ofert. Zestawienie ofert zakwalifikowanych do dofinansowania było tworzone odrębnie dla każdego z Priorytetów.

W latach 2013–2017 najwięcej ofert wpłynęło z województw mazowieckiego, małopolskiego, śląskiego i dolnośląskiego (infografika nr 11). Najmniej ofert złożyły organizacje pozarządowe z województw podlaskiego i opolskiego, co wynika z liczby osób starszych zamieszkujących w tych województwach (odpowiednio 280 tys. i 246 tys. na koniec 2017 r.).

Infografika nr 19

Polska – województwa; wskaźniki: ludność w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym



Wiek produkcyjny - wiek zdolności do pracy, tj. dla mężczyzn grupa wieku 18–64 lata, dla kobiet – 18–59 lat.

Wiek poprodukcyjny - wiek, w którym osoby zazwyczaj kończą pracę zawodową, tj. dla mężczyzn – 65 lat i więcej, dla kobiet – 60 lat i więcej.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych GUS.

W pięciu postępowaniach konkursowych dofinansowano łącznie 2064 projektów, w tym 300 w 2013 r., 493 w 2014 r., 469 w 2015 r., 432 w 2016 r. i 370 w 2017 r. Stanowiło to 18,2% złożonych ofert. Łączna kwota wypłaconej na tej podstawie dotacji wyniosła 173 mln zł³⁷. Najwięcej ofert dofi-

Tylko 18% ofert otrzymało dofinansowanie

³⁷ W I edycji Programu, trwającej od 1 października 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. przyjęto 426 projektów (okresem realizacji od 1 października 2012 r. do 30 czerwca 2013 r.) na łączną kwotę 36,4 mln zł. W pierwszej turze wypłacono 19,5 mln zł, a w drugiej – 16,9 mln zł. W II edycji przyjęto 286 projektów (okresem realizacji od 1 kwietnia 2013 r. do 31 grudnia 2013 r.) na kwotę 21,3 mln zł.

nansowano w województwach małopolskim, mazowieckim i śląskim, czyli województwa o znacznym obciążeniu demograficznym³⁸, za wyjątkiem małopolskiego (infografika nr 19). Są również takie województwa, w których realizowano mniej projektów, a które cechowały się wysokim wskaźnikiem obciążenia demograficznego np. województwo łódzkie (38,5) czy lubelskie (34,7). Tempo starzenia się społeczeństwa, a także liczba osób starszych w poszczególnych województwach powinna zostać uwzględniona w założeniach *Programu ASOS*. Pozwoliłoby to na kierowanie środków do regionów z największym nasileniem problemów związanych ze starzeniem się społeczeństwa.

Nie wszystkie oferty, które otrzymały dofinansowanie zawierały wymagane elementy

3. Kontrola 20 projektów, które otrzymały dofinansowanie w kwocie 3,9 mln zł, tj. 2,3% kwoty ogółem wypłaconych dotacji wykazała, że:

- wszystkie oferty zostały złożone przez podmioty uprawnione i zawierały wymagane informacje i deklaracje³⁹, tj. szczegółowy zakres rzeczowy zadania publicznego; termin i miejsce jego realizacji, kalkulację przewidywanych kosztów; informację o wcześniejszej działalności organizacji pozarządowej w zakresie, którego dotyczy oferta; deklarację o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania publicznego;
- wszystkie oferty zawierały określenie planowanych kosztów jednostkowych usług lub produktów;
- we wszystkich ofertach oceniono przedstawioną kalkulację kosztów realizacji zadania, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania, proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacji osób przy udziale, których podmiot będzie realizował zadanie publiczne; wkładu własnego lub środków pochodzących z innych źródeł;
- cztery oferty z edycji 2017 nie zawierały informacji o posiadanych zasobach rzeczowych zapewniających wykonanie zadania publicznego oraz o proponowanej wysokości środków finansowych na realizację danego zadania pochodzących z innych źródeł;
- cztery oferty z edycji 2016 nie zostały ocenione pod kątem możliwości realizacji zadania publicznego przez podmioty;
- sześć ofert nie zostało ocenionych przez jednego eksperta pod kątem zgodności z Priorytetem wskazanym przez oferenta;
- w przypadku trzech ofert wystąpiły rozbieżności w ocenach stawek usług i produktów w relacji do cen rynkowych. W przypadku dwóch ofert Minister dokonał zmniejszenia kwoty udzielonej dotacji w stosunku do wnioskowanej. W jednym przypadku, pomimo uwag dotyczących kosztów oferty i propozycji obniżenia dotacji, Minister dofinansował ofertę zgodnie z wnioskowaną kwotą;
- kierunki działań były zgodne z zakresem zadań publicznych wymienionych w art. 4 ust. 1 uodppiw, w tym m.in.: z działalnością na rzecz osób w wieku emerytalnym, działalnością wspomagającą rozwój wspólnot i społeczności lokalnych oraz promocją i organizacją wolontariatu.

Zawieranie i rozliczanie umów

Długotrwały proces zawierania umów miał wpływ na jakość i terminowość

Zgodnie z art. 15 ust. 4 ustawy *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, po ogłoszeniu wyników otwartego konkursu ofert organ administracji publicznej powinien, bez zbędnej zwłoki, zawrzeć z wyłonionymi organizacjami pozarządowymi umowy o powierzenie realizacji zadania publicznego.

³⁸ Stosunek liczby osób w wieku poprodukcyjnym do liczby osób w wieku produkcyjnym.

³⁹ Art. 14 ust. 1 pkt 1–4 i pkt 6 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Badaniem w zakresie sprawdzenia terminowości zawierania umów na wykonanie zadania publicznego po ogłoszeniu wyników konkursów objęto 20 projektów dofinansowanych w latach 2013–2017. **Wyniki kontroli wykazały, że we wszystkich projektach wpływ czasu od ogłoszenia wyników konkursu do zawarcia umowy wyniósł od 37 do 154 dni (średnio 77 dni).**

Przyczyną przewlekłego zawierania umów była m.in. wieloetapowa procedura podpisywania umów w Ministerstwie oraz błędy i braki formalne w umowach oraz załącznikach. Długotrwałe zawieranie umów miało wpływ na jakość i terminowość realizacji zadań. Umowy spełniały wymogi formalne⁴⁰.

Zgodnie z art. 18 ust. 1 uodppiw sprawozdanie z wykonania zadania publicznego określonego w umowie należy sporządzić w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego.

Badanie 20 projektów pod kątem terminowości sporządzania sprawozdań wykazało, że wszyscy zleceniobiorcy dochowali, określonego w umowie, 30-dniowego terminu sporządzenia sprawozdania z wykonania zadania publicznego. W przypadku 15 projektów (75% objętych badaniem) na łączną kwotę 2,9 mln zł, Minister przekroczył 30-dniowy termin zatwierdzenia rozliczenia udzielonych dotacji w zakresie rzeczowym i finansowym. Przekroczenie wyniosło od 4 do 73 dni (średnio 28 dni). Przekroczenie terminu zatwierdzenia rozliczenia udzielonych dotacji było naruszeniem z art. 152 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Przekroczenie terminu rozliczenia udzielonych przez Ministra dotacji

5.2.3. Osiągnięcie zakładanych celów i ocena metod ich pomiaru

1. W *Programie ASOS* przewidziano 11 wskaźników realizacji celów. Dla celu głównego określono dwa wskaźniki: *Respondenci w wieku powyżej 60 lat pracujący społecznie w organizacjach obywatelskich* oraz *Dobrowolna praca w organizacjach i poza nimi osób w wieku powyżej 60 lat*. Wykonanie pierwszego wskaźnika wyniosło 32% w 2015 r. przy zakładanej wartości szacunkowej 36% w 2020 r., w latach 2016–2017 w sprawozdaniach z realizacji Programu nie podano wykonania. Wykonanie drugiego wskaźnika wyniosło 4% w 2015 r. przy zakładanej wartości szacunkowej 6% w 2020 r., w latach 2016–2017 nie podano wykonania.

Wskaźniki celu głównego i celów szczegółowych uniemożliwiły dokonanie oceny skuteczności Programu

Źródłem danych dla wskaźników celu głównego są dane ogólnopolskie publikowane przez CBOS i GUS. Przyjęto wartości szacunkowe wskaźników, ze względu na ograniczoną reprezentatywność danych dla grupy osób starszych. Należy również wskazać, że w przypadku wskaźnika *Dobrowolna praca w organizacjach i poza nimi osób w wieku powyżej 60 lat*, trudno będzie wykazać jego wykonanie na koniec realizacji Programu, gdyż badania nie będą realizowane przez podmioty badawcze w 2020 r.⁴¹

⁴⁰ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25), uchylone z dniem 3 września 2016 r. oraz rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. poz. 1300, uchylone z dniem 29 października 2018 r.).

⁴¹ Badanie budżetu czasu GUS przeprowadza raz na 10 lat, ostatnie badanie przeprowadzono w 2013 r.

Zwrócić należy uwagę, że społeczna lub dobrowolna praca w organizacjach nie jest równoznaczna z poprawą jakości i poziomu życia oraz godnym starzeniem się. Tym samym **wskaźniki dobrane do celu głównego nie są z nim powiązane i nie pozwalają na wymierną ocenę stopnia realizacji celu głównego Programu w przyjętej perspektywie czasowej.**

Dla celów szczegółowych *Programu ASOS* ustalono dziewięć wskaźników. Dla zakończonej w 2013 r. edycji, jak również dla edycji 2014, Minister nie dokonał pomiaru wskaźników. Dla *Programu ASOS na lata 2014–2020* pomiary zrealizowano w latach 2015–2017. **W przypadku pięciu wskaźników przekroczono wartości docelowe, a uzyskane wyniki⁴² wyniosły od 269,7% do 1059%. W trzech przypadkach nie osiągnięto wartości docelowych.** Poniżej przedstawiono wykonanie wskaźników dla celów szczegółowych *Programu ASOS*.

Zwiększenie różnorodności i poprawa jakości oferty edukacyjnej dla osób starszych:

- liczba nowych słuchaczy: wartość docelowa 120 000 (2020 r.), 2015 r. – 57 000, 2016 r. – 30 952, 2017 r. – 312 321; realizacja wartości docelowej 333,6%;
- liczba wolontariuszy biorąca udział w projektach: wartość docelowa 6000 (2020 r.), 2015 r. – 2950, 2016 r. – 804, 2017 r. – 559; realizacja wartości docelowej 71,9%.

Tworzenie warunków dla integracji wewnątrz- i międzypokoleniowej osób starszych przy wykorzystaniu istniejącej infrastruktury społecznej:

- odsetek osób w wieku powyżej 60 lat regularnie korzystających z komputera: wartość docelowa 16% (2020 r.), 2015 r. – 13,3%, 2016 r. – 14,1%, 2017 r. – 14,7%;
- liczba beneficjentów uczestniczących w nowo utworzonych projektach: wartość docelowa 140 000 (2020 r.), 2015 r. – 68 000, 2016 r. – 19 959, 2017 r. – 10 861, realizacja wartości docelowej 70,6%;
- liczba wolontariuszy biorących udział w projektach: wartość docelowa 11 000 (2020 r.), 2015 r. – 5200, 2016 r. – 1912, 2017 r. – 2326; realizacja wartości docelowej 85,8%.

Rozwój zróżnicowanych form aktywności społecznej, w tym upowszechnianie wolontariatu, partycypacji w procesach decyzyjnych, w życiu społecznym, w tym udział osób starszych w kształtowaniu polityki publicznej:

- liczba beneficjentów uczestniczących w nowo utworzonych projektach: wartość docelowa 18 000 (2020 r.), 2015 r. – 8650, 2016 r. – 85 859, 2017 r. – 55 014, realizacja wartości docelowej 830,7%;
- liczba wolontariuszy biorących udział w projektach: wartość docelowa 1000 (2020 r.), 2015 r. – 477, 2016 r. – 1159, 2017 r. – 1061; realizacja wartości docelowej 269,7%.

Zwiększenie dostępności, podniesienie jakości usług społecznych oraz wspieranie działań na rzecz samopomocy:

- liczba beneficjentów nowych usług społecznych oraz nowych form samopomocy: wartość docelowa 5000 (2020 r.), 2015 r. – 2445, 2016 r. – 22 089, 2017 r. – 7892, realizacja wartości docelowej 648,5%;
- liczba wolontariuszy biorących udział w projektach: wartość docelowa 400 (2020 r.), 2015 r. – 200, 2016 r. – 2569, 2017 r. – 1467; realizacja wartości docelowej 1059%.

⁴² Dokonana przez NIK suma pomiarów wskaźników z lat 2015–2017.

Należy zauważyć, że przyjęte wskaźniki nie odnoszą się do celów szczegółowych, np. liczba nowych słuchaczy – wskaźnik ten nie dostarcza istotnych informacji o poprawie jakości oferty edukacyjnej, o zmianie poziomu integracji pokoleniowej ani też o dostępności i jakości usług społecznych czy rozwijaniu samopomocy. Podobnie jak liczba wolontariuszy biorących udział w projektach nie odzwierciedla charakteru działań, jakie powinny zostać podjęte dla realizacji poszczególnych celów. Przyjęcie nieprecyzyjnych lub błędnych wskaźników realizacji zadań utrudnia lub w niektórych przypadkach wręcz uniemożliwia monitorowanie osiągania zakładanych celów *Programu ASOS*.

Zdaniem NIK, wskaźniki wymagają zmiany ich zdefiniowania tak, żeby w prosty sposób możliwy był pomiar stopnia osiągnięcia celu Programu, tj. poprawy jakości i poziomu życia osób starszych dla godnego starzenia się poprzez aktywność społeczną.

2. Minister corocznie sporządzał sprawozdania z realizacji *Programu ASOS*. Sprawozdania nie zawierały informacji, w jaki sposób oceniono postępy w realizacji Programu i w jakim stopniu jego realizacja przyczyniła się do osiągnięcia celów Programu. Uzasadniano to m.in. tym, że dane w zakresie trwałości zrealizowanych projektów były wykazywane w ofertach i oceniane przez ekspertów na etapie oceny merytorycznej. Utrudniało to lub w niektórych przypadkach uniemożliwiało porównanie osiągniętych efektów, a tym samym ograniczało możliwość reagowania na ewentualne zakłócenia w osiąganiu poszczególnych celów, jak i wdrażaniu całego Programu.

Brak oceny postępów w osiąganiu założonych celów w Sprawozdaniach z realizacji Programu

- W sprawozdaniu z realizacji Programu z lat 2013–2014 nie przedstawiono osiągnięcia poziomu wskaźników dla celu głównego oraz celów szczegółowych.
- W sprawozdaniu za rok 2015 przedstawiono osiągniętą wartość mierników dla celu głównego i celów szczegółowych, ale przy celach szczegółowych nie przedstawiono wykonania wartości docelowych (2020 r.). W sprawozdaniach za rok 2016 i 2017 przedstawiono osiągniętą wartość w danym roku jednak też nie odniesiono się do osiągnięcia wartości docelowej (2020 r.). We wszystkich sprawozdaniach osiągnięte wartości mierników odnosiły się do wartości osiągniętych w danym roku.
- W sprawozdaniu z edycji 2017 wskazano poszczególne Priorytety z podziałem na działania realizowane w ich ramach, liczbę ofert dofinansowanych w poszczególnych działaniach oraz przyznane kwoty dotacji. We wcześniejszych sprawozdaniach wskazanie dotyczyło ogólnie podziału na Priorytety, kwot dotacji i liczby ofert.

3. Sposób oceny osiągnięcia wyznaczonych rezultatów NIK sprawdziła na próbie 25 zrealizowanych projektów w latach 2013–2017. Zgodnie z obowiązującym wzorem oferty, oferent określał w niej samodzielnie rezultaty jakie zostaną osiągnięte w wyniku zrealizowania projektu, a także wskaźniki pomiaru tych rezultatów. Oferent składając ofertę powinien odwołać się do mierników określonych w Programie, proporcjonalnie do skali planowanego projektu. W sprawdzonych ofertach wyszczególniono wspomniane rezultaty oraz przyjęte dla poszczególnych rezultatów propozycje ich monitorowania. **Ze względu na nieokreślenie przez Ministra**

Swoboda wnioskodawców w ustalaniu rezultatów i brak standardu ich pomiaru

zakresu/limitu tych rezultatów, oferenci określali w ofertach dowolną liczbę rezultatów do osiągnięcia w projekcie. W ośmiu projektach oferenci wykazali od jednego do pięciu planowanych rezultatów, w siedmiu projektach – od sześciu do dziewięciu, a w pozostałych pięciu projektach od 11 do 21 rezultatów. Tak duża różnica w liczbie rezultatów wykazywanych przez oferentów utrudniała analizę stopnia ich osiągnięcia na etapie oceny sprawozdania końcowego i właściwego ich przyporządkowania do odpowiedniego Priorytetu.

Zdaniem NIK wskazany w ofertach sposób pomiaru części wskaźników był wadliwy, ponieważ były one oceniane głównie na podstawie ankiet przeprowadzonych przez organizatorów, bez wskazania na sprawdzenie osiągniętych rezultatów. Natomiast sprawdzenie faktycznego poziomu wiedzy i kompetencji nie było przeprowadzane na początku i na końcu realizacji projektu.

Oferta nr 289 – oferent spośród czterech rezultatów tylko dla jednego rezultatu, tj. *Podniesienie umiejętności językowych i informatycznych*, wskazał jako sposób monitorowania tego wskaźnika w formie ankiety. Sprawdzenie poziomu wiedzy i kompetencji nie było przeprowadzane na początku i na końcu projektu.

Oferta nr 10549 – oferent spośród 13 rezultatów wskazał sposób monitorowania dwóch, tj. *Rozwinięcie kompetencji miękkich, wiedzy, zdolności komunikacyjnych czterech rad seniorów* i *Podniesienie poziomu deklarowanej wiedzy oraz pewności siebie w prowadzeniu działań publicznych* w formie ankiet. Nie określił jednak, że sprawdzenie poziomu wiedzy nastąpi na początku i na końcu projektu.

Oferta nr 11031 – oferent spośród trzech rezultatów pomiar wskazał pomiar osiągnięcia dla dwóch rezultatów, tj. *Poprawa jakości i poziomu życia osób starszych dla godnego starzenia się poprzez aktywność społeczną* i *Zwiększenie ilości osób powyżej 60. roku życia regularnie korzystających z komputera* w formie ankiet tylko na zakończenie projektów.

W ocenie NIK w sytuacji, gdy nie ustalono wyjściowego poziomu wiedzy i kompetencji, brak jest podstaw do oceny, w jakim zakresie uzyskane umiejętności i kompetencje są wynikiem realizacji dotowanych z *Programu ASOS* zadań.

Brak urealnienia wskaźników wykonania w przypadku zmniejszenia kwot dotacji

W ośmiu z 25 objętych kontrolą projektów wnioskowaną kwotę dotacji zmniejszono o około 20%. Nie urealniono przy tym wskaźników rezultatu ani wartości docelowych. Czterech z ośmiu oferentów w końcowym sprawozdaniu z realizacji zadania wykazało niezrealizowanie części zakładanych rezultatów i ich wartości. Rezultaty wskazywane w sprawozdaniach końcowych nie były adekwatne do kwoty, która ostatecznie została przyznana. Minister akceptował niewykonanie wskaźników rezultatu.

Oferta nr 5098 – zleceniobiorca nie osiągnął wartości docelowej jednego spośród czterech zakładanych rezultatów. Dotyczyło to rezultatu *Podniesienie samooceny własnej wartości seniora* (planowano, że w wyjeździe rekreacyjno-rehabilitacyjnym weźmie udział 100 seniorów, którzy będą również uczestniczyć w zajęciach o tematyce historycznej, faktycznie uczestniczyło w nim 50 seniorów).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Oferta nr 11031 – zleceniobiorca nie osiągnął wartości docelowej dwóch spośród trzech zakładanych rezultatów, tj. *Poprawa jakości i poziomu życia osób starszych dla godnego starzenia się poprzez aktywność społeczną* (wartość docelowa wskaźnika – 100 osób starszych, osiągnięta wartość wskaźnika – 60 osób starszych) i *Zwiększenie ilości osób powyżej 60. roku życia uczestniczących w nowych projektach dla seniorów* (wartość docelowa wskaźnika – 20 osób starszych, osiągnięta wartość wskaźnika – 0 osób starszych).

Oferta nr 5618 – oferent założył osiągnięcie siedmiu rezultatów. Nie w pełni został zrealizowany rezultat *Stworzenie w ciągu 2014 r. ośmiu numerów papierowego informatora kulturalnego*. Ze sprawozdania końcowego z realizacji zadania publicznego wynika, że stworzono sześć numerów ww. informatora. Ponadto, nie zrealizowano w ogóle jednego z założonych rezultatów, tj. *Zwiększenie ilości osób starszych pomagających w ramach wolontariatu organizacjom kulturalnym* (zakładana wartość wskaźnika – wzrost o 30%, osiągnięta wartość wskaźnika – 0).

Różnorodność realizowanych projektów, swoboda oferentów w ustalaniu rezultatów i brak standardu ich pomiarów utrudniały ocenę realizowanych zadań. W przypadku obniżenia kwoty wnioskowanej dotacji, zmianie zakresu rzeczowego realizowanego projektu nie towarzyszyło dostosowanie wskaźników rezultatów do nowych warunków. Wskazuje to na konieczność weryfikacji wartości wskaźników oraz liczby zadań przy zmniejszonej kwocie dotacji. W opinii NIK działanie takie jest potrzebne dla prawidłowego rozliczenia efektów dotowanego zadania.

4. Przyjęty przez Ministra sposób zarządzania *Programami ASOS* jedynie w niewielkim stopniu umożliwił porównanie nakładów i efektów między poszczególnymi ofertami, a tym samym wybór w konkursach najbardziej efektywnych projektów. Nie gwarantował, więc respektowania przepisów ufp, wymagających dokonywania wydatków ze środków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

5.3. Nadzór nad realizowanymi projektami

Nadzór nad realizacją zadań

W uzasadnionych przypadkach minister do spraw zabezpieczenia społecznego może, w trakcie i po realizacji Programu, przeprowadzić jego kontrolę. Podstawą do przeprowadzenia kontroli wydatkowania środków w ramach *Programu ASOS* oraz wizyt monitorujących była wysokość udzielonej dotacji, stwierdzone nieprawidłowości w trakcie analizy sprawozdań z realizacji zadania (m.in. błędy w dokumentacji, inne wydatki niż planowano w kosztorysie) oraz pierwsze uczestnictwo organizacji w realizacji zadania.

W latach 2013–2017 Biuro Kontroli Ministerstwa przeprowadziło łącznie 30 kontroli prawidłowości wydatkowania środków w ramach Programu ASOS. Stanowiło to 1,5% dofinansowanych w tym czasie projektów. Nieprawidłowości stwierdzono podczas pięciu kontroli.

Wskaźniki wykonania projektów w obecnym kształcie nie stanowią efektywnego narzędzia zarządzania

Tylko u 1,5% oferentów zostały przeprowadzone kontrole

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Nieprawidłowości przy wykorzystaniu dotacji polegały m.in. na:

- nieprecyzyjnym określeniu liczby uczestników szkoleń;
- błędnym opisywaniu dowodów księgowych potwierdzających wydatki ze środków pochodzących z dotacji;
- opłaceniu ze środków dotacji zasiłku chorobowego, który został zapłacony przez ZUS;
- niewłaściwym dokumentowaniu wkładu własnego.

W ramach zaleceń pokontrolnych wskazywano m.in. na przestrzeganie zasady wydatkowania środków, zwrot części dotacji, złożenie korekty sprawozdania końcowego, przestrzeganie zasad obowiązujących przy rozliczeniu dotacji, rzetelne przedstawianie danych z realizacji zadania publicznego w sprawozdaniu końcowym. Z informacji przekazanych przez skontrolowane organizacje pozarządowe wynikało, że zalecenia zostały zrealizowane.

W 2017 r. tylko
0,8% dotacji
objętych wizytami
monitorującymi

W 2017 r. pracownicy Departamentu Polityki Senioralnej przeprowadzili 19 wizyt monitorujących, którymi objęto 0,8% liczby udzielonych dotacji w edycji 2017. W trakcie wizyt sprawdzono m.in. zgodność celów i działań z umową w zakresie trwałości realizacji zadania. Uchybienia i nieprawidłowości były wskazywane na bieżąco.

Zgodnie z założeniami *Programu ASOS*, jego monitoring w latach 2012–2013 miał być wykonywany przez Radę Działalności Pożytku Publicznego, a w latach 2014–2020 przez Radę ds. Polityki Senioralnej przy współpracy z Radą Działalności Pożytku Publicznego.

Rada ds. Polityki
Senioralnej
nie prowadziła
monitoringu
Programu ASOS

Kontrola NIK wykazała, że w latach 2014–2017 Rada ds. Polityki Senioralnej nie prowadziła monitoringu realizacji *Programu ASOS*. Takiego monitoringu nie prowadzono również w latach 2012–2013. Przewodnicząca Rady ds. Polityki Senioralnej wyjaśniła, że priorytetem prac Rady była weryfikacja i aktualizacja założeń polityki społecznej wobec osób starszych. Radzie ds. Polityki Senioralnej przedstawiono sprawozdania z realizacji Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych z edycji 2015 i 2016. Zalecenia członków Rady dotyczące realizacji *Programu ASOS* dotyczyły m.in. podejmowania działań wychodzących naprzeciw potrzebom osób starszych, przeprowadzenia badania trwałości oraz efektywności zrealizowanych zadań, włączenia organizacji pozarządowych w monitorowanie sytuacji osób starszych w kraju, konieczności dotarcia do osób wykluczonych od dawna nieaktywnych. Przedstawione zalecenia i uwagi Rady do końca 2017 r. nie zostały zrealizowane. Ministerstwo wskazało, że zostaną one przeanalizowane i wzięte pod uwagę przy planowanej rewizji *Programu ASOS*.

Komórka audytu wewnętrznego Ministerstwa zrealizowała w 2016 r. zadanie pn. *Ocena funkcjonowania procesu udzielania dotacji*. Audytorzy wskazali m.in. na brak spójności między zakresem realizacji celów szczegółowych a treścią poszczególnych celów Programu oraz nieadekwatność mierników do zdefiniowanych celów, które odnoszą się do skutków a nie do przyczyn.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ocenie audytorów nie wszystkie oferty wpisywały się w deklarowane Priorytety; eksperci nie zwracali uwagi na zgodność oferty z wybranym Priorytetem i kierunkiem działań oraz przedziałem wiekowym beneficjentów; eksperci przyznawali maksymalną liczbę punktów pomimo zbyt ogólnego kosztorysu.

W ramach zaleceń kluczowych audytorzy zaproponowali zmiany zapisów Programu w zakresie ustalonych celów szczegółowych m.in. 1. *Rozwój oferty edukacyjno-kulturalnej*; 2. *Wspieranie powstawania kółek zainteresowań* oraz mierników określonych dla celów szczegółowych Programu.

Nie wdrożono zaleceń audytu wewnętrznego

Ministerstwo nie podjęło działań w tym zakresie, argumentując, że cele szczegółowe oraz wskazane mierniki wynikają z uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia *Programu ASOS na lata 2014–2020*.

W latach 2016–2017 pracownicy Ministerstwa zweryfikowali 10% kart ocen sporządzonych przez 44 ekspertów⁴³. Weryfikacja polegała na sprawdzeniu prawidłowości dokonywanych ocen przez ekspertów, w tym m.in.: zgodności z Regulaminem konkursu, dokładności, spójności ocen z uzasadnieniem, szczegółowości uzasadnienia. W wyniku weryfikacji 32 ekspertów zostało ocenionych pozytywnie, siedmiu otrzymało ocenę neutralną z rekomendacją przekazania ekspertowi informacji o popełnianych błędach, a pięciu otrzymało ocenę negatywną. Eksperci ocenieni negatywnie zakończyli współpracę z Ministerstwem.

Ministerstwo zweryfikowało jakość pracy ekspertów przeprowadzających oceny ofert

Rewizja i ewaluacja Programu ASOS

W Rządowym Programie na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020 założono, przeprowadzenie rewizji działania Programu w połowie okresu jego obowiązywania, tj. w 2017 r.

Brak rewizji Programu ASOS

Do zakończenia kontroli NIK, tj. 31 lipca 2018 r. rewizja działania Programu nie została przeprowadzona, jak również nie podjęto działań w kierunku jej przeprowadzenia oraz nie określono konkretnego terminu, w jakim miałyby być przeprowadzone. Program ASOS obowiązuje do 2020 r., a brak jego rewizji ogranicza możliwości oddziaływania poprzez wprowadzenie ewentualnych zmian w celu osiągnięcia celu głównego.

Według informacji przedstawionej w związku z kontrolą NIK przez Podsekretarza Stanu w MRPiPS, w marcu 2017 r. zostały przeprowadzone prekonsultacje dotyczące rewizji Programu. Uwagi i propozycje, zgłoszone w trakcie konsultacji, ze względu na ich charakter, zostały uwzględnione w ogłoszeniu i Regulaminie konkursu *Programu ASOS* w edycji 2018.

W 2016 r. na zlecenie Ministra zostało przeprowadzone badanie ewaluacyjne z realizacji *Programu ASOS* na lata 2014–2020, edycje 2014 i 2015. W raporcie z badania ewaluacyjnego wskazano na częściowo nieaktualną diagnozę sytuacji starzejącego się społeczeństwa, a opis i analizę danych uznano za niewystarczające dla wskazania, jaki konkretny problem miałyby być rozwiązany dzięki realizacji *Programu ASOS*. Wyniki badań ewaluacyjnych wykazały, że system monitorowania wymaga poprawek, gdyż

Wnioski i rekomendacje zawarte w badaniu ewaluacyjnym nie zostały wykorzystane

⁴³ W 2016 r. – 20 ekspertów, w 2017 r. – 24.

wskaźniki nie spełniają kluczowego kryterium trafności i nie odnoszą się do istotnych zjawisk obszaru interwencji; logika realizacji poszczególnych działań jest nieprzejrzysta; powiela się wiele kierunków działań, a część z nich znajduje się w niewłaściwych Priorytetach powodując, że przypisane im cele nie są możliwe do osiągnięcia. Z wnioskami wiązały się rekomendacje w zakresie dokonania diagnozy sytuacji osób starszych w kraju i aktualizacji diagnozy dla *Programu ASOS*, w tym także selekcji obszarów, na które Program ma faktyczne oddziaływanie. Rekomendowano również wybór nowych wskaźników pozwalających na pomiar stopnia osiągnięcia celów Programu, wzmocnienie procedur kontrolnych w ramach Programu, włączenie jednostek samorządu terytorialnego do katalogu podmiotów mogących ubiegać się o dofinansowanie, dokonanie przeglądu i weryfikację poszczególnych kierunków działań poprzez precyzyjne określenie, jakie działania mogą być realizowane w ramach poszczególnych Priorytetów, wykluczenie kierunków działań powielanych w różnych Priorytetach, opracowanie opisu osi priorytetowych na wzór programów finansowanych ze środków UE, opracowanie podręcznika wnioskodawcy.

Minister w Sprawozdaniu z realizacji *Programu ASOS* za rok 2016 zawarł informację, że w wyniku przeprowadzonej ewaluacji zostały wskazane rekomendacje dotyczące zmian w poszczególnych obszarach *Programu ASOS* na lata 2014–2020, których uwzględnienie zostanie rozważone w trakcie przeprowadzenia rewizji Programu.

Nieprzeprowadzenie rewizji *Programu ASOS* oraz niewprowadzenie rekomendacji dotyczących zmian w poszczególnych Priorytetach, wynikających z przeprowadzonego badania ewaluacyjnego, w istotny sposób ogranicza możliwość dostosowania *Programu ASOS* do strategicznych celów polityki senioralnej zawartych m.in. w *Założeniach Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020*.

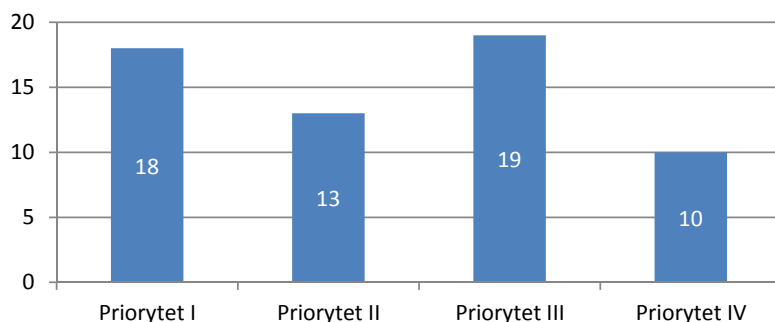
5.4. Realizacja projektów przez organizacje pozarządowe

5.4.1. Przygotowanie i realizacja projektów

Kontrolą NIK objęto łącznie 60 projektów o łącznej wartości 9,4 mln zł realizowanych przez 21 beneficjentów. Organizacje pozarządowe z tytułu realizacji umów rozliczyły koszty w kwocie 9,1 mln zł. Ponad 61% projektów było realizowanych w I oraz III Priorytecie, co przedstawia wykres nr 2. Zrealizowane projekty różniły się swoją złożonością, czasem trwania, zasięgiem, cyklicznością. Dwie organizacje pozarządowe z 21 objętych kontrolą uczestniczyły w realizacji projektów we wszystkich edycjach *Programu ASOS*.

Wykres nr 2

Projekty realizowane w latach 2013–2017 przez pozarządowe objęte kontrolą w podziale na Priorytety



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Zgodnie z obowiązującym wzorem oferty, oferent był zobowiązany do przedstawienia w ofercie *opisu potrzeb wskazujących na celowość wykonania zadania publicznego wraz z liczbą oraz opisem odbiorców tego zadania*.

Temu celowi służy diagnozowanie sytuacji osób starszych, poprzez monitorowanie⁴⁴. Monitorowanie prowadzone jest m.in. przez inne organizacje pozarządowe zaangażowane w kształtowanie sytuacji osób starszych, a swoim zakresem⁴⁵ obejmuje: sytuację demograficzną, dochodową, warunki mieszkaniowe, aktywność zawodową, sytuację rodzinną i strukturę gospodarstw domowych, sytuację osób niepełnosprawnych, aktywność społeczną i obywatelską, aktywność edukacyjną i kulturalną, aktywność sportową i rekreacyjną, stan zdrowia, dostępność i poziom usług socjalnych, równe traktowanie i przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek oraz realizację polityki senioralnej.

Organizacje pozarządowe objęte kontrolą przed przystąpieniem do realizacji zadań w ramach *Programu ASOS* przeprowadziły rozpoznanie potrzeb m.in. w zakresie aktywności społecznej osób starszych. Jak przedstawiono na infografice nr 20, diagnoza potrzeb osób starszych uwzględniała strategię lokalne, wynikała z badań i ankiet przeprowadzonych wśród osób starszych, doświadczenia i wiedzy organizacji, a także z konsultacji z organizacjami działającymi na rzecz osób starszych.

⁴⁴ Art. 2 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych (Dz. U. poz. 1705).

⁴⁵ Jak wyżej – art. 3.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 20

Analiza potrzeb osób starszych przez organizacje pozarządowe objęte kontrolą



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Organizacje pozarządowe w ograniczonym zakresie rozpoznawały potrzeby osób starszych

Ponad 50% organizacji pozarządowych w rozpoznaniu potrzeb osób starszych sporządzanych na potrzeby konkursu ofert uwzględniło własne doświadczenie i wiedzę, a około 40% organizacji – badania GUS. W ofertach prezentowano dane społeczno-demograficzne dotyczące osób starszych w danym regionie oraz nawiązywano do gminnych lub wojewódzkich strategii rozwoju lub polityk senioralnych. Zdaniem NIK, takie podejście ogranicza rozpoznanie bieżących potrzeb seniorów na lokalnym poziomie i możliwości ich zaspokojenia w sposób trafny i trwałe. Diagnoza powinna zawierać rozpoznanie zarówno liczby jak i sytuacji osób starszych na terenie gminy, powiatu czy województwa. Dopiero takie rozpoznanie pozwoliłoby zaplanować działania nawet w perspektywie kilku lat.

Przykłady

Stowarzyszenie w Warce: prowadziło rozpoznanie potrzeb w zakresie aktywności społecznej osób starszych w kontekście uwarunkowań funkcjonowania lokalnej społeczności. Wykorzystano wyniki badań socjologicznych przeprowadzonych przez Stowarzyszenie. Na bieżąco analizowano potrzeby seniorów m.in. w ramach seminarium pt. *Wyzwania i pomysły działania na rzecz aktywizacji seniorów w powiecie grójeckim*. Prowadzono współpracę z urzędami pięciu gmin i ich jednostkami organizacyjnymi, na których terenie realizowane były projekty Programu.

Fundacja w Bielawie: dokonano analizy demograficznej opierając się na danych GUS oraz ewidencji ludności Urzędu Gminy Bielawa. Na podstawie przeprowadzonych ankiet jak również wywiadów przeprowadzonych z pracownikami Ośrodka Pomocy Społecznej określono grupę docelową oraz zdiagnozowano główne potrzeby osób starszych.

Fundacja w Starym Mieście: przeprowadzono ankietę na 160 mieszkańcach Starego Miasta i okolic w wieku 60+, na podstawie jej wyników zweryfikowano liczbę osób starszych, sposób spędzania przez nich wolnego czasu, ich problemy i oczekiwania.

Współpraca z samorządem

W art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴⁶ wymieniono katalog zadań własnych gminy, a wśród nich te działania, które bezpośrednio mogą dotyczyć osób starszych (np. ochrona zdrowia,

⁴⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 994, ze zm.

pomoc społeczna, wspieranie rodziny, kultura, kultura fizyczna, turystyka). **W katalogu tych zadań wymieniono również współpracę i działalność na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 uodppiw.** Samorządy i jednostki wykonawcze administracji lokalnej⁴⁷, rady seniorów, pełnomocnicy ds. osób starszych przy prezydentach (burmistrzach) miast oraz wójtach, centra aktywizacji seniorów, działając w ramach swoich kompetencji, wykonują zadania wpisujące się – przynajmniej częściowo – w tworzenie warunków lokalnych, umożliwiających seniorom czynny udział w życiu społecznym i kulturalnym. Programowanie zadań, przez organizacje samorządowe, wspierających aktywności seniorów w ramach projektów *Programu ASOS* powinny, więc wpisywać się w lokalne polityki (strategie).

Tylko nieco ponad 30% organizacji pozarządowych objętych kontrolą współpracowało z jednostkami samorządowymi przy projektowaniu działań w ramach Programu ASOS. Współpraca polegała m.in. na określeniu działań wobec seniorów w obszarze kultury, edukacji, turystyki sportu i zdrowia, udostępnianiu informacji o realizowanym projekcie i prowadzeniu naboru uczestników, promowaniu działań wśród mieszkańców 60+, a przede wszystkim wśród osób zagrożonych wykluczeniem. Cele projektów realizowanych przez organizacje pozarządowe wpisywały się w politykę senioralną określoną lokalnymi strategiami rozwoju i miały wpływać na kształtowanie wśród osób starszych postawy aktywnego obywatela, zaangażowanego w działania na rzecz środowiska lokalnego, kształtowanie pozytywnego wizerunku i potencjału starości i osób starszych, jako pełnoprawnych obywateli w życiu społeczno-publicznym, miały zapobiegać zjawisku wykluczenia społecznego poprzez szeroko rozumianą integrację społeczną oraz budować nowej jakości formy pomocy tym osobom.

Organizacje pozarządowe w niewielkim zakresie współpracowały z jednostkami samorządowymi

Przykłady

Klub w Wałczu: w realizację trzech projektów realizowanych w ramach Programu ASOS zaangażował się Starosta, który wspierał działalność Klubu organizacyjnie, zapewnił transport, udostępniał obiekty szkolne oraz udzielał wsparcia finansowego, co było zgodne z kierunkami działań wskazanymi w dokumencie pn. *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego powiatu wałckiego na lata 2011–2020*.

Stowarzyszenie w Szczecinie: współpraca z gminami polegała na promowaniu działań Stowarzyszenia wśród mieszkańców, którzy ukończyli 60 rok życia, a przede wszystkim wśród osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Podopieczni Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie oraz mieszkańcy domów pomocy społecznej mogli korzystać z bezpłatnych zajęć organizowanych przez Stowarzyszenie.

Stowarzyszenie w Warce: Stowarzyszenie współpracowało z pięciu gminami, na których terenie realizowane były projekty Programu ASOS. Gminy nieodpłatnie udostępniały pomieszczenia grupom seniorskim (np. na zajęcia rękodzielnicze, sportowe itp.) oraz współpracowały ze Stowarzyszeniem np. przy organizacji Dnia Aktywności Seniora. W 2017 r. Gminy brały udział w panelu dotyczącym współpracy samorządu i seniorów oraz w spotkaniach organizo-

⁴⁷ Ośrodki pomocy społecznej, domy pomocy społecznej, domy dziennego pobytu.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wanych przez poszczególne grupy senioralne. Gminy wskazały, że głównym efektem Programu ASOS na ich terenie był wzrost liczby grup seniorskich.

Fundacja w Bielawie: współpraca pomiędzy Fundacją a Urzędem Miasta dotyczyła głównie udostępniania informacji o realizowanych działaniach i prowadzonym w związku z tym naborze beneficjentów.

Przy realizacji projektów organizacje pozarządowe wykorzystywały zasoby kadrowe własne, wolontariuszy oraz osoby z zewnątrz. Ogółem przy realizacji projektów zaangażowanych było 845 wolontariuszy oraz 571 osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych.

Nie wszystkie organizacje pozarządowe weryfikowały kwalifikacje i doświadczenie prowadzących zajęcia

Każda z organizacji realizująca projekty, w składanych ofertach przedstawiała zasoby kadrowe przewidziane do realizacji zadania publicznego. Wszystkie organizacje pozarządowe planowały zatrudnić w projektach osoby mające odpowiednie wykształcenie, doświadczenie lub będące pasjonatami w danej dziedzinie, jak również mające praktykę w pracy z seniorami. Kwalifikacje i doświadczenie osób prowadzących zajęcia, 90% organizacji ustalało na podstawie przedłożonych dyplomów, świadectw, certyfikatów oraz oświadczeń osób, którym zlecono przeprowadzenie warsztatów i wykładów. Doświadczenie prowadzących zajęcia weryfikowano na podstawie przedłożonych referencji. Stwierdzono jednak, że 10% organizacji nie dopełniło tego obowiązku.

Przykłady

Stowarzyszenie w Dolicach: w ofertach na realizację zadań na rok 2016 i 2017 w części dotyczącej *Zasobów kadrowych przewidywanych do zaangażowania przy realizacji zadania publicznego* wskazano m.in.: *wszystkie zatrudnione osoby to osoby z doświadczeniem i wiedzą merytoryczną, dzięki której będziemy mogli zrealizować projekt na wysokim poziomie z korzyścią dla osób powyżej 60. roku życia, jak też całej społeczności lokalnej.* Ustalono, że spośród 12 powyższych osób – cztery nie miały ukończonych studiów, szkoły lub kursu w kierunku zgodnym z rodzajem prowadzonych zajęć. Dodatkowo jednej osobie zlecono prowadzenie zajęć motywacyjnych z psychologiem oraz udzielanie porad prawnych w wiejskich punktach konsultacji prawnych, pomimo, że osoba ta nie miała ukończonych studiów na kierunku psychologia (lub zbieżnym) ani na kierunku prawo.

Fundacja w Warszawie: przy realizacji projektu w 2015 r. Fundacja zawarła 34 umowy z 28 wykonawcami, w 2016 r. przy realizacji dwóch projektów – 91 umów z 71 osobami. W Fundacji nie wymagano i nie sprawdzano dokumentów, potwierdzających kwalifikacje tych osób. Powszechnym sposobem było dokonywanie wyboru z rekomendacji, co sprawiało, że zatrudniano osoby sprawdzone, które rozumiały cele Fundacji oraz niższe stawki i długie oczekiwanie na wynagrodzenie.

Podmioty objęte kontrolą na ogół prawidłowo realizowały zadania, na które otrzymały dotacje z Programu ASOS. Kontrola NIK u 19% beneficjentów ujawniła nieprawidłowości, które dotyczyły przede wszystkim nieudokumentowania prowadzonych zajęć, czasu pracy wolontariuszy oraz niedotrzymania terminu realizacji zadania.

Przykłady

Stowarzyszenie w Dolicach: sześć rodzajów zajęć (z 10 prowadzonych w 2016 r. oraz dwóch rodzajów zajęć (z 13) w 2017 r. nie zostało udokumentowanych, gdyż prowadzący zajęcia nie sporządzili ewidencji czasu pracy lub harmonogramu zajęć. Nie prowadzono dzienników zajęć oraz list uczestników (poza ćwiczeniami pamięci i zajęciami manualnymi dla osób z chorobami otępiennymi). W latach 2016–2017 nie prowadzono również ewidencji czasu pracy wolontariuszy.

Fundacja w Warszawie: w treści porozumień o wykonywaniu świadczeń wolontarystycznych zawartych w 2016 r. nie ujęto stawek oraz nie wskazano liczby przepracowanych godzin. Nie przechowywano dokumentacji z realizacji zadań. Nie przedstawiono 29 deklaracji przystąpienia do projektu, list obecności na pięciu warsztatach realizowanych w 2015 r. i żadnej listy obecności z warsztatów organizowanych w ramach projektu w 2016 r., żadnej ankiety ewaluacyjnej.

Fundacja w Otwocku: działania związane z dystrybucją wydanych komiksów przeprowadzono niezgodnie z zawartymi umowami. W terminach przewidzianych umowami, tj. do końca danego roku, do bibliotek trafiło tylko od 10,1% (2014 r.) do 16,9% (2017 r.) egzemplarzy komiksu. Pozostałe egzemplarze nie zostały przekazane do bibliotek. Dystrybuowano je w kolejnym roku na komercyjnych przedsięwzięciach, np. Warszawskie Targi Książki, „Slow Weekend” w Soho Factory.

Podmiot w Radomiu: w 2016 r. i 2017 r. nie prowadzono ewidencji czasu pracy wolontariuszy. Czas pracy wykonania świadczeń wolontariackich był ustalany samodzielnie przez samych wolontariuszy. Brak ewidencji czasu pracy wolontariuszy nie pozwolił stwierdzić, ile godzin faktycznie przepracowali wolontariusze.

Zgodnie z zasadami *Programu ASOS* zleceniobiorca ma obowiązek, na żądanie zleceniodawcy, przedłożyć w formie papierowej materiały mogące dokumentować realizację zadania kopie umów cywilnoprawnych (umowy o dzieło, umowy zlecenie), kopii list płac oraz innych dokumentów i materiałów (listy uczestników projektu, publikacje wydane w ramach projektu).

Kontrola nie wykazała, aby organizacje pozarządowe pobierały opłaty od osób starszych uczestniczących w realizowanych projektach. Nie stwierdzono przypadków zlecenia wykonawstwa zadań o charakterze merytorycznym innym, niż wskazane w umowach podmiotom.

Organizacje pozarządowe objęte kontrolą przed realizacją projektów prowadziły akcje promocyjne. Ogłoszenia o projektach ukazywały się w lokalnej prasie i telewizji, rozwieszano banery, ogłoszenia, rozdawano ulotki. Osoby uczestniczące w badaniu ankietowym przeprowadzonym podczas kontroli NIK wskazywały, że do uczestnictwa projekcie zaprosił je sam organizator (35,5% ankietowanych), o projekcie dowiedziały się z ogłoszeń (radio, prasa) i plakatów (31,2%), od organizacji senioralnych (25,3%), od znajomych i rodziny (23,3%).

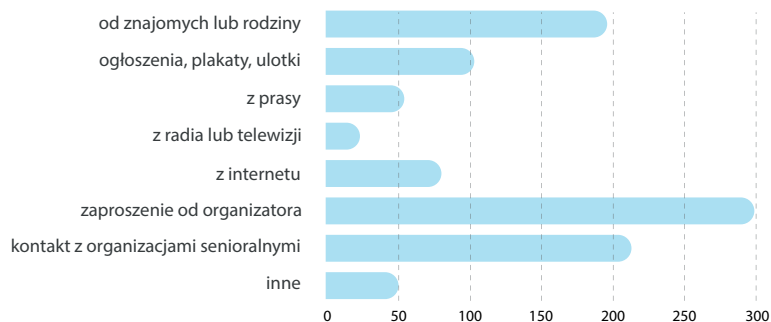
Organizacje nie pobierały opłat od uczestników projektów

Organizacje docierały do seniorów z informacją o realizowanych projektach

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 21

Skąd dowiedziała się Pani/dowiedział się Pan o organizowanym wydarzeniu?

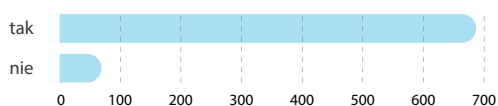


Źródło: Opracowanie własne NIK.

Ponad 81% ankietowanych uznało, że informacja o realizowanym projekcie i możliwości wzięcia w nim udziału była wystarczająca.

Infografika nr 22

Czy według Pani/Pana informacja o wydarzeniu i możliwości wzięcia w nim udziału była wystarczająca i odpowiednio dostępna?

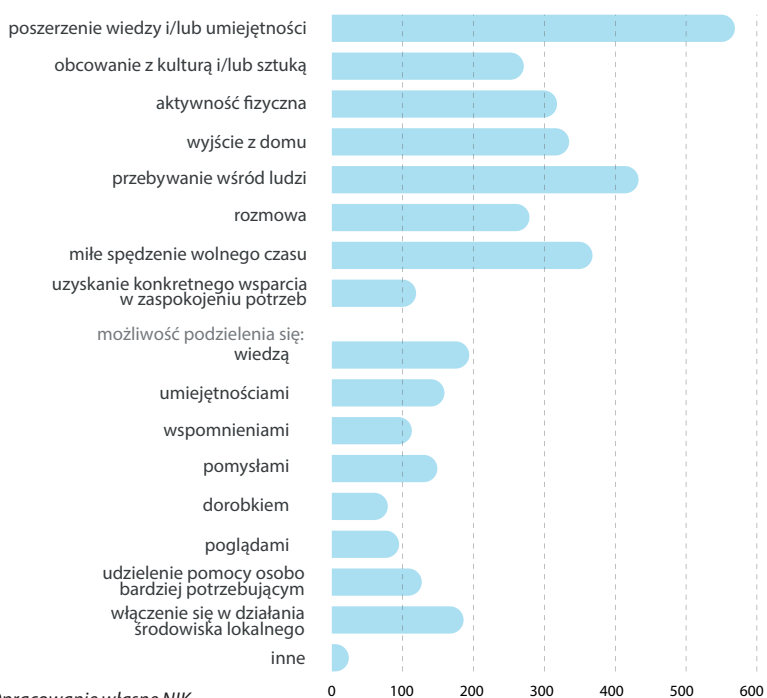


Źródło: Opracowanie własne NIK.

Najczęściej uczestnikami projektów były kobiety (73,5%). Większość ankietowanych zamieszkiwało w miastach (69,5%), a średnia wieku osób ankietowanych wyniosła 67 lat. Respondenci oczekiwali, że udział w projektach pozwoli im m.in. na poszerzenie wiedzy i umiejętności (67,3%), przebywanie wśród ludzi (51,2%), na miłe spędzenie czasu (43,5%).

Infografika nr 23

Jakie były Pani/Pana oczekiwania w związku udziałem w wydarzeniu?



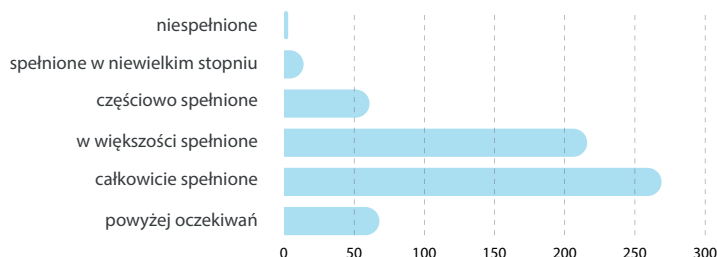
Źródło: Opracowanie własne NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Z uzyskanych informacji wynika, że oczekiwania, co do udziału w projekcie dla 553 (65,4%) osób zostały spełnione całkowicie lub nawet powyżej oczekiwań.

Infografika nr 24

W jakim stopniu Pani/Pana oczekiwania zostały spełnione? Proszę zaznaczyć właściwą ocenę



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Po raz pierwszy w realizowanych projektach wzięło udział 378 ankietowanych (44,7%), a 310 ankietowanych (36,6%), wskazało, że już wcześniej uczestniczyli w Programie, w tym 54 ankietowanych (17,4%) uczestniczyło regularnie. Chęć ponownego udziału w projektach realizowanych w ramach Programu ASOS wyraziło 658 ankietowanych (78%), a 493 respondentów (58,3%) wskazało, że w dalszym ciągu uczestniczy w podobnych projektach.

W 568 przypadkach (67,1%) ankietowanym udało się zachęcić do udziału w projektach również znajomych, przyjaciół lub rodzinę.

Wypowiedzi seniorów o realizowanych projektach

- *Najbardziej byłam zadowolona z każdorazowej życzliwości, starannej opieki i wyjątkowej pomocy. (kobieta lat 82, woj. wielkopolskie)*
- *Zajęcia z psychologiem bardzo korzystnie na mnie wpłynęły. Bardzo lubiłam chodzić na ćwiczenia na sali gimnastycznej. Jestem bardzo zadowolona z wycieczki i ze wszystkich zajęć – bo nie muszę sama przebywać w domu. (kobieta lat 81, woj. wielkopolskie)*
- *Uważam Program ASOS za trafiony. Udział w tym Programie umożliwia mi dalszą realizację swoich zainteresowań, na które nieraz nie było czasu we wcześniejszych latach. Wspólne wycieczki, spotkania z psychologami, lekarzami itp. To wszystko wpływa pozytywnie na samopoczucie i kondycję. (kobieta lat 73, woj. wielkopolskie)*
- *Z możliwości wyjścia z domu, spotkania z ludźmi tak samotnymi jak ja. Wspólne wyjazdy do kina, teatru lub na wycieczkę. (kobieta lat 68, woj. mazowieckie)*
- *Zajęcia odbywały się na miejscu, prowadzone były przez fachowców, poszerzały wiedzę. (kobieta lat 64, woj. mazowieckie)*
- *Z zajęć artystyczno-teatralnych, spotkaniem i rozmowami z innymi ludźmi, różnymi zajęciami integracyjnymi i pomysłową zabawą. (kobieta lat 62, woj. małopolskie)*
- *Mile spędziłam wolny czas, poszerzyłam swoją wiedzę. Poznałam nowe osoby. Mogłam podzielić się własną wiedzą i pomysłami. (kobieta lat 70, woj. małopolskie)*
- *Ze spotkania się z ludźmi w podobnym wieku. Z porad dietetyka, fizjoterapeuty i zajęć rehabilitacyjnych. (kobieta lat 71, woj. zachodniopomorskie)*

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

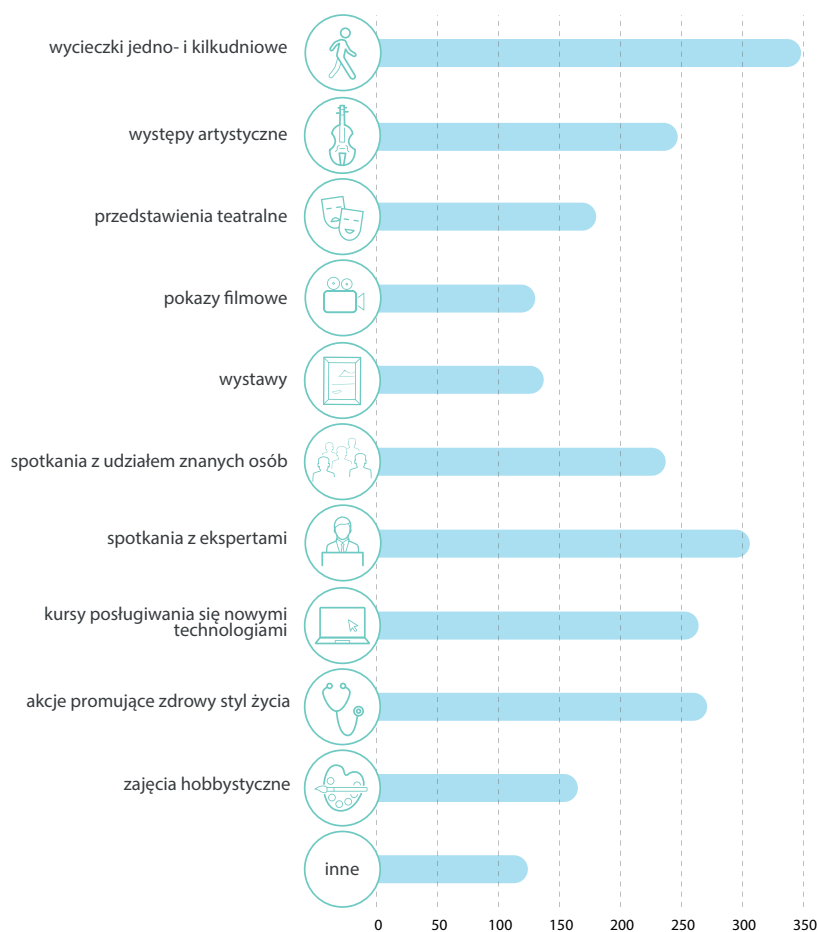
- *Zadowolona byłam ze wszystkich zajęć. Prace, które wykonałam są dla mnie bardzo piękne. Podziwiają je moje dzieci, wnuki i znajomi. (kobieta lat 65, woj. zachodniopomorskie)*
- *Wycieczki w nieznanne mi miejsca i bycia pierwszy raz w teatrze. (kobieta lat 65, woj. zachodniopomorskie)*
- *Takie spotkania ludziom starszym przynoszą dużo satysfakcji i korzyści. Nie czują się wykluczeni ze społeczeństwa. Jest okazja do wyjścia z domu, spotkania się z ludźmi. Czuję się jeszcze komuś potrzebna, dzielę się swoimi doświadczeniami. (kobieta lat 69, woj. zachodniopomorskie)*
- *Mam nadzieję, że jeszcze będą takie projekty, z których chętnie skorzystam, ja i moi znajomi z UTW. (kobieta lat 70, woj. dolnośląskie)*

Organizację zajęć realizowanych w ramach projektów 709 (83,8%) uznało za bardzo dobrą lub dobrą. Tylko dziewięć (1%) osób wyraziło w tym zakresie niezadowolenie.

Ankietowani najczęściej brali udział w wycieczkach jedno- lub kilkudniowych (41,1%), w spotkaniach z ekspertami (36,2%), w akcjach promujących zdrowy styl życia (32%) oraz kursy posługiwania się nowymi technologiami (31,2%), co przedstawia Infografika nr 24.

Infografika nr 25

W jakim aktywnościach w ramach realizowanego wydarzenia brała Pani/brał Pan udział?



Źródło: Opracowanie własne NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Działania podejmowane w ramach *Programu ASOS* cieszą się dużym zainteresowaniem osób starszych.

Zdjęcia nr 1–8



Zbliżenie się pokoleń Fundacja Krzyżowa



Wycieczka krajoznawcza Fundacja Krzyżowa



Otwarte drzwi dla seniora Fundacja Bielawa



Prace wykonane w ramach zajęć w SLA Pomiatowa



Wolontariat Amazonki Poznań



Spartakiada Amazonek Poznań



Uczestnicy w trakcie warsztatów plastycznych SLA Pomiatowa



Prace wykonane w ramach warsztatów plastycznych SLA Pomiatowa

Źródło: Zdjęcia z kontroli NIK.

5.4.2. Finansowanie i rozliczenie kosztów przez organizacje pozarządowe

Wartość objętych kontrolą NIK 60 projektów ustalono w umowach na kwotę 9,4 mln zł. W latach 2013–2017 z tytułu zrealizowanych umów, beneficjenci rozliczyli koszty w kwocie 9,1 mln zł.

Wkład własny

Prawidłowo rozliczono wkład własny organizacji pozarządowych

Efektywność zlecania zadań publicznych organizacjom pozarządowym zależy m.in. od wysokości wkładu, jaki wnoszą w realizację dotowanych projektów. Organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert uwzględnia planowany udział finansowych środków własnych organizacji lub pochodzących z innych źródeł oraz wkład rzeczowy i osobowy⁴⁸.

Wysokość stawek godzinowych wynagrodzeń wypłacanych osobom zatrudnionym w ramach realizacji *Programu ASOS*, uwarunkowana była poziomem wynagrodzeń na danym rynku lokalnym. Niefinansowy wkład własny do projektów w wysokości, co najmniej 10% wartości całości projektu, w postaci nieodpłatnej, dobrowolnej pracy (wolontariatu) miał wyłącznie charakter osobowy, zgodnie z regulaminami otwartych konkursów ofert w ramach *Programu ASOS*. Z wolontariuszami podpisywano porozumienia o wykonywanie świadczeń wolontariackich. Do edycji *Programu ASOS* 2015 wartość tej pracy była określana na podstawie stawki godzinowej i dziennej za dany rodzaj wykonywanej pracy, obowiązującej w danym regionie. Od edycji 2016 wartość tej pracy była ustalana z uwzględnieniem ilości spędzonego czasu oraz stawki godzinowej i dziennej za dany rodzaj wykonywanej pracy obowiązującej w danym regionie, przy czym Instytucja Zarządzająca kwalifikowała stawki nie więcej niż 30 zł za godzinę pracy w przypadku prac administracyjnych i pomocniczych oraz nie więcej niż 100 zł za godzinę pracy w przypadku prac ekspertów i specjalistów. Od edycji 2017 stawki godzinowe ustalono w wysokości 25 zł w przypadku prac administracyjnych i pomocniczych i 75 zł w przypadku prac ekspertów i specjalistów.

Przykłady

Stowarzyszenie w Dolicach: przy realizacji zadań zarówno w 2016 r., jak i w 2017 r. w kalkulacji kosztów uwzględniono niefinansowy wkład własny, w postaci nieodpłatnej, dobrowolnej pracy wolontariuszy, którą wyceniono na 30 zł za godzinę w 2016 r. i na 25 zł za godzinę w 2017 r.

Stowarzyszenie w Wałbrzychu: wartość wkładu własnego w postaci pracy wolontariuszy Stowarzyszenie wyceniło, jako iloczyn przepracowanych godzin i stawki 30 zł w 2016 r. i 25 zł w 2017 r. za jedną godzinę. Stowarzyszenie przyjęło, zarówno w 2016 r. jak i w 2017 r. stawkę 80 zł za godzinę pracy instruktorów zajęć terapeutyczno-rozwojowych, kosmetycznych, sportowych i rekreacyjnych, a 100 zł dla specjalistów z medycyny (lekarzy, diabetyków) oraz artystów tworzących dzieła.

Stowarzyszenie w Rydułtowach: wartość jednej godziny przepracowanej przez wolontariusza kształtowała się w przedziale od 15 zł (np. dla opiekuna grupy podczas warsztatów zajęć ruchowych) do 80 zł (dla specjalisty przeprowadzającego zajęcia ruchowe) w 2014 r.; od 20 zł (dla opiekuna warsztatów dba-

⁴⁸ Art. 15 ust. 1 pkt 4 i 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

łości o zdrowie) do 100 zł (za prowadzenie spotkania podsumowującego projekt) w 2015 r.; w 2016 r. pracę wolontariuszy wyceniono, zgodnie z zasadami Programu ASOS, na 30 zł za godzinę (dla opiekuna zajęć ruchowych) oraz 80 zł za godzinę (dla trenera prowadzącego zajęcia ruchowe w zakresie aerobiku).

Koszty kwalifikowalne

Regulamin otwartego konkursu ofert przewidywał, że za koszty kwalifikowalne uznaje się koszty niezbędne do realizacji zadania, racjonalne i efektywne, faktycznie poniesione i udokumentowane. Koszty musiały być przewidziane w budżecie zadania i poniesione w terminie realizacji zadania. Przedmiotem dofinansowania mogły być koszty merytoryczne; obsługi zadania publicznego, w tym koszty administracyjne łącznie do 15% wartości dotacji, w tym obsługi finansowo-księgowej – do 5% wartości dotacji oraz związane z działaniami informacyjnymi i promocyjnymi (np. ulotki, foldery, plakaty, ogłoszenia w prasie lokalnej, utworzenie i administrowanie stroną internetową itp.) – do 5% wartości dotacji.

Wycena kosztów przedstawiana w ofertach opierała się na ogół na rozpoznaniu cenowym w zakresie produktów i usług na lokalnym rynku, zapytaniach ofertowych czy analizie wydatków ponoszonych w innych projektach. Jednak aż 43% organizacji objętych kontrolą nie dokumentowało sposobu przeprowadzenia wyceny kosztów.

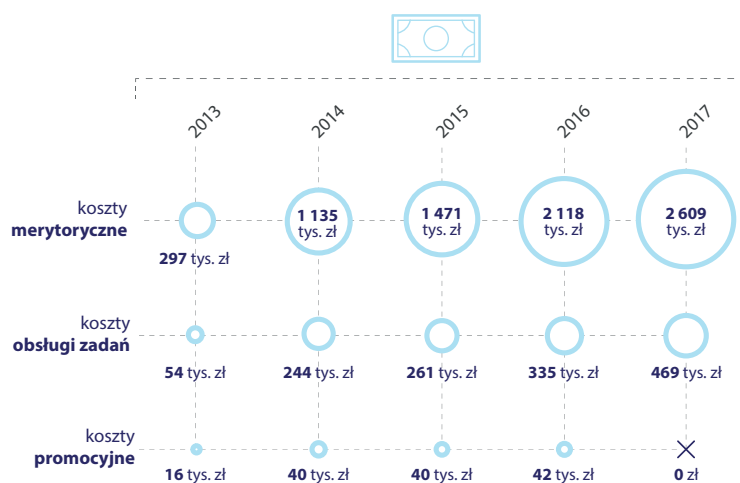
Wszystkie organizacje pozarządowe prowadziły zgodnie z obowiązującymi przepisami⁴⁹ wyodrębnioną ewidencję księgową w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych. **Koszty podane w sprawozdaniach z wykonania zadania publicznego wynikały z ewidencji księgowej.** Łączne koszty projektów sfinansowane z dotacji przez organizacje pozarządowe objęte kontrolą wyniosły 9,1 mln zł, w tym koszty: merytoryczne – 7,6 mln zł, obsługi zadania – 1,4 mln zł, promocji i informacji – 0,2 mln zł.

43% organizacji nie dokumentowało wyceny kosztów

Koszty projektu w sprawozdaniach z realizacji zadania wynikały z ewidencji księgowej

Infografika nr 26

Koszty realizacji projektów rozliczone przez organizacje pozarządowe w latach 2013–2017



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych MRPiPS.

⁴⁹ Art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, art. 16 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz § 5 zawartych umów o dofinansowanie.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Na ogół przestrzegano zasad opisywania dowodów księgowych

Sposób ewidencji kosztów dofinansowanych ze środków *Programu ASOS* NIK sprawdziła na próbie 875 dowodów księgowych. Dowody księgowe zawierały elementy określone regulaminami otwartych konkursów ofert m.in. nazwa zadania i nr umowy, przeznaczenie zakupionej usługi lub towaru, informację dotyczącą kwoty opłaconej z dotacji. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. braku dekretacji na dowodach księgowych, braku rachunków do zawartych umów cywilnoprawnych.

Przykłady

Fundacja w Warszawie: żaden z 45 zbadanych dokumentów nie zawierał dekretacji oraz daty i podpisu osoby odpowiedzialnej za prowadzenie ksiąg rachunkowych. Nie wymagano od wykonawców umów wystawienia rachunków. Koszty ewidencjonowano na podstawie „listy płac”.

Fundacja w Otwocku: rachunki dotyczące realizacji umów o dzieło (118 sztuk) wystawiane były na drukach firmowych Fundacji. W dwóch przypadkach stwierdzono brak poświadczenia odbioru zapłaty.

Limity kosztów nie zostały przekroczone

Wyznaczony regulaminami otwartych konkursów ofert limit kosztów związanych z obsługą realizacji zadania nie został przekroczony. W 10% przypadków badanie wydatków wykazało rozliczenie kosztów stanowiących koszty niekwalifikowalne.

Przykład

Stowarzyszenie w Warce: realizując zadania w latach 2015–2017 ze środków dotacji sfinansowano wydatki stanowiące koszty remontów i inwestycji, niezaliczane do kosztów kwalifikowanych. W 2015 r. za kwotę 0,6 tys. zł zakupiono materiały budowlane, wykorzystane do wyremontowania świetlicy seniorskiej w ramach konkursu na inicjatywę seniorską. Wydatek stanowił 0,5% wydatków sfinansowanych z dotacji. W 2016 r. za kwotę 1,6 tys. zł zakupiono materiały budowlane (elementy instalacji elektrycznej i oświetlenia) oraz usługi wykonania oświetlenia, wykorzystane do realizacji inicjatyw grup senioralnych w ramach konkursu „Nasze przyjazne miejsce”. Wydatek ten stanowił 1,2% wydatków sfinansowanych z dotacji. W 2017 r. zakupiono materiały (np. farby i płytki ścienne, kostkę brukową) oraz usługi prac ziemnych wykorzystane do realizacji konkursu „inicjatywa senioralna 2017”. Wydatek ten stanowił 3,9% wydatków sfinansowanych z dotacji.

Nie przestrzegano zasady stosowania płatności bezgotówkowych

Regulaminy otwartych konkursów ofert *Programu ASOS* wprowadzały zasadę stosowania płatności bezgotówkowej (przelewy) przy realizacji projektów. Płatności gotówkowe dopuszczalne były w przypadkach, gdy nie był możliwy obrót bezgotówkowy. Płatności bezgotówkowych przestrzegało 24% organizacji objętych kontrolą. W pozostałych organizacjach transakcje gotówkowe wynosiły od 0,01 tys. zł do 69 tys. zł. W dziewięciu z 21 kontrolowanych organizacji kontrole NIK stwierdziły nieuzasadnione sytuacją stosowanie transakcji gotówkowych.

Przykłady

Stowarzyszenie w Żywcu: w ramach projektu 2014 dokonano płatności gotówkowych na łączną kwotę 69 tys. zł, co stanowiło 49,3% wydatków ogółem poniesionych w ramach tego projektu. Największe wydatki dokonane w formie gotówkowej przeznaczono na catering (7 tys. zł), noclegi (4,4 tys. zł) i przejazdy (4,2 tys. zł) w trakcie wycieczek odbytych w ramach realizacji projektu.

Fundacja w Otwocku: w ramach projektu 2014 dokonano płatności gotówkowych na łączną kwotę 56,7 tys. zł, co stanowiło 40,1% wydatków ogółem finansowanych z dotacji. Z kolei w projektach 2016 i 2017 płatności gotówkowe stanowiły odpowiednio 17,6% i 12,8% wydatków ogółem finansowanych z dotacji. Największe płatności gotówkowe dotyczyły zapłaty za druk komiksu (10,7 tys. zł), zapłaty za wykonanie plansz komiksowych (16,5 tys. zł).

Fundacja w Bielawie: płatności gotówkowych dokonano z tytułu wynagrodzenia w ramach zawartych umów zlecenia. Wypłacono 31,4 tys. zł dla sześciu osób. W sumie w 2017 r. płatności gotówkowe stanowiły 17,4% ogółu wydatków.

Stowarzyszenie w Krakowie: łączna kwota płatności gotówkowych w 2015 r. wyniosła 34,5 tys. zł, z tego 28,7 tys. zł dotyczyło wypłaty wynagrodzeń z tytułu umów o dzieło. W 2016 r. płatności gotówkowe wynosiły 43,5 tys. zł, z tego 32,7 tys. zł dotyczyło wypłat z tytułu umów o dzieło. W 2017 r. płatności gotówkowe wyniosły 19,7 tys. zł, z tego 18,9 tys. zł związane było z wypłatą wynagrodzeń z tytułu umów o dzieło.

Wszystkie płatności zostały zrealizowane w okresie trwania projektów.

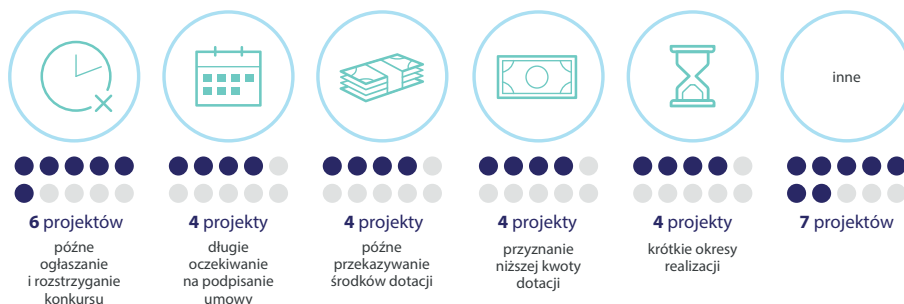
5.4.3. Najistotniejsze trudności w realizacji zadań

Spośród kontrolowanych organizacji pozarządowych 52% nie stwierdziło trudności lub ograniczeń przy realizacji zadań w ramach *Programu ASOS*. Uwagi w tym zakresie miało 48% kontrolowanych organizacji pozarządowych, co przedstawia infografika 27.

Długotrwałe procedury powodowały skracanie czasu na realizację zadań

Infografika nr 27

Trudności i ograniczenia przy realizacji zadań dotowanych z ASOS zgłoszone przez jednostki objęte kontrolą



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Zgłaszane trudności lub ograniczenia dotyczyły głównie późnych terminów ogłaszania konkursów, długich okresów wpływających pomiędzy składaniem wniosku, a ogłoszeniem wyników konkursów, późnych terminów podpisywania umów i przekazywania środków, braku możliwości dłuższego okresu realizacji projektów, ograniczonych środków na realizację, braku trybu odwoławczego.

W rezultacie skracany był okres na realizację zaplanowanych zadań. Jak wskazują przepisy ustawy o finansach publicznych ostateczny termin wykorzystania dotacji to 31 grudnia roku budżetowego⁵⁰. Organizacje pozarządowe wskazywały m.in., że przekładało się to na opóźnienia w podejmowaniu działań w celu realizacji projektu oraz trudności w regulowaniu faktur lub finansowanie rozpoczęcia działań z własnych środków finansowych, na podstawie ogłoszonych wyników konkursu, ale przed podpisaniem umowy i otrzymaniem dotacji. Umowy zawierane z Ministerstwem przewidywały możliwość refundowania kosztów poniesionych przed ich podpisaniem, z zastrzeżeniem, że dotyczą okresu realizacji projektu.

Zgłaszane przez organizacje pozarządowe uwagi dotyczyły m.in. skomplikowanych procedur aplikowania i rozliczania dotacji, ograniczonej możliwości konsultacji na etapie przygotowywania projektu, skierowania konkursów wyłącznie do organizacji i instytucji statutowo działających na rzecz seniorów, skierowania wsparcia do młodszych i sprawnych seniorów.

O tym, że nie wszystkie projekty realizowane w ramach *Programu ASOS* spełniały oczekiwania seniorów w nich uczestniczących, może świadczyć fakt, że w odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu Pani/Pana oczekiwania zostały spełnione oraz z czego była Pani/Pan najbardziej niezadowolony, 78 osób (12,4% ankietowanych), wskazało, że udział w realizowanym projekcie spełnił częściowo lub tylko w niewielkim stopniu ich oczekiwania, a 115 osób (18,2% ankietowanych) wskazało na ograniczenia, jakie występowały podczas realizacji projektów.

Opinie i wypowiedzi seniorów na temat uczestnictwa w projektach

Uwagi seniorów, co do sposobu realizacji projektów w ramach Programu ASOS

- *Zbyt długo oczekiwałem na kurs (dwa miesiące). Nie było dostatecznej liczby chętnych. Miały być dwie grupy po 10 osób, a była jedna. (mężczyzna lat 67, woj. mazowieckie).*
- *Obecny lokal, w którym odbywają się spotkania nie ma ogrzewania, co jest w okresie zimy mało komfortowe, brak sal przeznaczonych do wykładów, zajęć. (kobieta lat 69, woj. mazowieckie).*
- *Mało godzin z języka angielskiego dla początkujących. (kobieta lat 64, woj. mazowieckie).*
- *Prośba żeby były wystarczające dotacje, aby można było zwiększyć zasięg i możliwości ćwiczeń rehabilitacyjnych i dalszej pomocy osobom starszym i niepełnosprawnym. (mężczyzna lat 82, woj. wielkopolskie).*
- *Mała ilość spotkań, zwłaszcza na basenie, które zostały zlikwidowane. (kobieta lat 71, woj. wielkopolskie).*
- *Za mało godzin na niektóre zajęcia. (kobieta lat 65, woj. dolnośląskie).*
- *Ograniczona liczba miejsc na wycieczki oraz warsztaty. (kobieta lat 63, woj. dolnośląskie).*
- *Ze strony organizatorów niezbyt sumienne podejście do zagadnień i obowiązków. (kobieta lat 69, woj. dolnośląskie).*
- *Byłam niezadowolona z pani, która prowadziła naszą grupę. (kobieta lat 70, woj. dolnośląskie).*
- *Większa dostępność i dłuższe trwanie zajęć na basenie. (mężczyzna lat 72, woj. śląskie).*
- *Wydłużenie czasu kursu. (kobieta lat 70, woj. podkarpackie).*

⁵⁰ Art. 150 pkt 3 ustawy.

- *Z pobytu w Domu Seniora, w którym te kursy były organizowane. (kobieta lat 85, woj. podkarpackie).*
- *Mało godzin do opanowania całości omawianych zagadnień. (mężczyzna lat 63, woj. podkarpackie).*
- *Do ćwiczeń mieliśmy stare komputery, które nie zawsze pracowały należycie. (kobieta lat 65, woj. podkarpackie).*
- *Brak atmosfery, brak szacunku dla osób starszych. Wiele osób zrezygnowało z uczestnictwa. (kobieta lat 69, woj. dolnośląskie)*
- *Zawiedziona byłam zajęciami florystycznymi, układanie wiązanek ze sztucznych kwiatów – tandeta, można kupić na rynku i pod cmentarzem. Oczekiwałam, że będziemy zainspirowane i nauczone jak z różnych naturalnych produktów można stworzyć piękne ozdoby, które przez jakiś czas będą zdobić nasze mieszkania. (kobieta lat 71, woj. dolnośląskie)*

5.5. Polityka społeczna wobec osób starszych na szczeblu centralnym i lokalnym

Poza Programem ASOS podmioty szczebla centralnego jak i lokalnego realizowały szereg innych działań z zakresu polityki społecznej wobec osób starszych. W oparciu o sporządzaną od 2015 r. przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej *Informację o sytuacji osób starszych w Polsce*⁵¹ przedstawiono wybrane działania.

Działania na szczeblu centralnym

Na szczeblu centralnym realizowano m.in. następujące działania skierowane do osób starszych:

Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego przeprowadziło coroczną akcję 60+Kultura, której celem było uczynienie oferty kulturalnej instytucji kultury bardziej dostępnej dla seniorów. Ponad 300 placówek w całej Polsce: muzea, galerie, domy kultury, teatry, przygotowało specjalny program kulturalny dla osób starszych, obejmujący m.in. bezpłatne wejście w celu skorzystania z oferty instytucji, specjalnie zorganizowane spotkania, wykłady, warsztaty, wycieczki z przewodnikami. Do seniorów skierowano również ofertę edukacyjną instytucji kultury, która przyjęła formę cyklicznych spotkań – specjalnie organizowanych zajęć, warsztatów, wykładów czy oprowadzania po ekspozycji (np. Muzealne wtorki – cotygodniowe spotkania w Kinie MUZ w Muzeum Narodowym w Warszawie).

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej realizowało, zainicjowaną w grudniu 2016 r. kampanię informacyjną *Bezpieczny i Aktywny Senior*. Celem głównym kampanii było podwyższenie świadomości polskiego społeczeństwa z zakresu bezpieczeństwa oraz aktywności osób starszych.

W 2015 r. rozpoczęto realizację Programu Wieloletniego *Senior-WIGOR na 2015–2020*⁵², przekształconego w 2017 r. w *Program Senior+*⁵³, który polega na wsparciu tworzenia Dziennych Domów *Senior-WIGOR* przez jed-

Ministerstwa włączyły się w realizację działań na rzecz osób starszych

⁵¹ Za rok 2015, za rok 2016 i za rok 2017.

⁵² Przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 17 marca 2015 r. uchwałą nr 34 (M.P. poz. 341).

⁵³ Na mocy uchwały Rady Ministrów nr 157 z dnia 20 grudnia 2016 r. (M.P. poz. 1254).

nostki samorządu terytorialnego⁵⁴. Celem tego programu jest w szczególności zapewnienie wsparcia seniorom (osobom nieaktywnym zawodowo w wieku 60+) poprzez umożliwienie korzystania z oferty na rzecz społecznej aktywizacji, w tym oferty prozdrowotnej, obejmującej także usługi w zakresie aktywizacji ruchowej lub kinezyterapii, edukacyjnej, kulturalnej, rekreacyjnej i opiekuńczej w zależności od potrzeb stwierdzonych w środowisku lokalnym. W latach 2013–2017 na realizację tego programu wydatkowano z budżetu państwa 57,3 mln zł.

Ministerstwo Zdrowia od 1 września 2016 r. osobom po ukończeniu 75. r.ż. przysługuje bezpłatne zaopatrzenie w leki, środki spożywcze specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych. Leki bezpłatne dla seniorów zostały wybrane z puli leków objętych refundacją, obecnych w wykazie leków refundowanych. Aktualnie na wykazie pozostają i leki tańsze i droższe o tożsamym działaniu. **Rocznie z leków tych korzysta 2,5 mln osób. Obecnie wydatki związane z finansowaniem ww. bezpłatnych leków seniorom przekraczają w skali miesiąca kwotę 60 mln zł.**

Elementem systemu ochrony zdrowia uwzględniającym potrzeby osób starszych są również skierowane do nich programy polityki zdrowotnej ukierunkowane na działania profilaktyczne oraz na realizację specjalistycznego leczenia, tj.: 1) Program wieloletni na lata 2016–2024 – *Narodowy Program Zwalczania Chorób Nowotworowych*; 2) Program wieloletni na lata 2011–2020 – *Narodowy Program Rozwoju Medycyny Transplantacyjnej*; 3) *Program wyrównywania dostępności do profilaktyki i leczenia chorób układu sercowo-naczyniowego w latach 2017–2020 POLKARD*; 4) *Program zapobiegania depresji w Polsce na lata 2016–2020*.

Ministerstwo Cyfryzacji koncentruje się na rozwoju publicznych usług cyfrowych. Dbą o standardy tworzenia nowych usług i współpracuje z innymi resortami w zakresie udostępniania obywatelom popularnych e-usług publicznych, dzięki którym można załatwiać sprawy urzędowe online, w dogodnym czasie i z dowolnego miejsca. Dla osób starszych szczególnie użyteczne mogą być takie e-usługi, jak: *Uzyskaj odpis aktu stanu cywilnego, Uzyskaj dowód osobisty, Sprawdź, czy dowód jest unieważniony*, a także e-usługa usprawniająca komunikację obywateli z administracją, czyli *Wyślij pismo ogólne*. Osoby starsze są także adresatami informacji, jak korzystać ze Zintegrowanego Informatora Pacjenta (ZIP) i jak założyć w nim konto.

W Akademii Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej (NASK) trwają prace nad nowym e-learningiem dla seniorów. Celem kursu jest wsparcie w łatwym i bezpiecznym starcie w korzystaniu z komputera i Internetu. Ponadto, zdaniem ekspertów z Akademii NASK, seniorzy, jako osoby często zaangażowane w opiekę nad wnukami, są ważnymi odbiorcami działań, których celem jest bezpieczeństwo dzieci w Internecie.

⁵⁴ Są to te jednostki, których strategie rozwoju pomocy społecznej uwzględniają rozwój infrastruktury dla osób starszych lub w których brak jest innej infrastruktury pomocy społecznej.

Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego wzmacniało działalność Uniwersytetów Trzeciego Wieku (UTW) m.in. w III Filarze Strategii *Nauka dla Ciebie – Społeczna odpowiedzialność nauki*. W 2015 r. realizowany był ogólnopolski *Program Aktywny Senior*, w którym udział wzięło 944 osób starszych. Miał on na celu przede wszystkim poprawę kondycji, koordynacji, gibkości osób starszych. W 2015 r. Ministerstwo wsparło Międzynarodowy Kongres Starzenia. Ponadto w 2016 r. w ramach programów europejskich Ministerstwo wsparło kwotą ponad 3,7 mln zł wykonanie ośmiu projektów badawczych, których tematyka była związana z zagadnieniami dotyczącymi różnych aspektów życia osób starszych.

Ministerstwo Finansów – osoby starsze korzystały z licznych ulg podatkowych, w tym m.in. z ulgi na cele rehabilitacyjne, darowizn oraz z tytułu użytkowania sieci Internet – odliczając je od dochodów podlegających opodatkowaniu. Z danych zebranych z zeznań podatkowych za 2016 r. wynika, że z ulgi na cele rehabilitacyjne skorzystało ponad 829 tys. osób urodzonych w 1956 r. i wcześniej, a kwota wydatków z tego tytułu wyniosła 1909,5 mln zł; z odliczenia darowizn przekazanych na cele określone w art. 4 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, kultu religijnego oraz krwiodawstwa realizowanego przez honorowych dawców krwi skorzystało w rozliczeniu za 2016 r. 118 tys. osób urodzonych w 1956 r. i wcześniej, a kwota podlegających odliczeniu darowizn wyniosła ponad 94,1 mln zł.

Podatnikom, którzy ukończyli 60 lat wykonującymi osobiście działalność usługową, wytwórczo-usługową, transportową przysługuje również prawo do obniżenia przyjętej stawki podatkowej o 20%.

Dodatkowo w ramach działań, które były podejmowane w 2017 r. i które pośrednio mogły wpłynąć na sytuację osób starszych, należy wymienić zmiany dotyczące tzw. kwoty wolnej od podatku. Rozszerzono krąg podatników, którzy nie zapłacą podatku za rok 2018, poprzez podwyższenie kwoty wolnej z 6600 zł do 8000 zł. Niższy niż w 2017 r. podatek zapłacą także podatnicy, których podstawa opodatkowania będzie mieścić się w przedziale 8000 zł–13 000 zł.

Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej podjęło w obszarze aktywności społecznej, kulturalnej i edukacyjnej w 2017 r. na rzecz osób starszych następujące działania:

Akwarium Gdyńskie zrealizowało dla seniorów cykliczne zajęcia z edukacji morskiej połączone ze zwiedzaniem ekspozycji (w ramach Uniwersytetu Trzeciego Wieku) oraz cyklicznie spotkania „Klubu Podróżników Akwarium Gdyńskiego”,

Akademia Morska przeszkoliła na kursach doksztalających i szkoleniach różnego typu ok. 366 osób starszych.

Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa wprowadziło m.in. instrument wsparcia w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych osób starszych. Jest to nowy program społecznego budownictwa czynszowego, realizowany na podstawie znowelizowanej ustawy z dnia 26 października

1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego⁵⁵. Powstałe w ramach programu lokale mają być kierowane do gospodarstw domowych uzyskujących umiarkowane dochody (osoby starsze), a zatem zbyt niskie, by wynając mieszkanie lub zaciągnąć kredyt hipoteczny na jego zakup na warunkach czysto rynkowych, a zarazem zbyt wysokie, by otrzymać lokal komunalny. Na przykład: Miasto Poznań we współpracy z Poznańskim Towarzystwem Budownictwa Społecznego (TBS) realizowało Program dla osób starszych w ramach, którego powstało ogółem 147 mieszkań; w 2017 r. Miasto Wrocław we współpracy z TBS rozpoczęło realizację inwestycji mieszkaniowej dedykowanej osobom starszym w ramach, której planuje się powstanie 57 lokali.

Policja podejmowała inicjatywy profilaktyczne m.in. w zakresie bezpieczeństwa seniorów. Na przykład w 2016 r. przeprowadzono 152 takie inicjatywy, które służyły podnoszeniu świadomości osób starszych na temat zagrożeń związanych m.in. z przestępczością, patologiami, bezpieczeństwem na drodze oraz poszerzeniu umiejętności radzenia sobie w sytuacjach trudnych, w tym reagowania i powiadamiania o zagrożeniach.

Ministerstwo Sprawiedliwości wprowadziło m.in. nieodpłatną pomoc prawną na etapie przedsądowym. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. *nieodpłatnej pomocy prawnej oraz edukacji prawnej*⁵⁶ stworzyła możliwość uzyskania nieodpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym m.in. przez osoby, które ukończyły 65 lat. W latach 2016–2017 z takiej możliwości skorzystały 419 243 osoby starsze.

Działania na szczeblu regionalnym

W okresie objętym kontrolą na szczeblu lokalnym, wśród jednostek samorządu terytorialnego, w których NIK zasięgnęła informacji⁵⁷, podejmowanych było szereg działań skierowanych do osób starszych. I tak:

W **Gliwicach** działania wobec seniorów obejmowały m.in.:

- utworzenie Zespołu Zadaniowego ds. Seniorów przy Gliwickim Centrum, Organizacji Pozarządowych;
- zadania realizowane w ramach ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie: *Senior can dance, Bal Grand Prix Seniorów, Trzeci wiek aktywny w kulturze XIX, XX i XXI wieku, Dojrzała do kultury, Akademia Zdrowego Seniora*;
- miejski program *Gliwicki Senior 67+ i 75+*, umożliwiający seniorom korzystanie ze zniżek oferowanych przez instytucje, firmy i przedsiębiorstwa;
- coroczną imprezę plenerową *Rodzinny Piknik Seniora*, organizowaną w Parku Chopina w Gliwicach;
- imprezę *Senioralia Wojewódzkie*, zorganizowaną we współpracy ze Śląskim Urzędem w Parku Chopina;
- cykl bezpłatnych spotkań edukacyjno-zdrowotnych *Zdrowe Gliwice*.

⁵⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1020.

⁵⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 2030, ze zm.

⁵⁷ W trybie art. 29 ust. 2 lit. f ustawy o NIK.

W **Szczecinie** działania wobec seniorów obejmowały m.in.:

- tworzenie klubów seniora oraz wsparcie działalności Uniwersytetów Trzeciego Wieku we współpracy z uczelniami wyższymi i organizacjami pozarządowymi;
- organizację cyklicznych spotkań kulturalnych dla seniorów.

W **Poznaniu** działania wobec seniorów obejmowały m.in.:

- utworzenie w 2009 r. Centrum Inicjatyw Senioralnych, do którego zadań należało m.in. realizowanie działań na rzecz rozwoju i aktywizacji środowisk senioralnych, prowadzenie poradnictwa, w tym psychologicznego i rzecznictwa seniorów oraz ich rodzin (prowadzenie „Punktu informacji 60+” oraz portali informacyjnych), prowadzenie badań i analiz społecznych środowiska seniorów oraz promocja i wsparcie działań wolontaryjnych seniorów (projekt *Poznański wolontariat 60+*);
- powołanie pierwszej w kraju Miejskiej Rady Seniorów, której zadaniem było m.in. inicjowanie i monitorowanie działań w ramach budownictwa dla seniorów i medycznych usług geriatrycznych, pilotowanie inicjatyw w ramach *Miasta Przyjaznego Starzeniu*, prowadzenie aktywizacji pensjonariuszy poza domami pomocy społecznej i działalność edukacyjna;
- współpracę z organizacjami pozarządowymi w ramach, której realizowane były działania w obszarze *działalność na rzecz osób w wieku emerytalnym*, ukierunkowane na poprawę stanu fizycznego i psychicznego seniorów poprzez organizację warsztatów tematycznych, zajęć psychoedukacyjnych, ćwiczeń usprawniająco-ruchowych czy aktywizację społeczną. Ośrodki wsparcia dziennego w ramach zajęć klubowych realizowały warsztaty z zakresu treningu pamięci, spotkań z dietetykiem, zajęć informatycznych, kursów językowych, warsztatów gimnastyki;
- realizację od grudnia 2017 r. projektu *Karta Seniora – Poznańska Żłota Karta* w celu ułatwienia dostępu do różnego rodzaju dóbr kultury, wypoczynku, sportu, turystyki czy oświaty.

W **Żywcu** działania wobec seniorów obejmowały m.in.:

- otwarcie Żywieckiego Klubu Seniora;
- w latach 2016–2017 Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji organizował dla seniorów cykliczne zajęcia z nordic walking, gimnastykę oraz szkolenia z udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej;
- bezpłatne udostępnienie pomieszczeń organizacjom zrzeszającym seniorów na uroczystości i spotkania.

5.6. Aktywność Społeczna Osób Starszych w wybranych krajach

Niemcy należą do najszybciej starzejących się społeczeństw. Średnia długość życia w Niemczech to 83 lata u kobiet i 73 lata u mężczyzn. Obecnie na 100 osób w wieku produkcyjnym przypada 34 emerytów, a według prognoz do 2060 r. emerytów będzie dwa razy więcej, podobnie jak osób powyżej 80. roku życia.

Aktywność seniorów
w Niemczech

Podstawowymi dokumentami konstytuującymi politykę wobec osób starszych są raporty na temat sytuacji osób starszych (Altenbericht), przygotowywane przez niezależnych ekspertów, akceptowane przez Federalne

Ministerstwo do spraw Rodziny, Seniorów, Kobiet i Młodzieży, a następnie rząd federalny i dyskutowane na forum Bundestagu. Raporty są publikowane i stanowią przedmiot publicznej debaty. Ze względu na fakt, iż polityka wobec osób starszych realizowana jest przede wszystkim na poziomie lokalnym, bardzo ważną rolę w kształtowaniu zakresu przedmiotowego udzielanego wsparcia i jego organizowaniu spełnia plan działania na rzecz starszych mieszkańców. Plan taki opracowywany jest w każdym dużym mieście, powiecie i w większości gmin. Punktem wyjścia dla sformułowanego planu jest diagnoza społeczna dotycząca starszej ludności, stanowiąca integralną część planu. Obok wskazania najbardziej dotkliwie odczuwanych potrzeb i określenia najważniejszych działań mających na celu ich zaspokojenie, *Altenplan* spełnia rolę swego rodzaju mapy drogowej, pokazującej kolejne kroki, jakie należy podjąć, by osiągnąć zdefiniowane wcześniej cele. Wśród tych celów poczesne miejsce zajmuje zaspokojenie potrzeb bytowych seniorów i umożliwienie im w miarę samodzielnego egzystowania, nawet w gospodarstwach jednoosobowych. Druga grupa celów do osiągnięcia, których zgodnie z dokumentem mają dążyć władze samorządowe, to integracja mieszkańców. W tym zakresie plany obejmują zazwyczaj działania samorządu oraz organizacji pozarządowych. Oprócz planów działania na rzecz osób starszych niektóre miasta opracowują i publikują również plany pomocy dla osób starszych (*Altenhilfeplan*). Plany takie dotyczą przede wszystkim rozwoju usług adresowanych do osób starszych, w tym niesamodzielnych. Obejmują jednak również szeroki zakres świadczeń pomocy społecznej, a dokładnie – jej części zajmującej się udzielaniem pomocy w szczególnych sytuacjach życiowych (*Hilfe in besonderen Lebenslagen; HBL*)⁵⁸.

Podstawą niemieckiej polityki senioralnej jest kooperacja pomiędzy sektorem pozarządowym, prywatnym i publicznym. Jej celem są takie działania, które pozwalają na jak najdłuższe niezależne i samodzielne funkcjonowanie osób w podeszłym wieku. Większość niemieckich seniorów realizuje własne plany i cieszy się czasem dla siebie. Należą oni do zdrowych i aktywnych fizycznie osób, które nie szcędzą czasu na poranną gimnastykę, długie spacery czy popołudnia na pływalniach i siłowniach. Seniorzy w Niemczech rozwijają się wedle swojego hobby. Działają też mnóstwo organizacji, które zachęcają do aktywnego spędzania czasu wolnego, a niektóre go nawet organizują. Istnieją organizacje samopomocy seniorów, które w ramach wolontariatu aktywizują osoby starsze. Organizują wolny czas, grupy artystyczne, wycieczki, a nawet uczą języków obcych. Liczba osób starszych w klubach fitness niemalże podwoiła się w ostatnich latach. W Niemczech działają również firmy organizujące wyjazdy dla seniorów do uzdrowisk, wycieczki wędrownie i rowerowe. Rozwija się także turystyka *wellness*, która polega na wyjazdach do uzdrowisk i kurortów w celu korzystania z metod odnowy biologicznej. Niemcy są bardzo aktywni, jeśli chodzi o wkład w rozwój kultury. Wielu z nich działa we wszelkich organizacjach kulturalnych, edukacyjnych i społecznych. Starają się o wspólny dialog z młodszym pokoleniem, mając zarazem wpływ na rozwój niemieckiej

⁵⁸ Drugą, obok HBL, część pomocy społecznej w Niemczech, stanowią świadczenia pieniężne – pomoc na utrzymanie (*Hilfe zum Lebensunterhalt; HLU*).

kultury. W Niemczech funkcjonuje też usługa autobusowa, która pomaga osobom starszym mieszkającym na wsiach prowadzić aktywne życie. Kursowanie autobusów zapewniają ośrodki świadczące opiekę dla seniorów, a współfinansuje je Unia Europejska. W ten sposób osoby starsze i niepełnosprawne nie muszą być narażone na wykluczenie społeczne i mogą uczestniczyć w wielu aktywnościach, które były ograniczone ze względu na ich zamieszkanie. Co ciekawe, wielu seniorów nie rezygnuje z pracy po przejściu na emeryturę. Znaczna część z nich podejmuje pracę w niskim wymiarze godzin, aby aktywnie spędzać czas i dorobić sobie do emerytury. To bardzo korzystne rozwiązanie dla seniora, który chce zadbać zarówno o kondycję umysłową, jak i zdrowie.

Seniorzy we Francji stanowią nieco ponad 16% społeczeństwa, natomiast średnia długość życia wynosi ponad 80 lat. Systematycznej zmianie ulegają systemy pomocy seniorom – w przeciągu ostatnich lat we Francji powstały specjalne ośrodki oraz fundusze działające na rzecz osób starszych.

Aktywność seniorów we Francji

Francja, jako pierwszy kraj zmierzyła się z problemem rosnącego odsetka osób starszych już w XIX w. Na początku XX w. Francja była jedynym starym krajem, tzn. odsetek osób w wieku 60 lat i więcej wynosił powyżej 13%. Część działań, podejmowanych przez kolejne rządy, można uznać za pierwowzór polityki senioralnej oraz polityki na rzecz starzejącego się społeczeństwa. Przełomowym momentem w zakresie świadomości politycznej dotyczącej działań w zakresie opieki dla osób starszych we Francji, był rok 2003, wówczas miała miejsce fala tropikalnych upałów, która spowodowała śmierć około 15 tys. osób starszych.

Wprowadzono Plan na rzecz Starzenia się i Solidarności (2003–2006) w ramach, którego przeznaczono wielkie nakłady finansowe na remonty lub budowę domów opieki oraz rozwój nowoczesnej opieki długoterminowej. Przeznaczono wówczas 9 miliardów euro na poprawę opieki zdrowotnej i opieki domowej dla osób starszych. W latach 2007–2009 zainicjowano ogólnokrajowy plan, w którym promowano zdrowe starzenie się osób w wieku 55–75 lat. Częścią strategicznego Narodowego Planu na rzecz Dobrego Starzenia się był Program Solidarności z Osobami Bardzo Starymi (osoby powyżej 75. roku życia). W kolejnych latach również inicjowano programy związane ze zdrowiem osób starszych: m.in. na rzecz osób chorujących na Alzheimera (2008–2012), plan przeciwko bólowi (2006–2010), plan dla opieki paliatywnej (2008–2012), plan na rzecz prewencji zachowań samobójczych osób starszych (2011–2014). Szeroki wachlarz problemów, zapisanych w planach strategicznych ukazuje świadomość kolejnych rządów we Francji po 2003 roku z zakresu prewencji i wspierania osób starszych oraz ich rodzin.

W Szwecji⁵⁹ od lat z powodzeniem prowadzone jest wsparcie osób starszych w ich środowisku. Tamtejsze lokalne władze w ustalonych przez państwo ramach, realizują to zadanie za pośrednictwem usług transportowych, adaptacji pomieszczeń, dowozu żywności, świadczonych w domu usług wspomagających i opiekuńczych, a także wielowymiarowego wspar-

Szwedzki model wsparcia osób starszych

⁵⁹ Opis z magazynu Polityka Senioralna nr 3 ze stycznia 2017 r. – Rafał Bakalarczyk.

cia opiekunów osób starszych, które tracą samodzielność. Szwedzkie państwo opiekuńcze nie próbuje regulować każdej sfery życia społecznego ogólnie i szczegółowo. Dużą część decyzji pozostawia się w rękach władz i instytucji lokalnych, znajdujących się najbliżej mieszkańców, którym mają służyć. Odnosi się to do polityki senioralnej zwłaszcza po tzw. *Adel reform* z początku lat 90-tych, która na nowo określiła podział obowiązków w sferze opieki między władze centralne, regionalne i lokalne. O ile w 1960 r. dwa razy więcej korzystających z opieki osób w wieku 80+ otrzymywało ją w instytucji niż w domu, o tyle w 2010 r. proporcje uległy niemal odwróceniu. Dziś potrzeby opiekuńcze osób sędziwych są zaspokajane częściej w domach niż w placówkach całodobowych.

Osoby starsze mogą występować do swojej gminy o przyznanie usług opiekuńczych bądź pielęgnacyjnych, w zależności od potrzeb. Po złożeniu stosownego wniosku pracownik socjalny, określany mianem menadżera opieki dokonuje diagnozy potrzeb i na tej podstawie – wspólnie z samym zainteresowanym – określa indywidualny plan opieki, jej charakter i zakres. W zależności od potrzeb i preferencji osoby starszej wymiar opieki może być zróżnicowany od wizyty raz w tygodniu do odwiedzin kilka razy dziennie. Statystyczny odbiorca domowych usług opiekuńczych otrzymuje około 7 godzin tygodniowo. Ważna – i typowa dla szwedzkiego podejścia – jest zasada przydzielania wsparcia w oparciu nie o kryterium dochodowe, a diagnozę potrzeb. Od początku funkcjonowania opieki domowej dążono do tego, by na równym i wysokim poziomie usługi te otrzymywali obywatele bez względu na status społeczno-ekonomiczny. Niewielka współpłatność bywa wprawdzie stosowana, w przypadku nieco zamożniejszych obywateli, ale stanowi ona jedynie uzupełnienie mechanizmu finansowania opieki opartego na funduszach publicznych. O ile na opiekę długoterminową ogółem w Szwecji wydaje się ponad 3,5% PKB (jeden z najwyższych wskaźników na świecie) jedynie 5% stanowią nakłady prywatne, a 95% wydatki sektora publicznego.

W Szwecji stosuje się także na szeroką skalę adaptację pomieszczeń i instalowanie różnych urządzeń zwiększających bezpieczeństwo i umożliwiających teleopiekę. Osoby starsze mogą starać się o specjalne granty z gminy na ten cel, które w całości pokrywają koszt adaptacji pomieszczeń, bez względu na sytuację dochodową starszej osoby. Popularną formą pomocy w miejscu zamieszkania jest dostarczanie posiłków. Warunkiem ich otrzymania jest stwierdzona niezdolność do samodzielnego pozyskiwania i przyrządzania posiłków. Poszczególne gminy odmiennie podchodzą do odpłatności, ale wszędzie udział kosztów własnych po stronie odbiorców wsparcia jest niewielki, a ustawowy górny limit prywatnych nakładów na ten cel to 10%. W Szwecji za organizację tego systemu dystrybucji posiłków odpowiadają gminy. Ważnym ogniwem lokalnych systemów wsparcia osób starszych w środowisku jest pomoc udzielana ich bliskim. Chodź rodzina zawsze była obecna w pomocy osobom starszym, dopiero od drugiej połowy lat 90. systematycznie próbuje się ją w tej roli wspierać. Samorządy otrzymały w tym zakresie także odgórne zachęty i wytyczne.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Celem głównym kontroli była ocena *Programu ASOS*, jako efektywnego narzędzia kształtowania polityki senioralnej.

Cel główny kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

Cele szczegółowe

1. Czy Ministerstwo prawidłowo zarządzało Programami ASOS w zakresie metod wyboru projektów realizujących założone cele, zapewniło przestrzeganie procedur i sprawowało nadzór nad wykorzystaniem środków?
2. Czy realizacja Programów ASOS przyniosła zakładane efekty, a wskaźniki ewaluacji były powiązane z rezultatami dotowanych działań i umożliwiały weryfikację ich jakości i trwałości?
3. Czy Ministerstwo ewaluowało w sposób planowy działania ASOS, a związane z tym analizy wskazywały konkretne rekomendacje uwzględniające m.in. *ZDPS*, skutki starzenia się społeczeństwa i realizację innych programów polityki senioralnej?
4. Czy beneficjenci wykonali dotowane projekty, uzyskali zakładane efekty oraz respektowali zasady wykorzystania środków ASOS?

Zakres podmiotowy

Kontrolę przeprowadzono z uwzględnieniem kryteriów: legalności, celowości, gospodarności i rzetelności.

Kryteria kontroli

2013–2018 (I półrocze)

Okres objęty kontrolą

W 39 jednostkach zasięgnięto dodatkowych informacji (w tym trybie zwrócono się do urzędów miast i gmin), w celu ustalenia zakresu współpracy jednostki samorządu terytorialnego z organizacją pozarządową.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

Kontrola pt. *Realizacja rządowych programów na rzecz aktywności społecznej osób starszych (P/18/039)* została podjęta z inicjatywy własnej NIK.

Pozostałe informacje

W kontroli uczestniczyły: Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny oraz sześć Delegatur NIK w: Katowicach, Krakowie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i we Wrocławiu. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 5 czerwca 2018 r. do 31 października 2018 r.

W ramach postępowania kontrolnego na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o NIK skierowano wystąpienia pokontrolne do kierowników wszystkich 22 jednostek kontrolowanych. W ocenach kontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, przyjęto ocenę opisową z uwzględnieniem m.in.: wykonania zadań przewidzianych umową, przestrzegania przepisów i procedur obowiązujących przy wykorzystaniu środków publicznych, uzyskania zakładanych efektów oraz prawidłowości prowadzonej ewaluacji. W wystąpieniach do kierowników jednostek sformułowano 26 wniosków pokontrolnych, z których 12 zrealizowano, 12 było w trakcie realizacji, a dwóch nie zrealizowano.

W wyniku kontroli zidentyfikowano finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości na łączną kwotę 11,8 tys. zł oraz korzyści finansowe w wysokości 2 tys. zł.

ZAŁĄCZNIKI

Kierownicy kontrolowanych organizacji pozarządowych nie zgłosili zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych.

Badania kontrolne zostały pogłębione badaniami ankietowymi. Anonimowe ankiety skierowano do 1559 osób starszych, którzy uczestniczyli w realizowanych projektach w ramach Programu ASOS. Wypełnione ankiety odesłało 846 seniorów (54,3%). Wyniki ankiety zostały opracowane przez NIK.

Wykaz jednostek kontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ⁶⁰
1.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej	Elżbieta Rafalska Władysław Kosiniak-Kamysz	Opisowa
		Fundacja „Animacja” w Otwocku	Halina Olszewska – Prezes Zarządu, Przemysław Olszewski – Pełnomocnik Zarządu	Opisowa
		Caritas Diecezji Radomskiej w Radomiu	Ksiądz Robert Kowalski	Opisowa
		Stowarzyszenie „B-4” w Rzeszowie	Beata Dorota Sołtys	Opisowa
2.	Delegatura NIK w Katowicach	Śląska Fundacja Wspierania Przedsiębiorczości w Gliwicach	Bożena Gabryel	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości
		Stowarzyszenie „Moje Miasto” w Rydułtowach	Marek Wystyrk	Pozytywna
		Stowarzyszenie „Aktywne Kobiety Podbeskidzia” w Żywcu	Zarząd: Beata Muś – Prezes, Helena Rus – Wiceprezes, Agnieszka Krąż – Sekretarz, Bernadetta Adamek – Skarbnik, Anna Zoń-Szafarz – Członek Zarządu	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości

⁶⁰ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej wg proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
3.	Delegatura NIK w Krakowie	Stowarzyszenie Teatr Nowy w Krakowie	Piotr Sieklucki	Pozytywna
		Stowarzyszenie „Manko” w Krakowie	Łukasz Salwarowski	Pozytywna
		Ogólnopolska Federacja Stowarzyszeń Uniwersytetów Trzeciego Wieku w Nowym Sączu	Wiesława Borczyk	Pozytywna
4.	Delegatura NIK w Poznaniu	Wielkopolskie Stowarzyszenie Wolontariuszy Opieki Paliatywnej Hospicjum Domowe w Poznaniu	Zarząd: Krzysztof Sawiński – Prezes Zarządu, Anna Jakrzewska-Sawińska – Wiceprezes Zarządu, Anna Ziółkowska – Sekretarz Zarządu, Alicja Tuszyńska – Skarbnik Zarządu, Szymon Komorowski – Członek Zarządu	Pozytywna
		Fundacja Pomocy Osobom Niepełnosprawnym i Chorym „Tęczowa Gromada” w Starym Mieście	Bartłomiej Olkiewicz, od 18 listopada 2012 r. do 30 kwietnia 2018 r. Hanna Maria Nawrocka	Pozytywna
		Federacja Stowarzyszeń Amazonki w Poznaniu	Krystyna Wechmann	Pozytywna
5.	Delegatura NIK w Szczecinie	Klub Uczelniany Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Wałczu	Łukasz Gniot	Pozytywna
		Stowarzyszenie Ludzi Aktywnych w Dolicach	Danuta Krekora	Opisowa
		Stowarzyszenie absolwentów, pracowników i przyjaciół Wydziału Humanistycznego Uniwersytetu Szczecińskiego „Razem” w Szczecinie	prof. dr hab. Barbara Kromolicka	Pozytywna

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności
6.	Delegatura NIK w Warszawie	Katolicka Fundacja Pomocy Uzależnionym i Dzieciom „Karan” w Warszawie	Bożena Bereda	Pozytywna
		Fundacja „Zaczyn” w Warszawie	Przemysław Wiśniewski	Opisowa
		Stowarzyszenie „W.A.R.K.A” Wizja Aktywność Rozrywka Kultura Alternatywa w Warce	Andrzej Zaręba	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
7.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Stowarzyszenie „Radość Życia” w Wałbrzychu	Wanda Radłowska	Pozytywna
		Fundacja „Sychem” w Bielawie	Joanna Pilecka Kuźmicka	Pozytywna
		Fundacja „Krzyżowa” dla Porozumienia Europejskiego w Grodziszczu	Członkowie Zarządu: Robert Żurek od 24.09.2014 r. do nadal, Dorota Krajdocha od 19 maja 2018 r. do nadal	Opisowa

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

1. Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012–2013 był realizowany od września 2012 r. do grudnia 2013 r., a następnie kontynuowany w ramach Rządowego Programu na rzecz Aktywności Osób Starszych na lata 2014–2020. W Programie na lata 2012–2013 na jego sfinansowanie przeznaczono 60 mln zł, a budżet w latach 2014–2020 wyniesie 280 mln zł, tj. 40 mln rocznie. Program ma na celu promowanie działań podtrzymujących aktywność osób starszych i zapewnienie ich udziału w życiu społecznym oraz działania ukierunkowane na osoby o ograniczonej samodzielności. Komponent konkursowy przewiduje działania w czterech priorytetowych obszarach: Priorytet I. Edukacja osób starszych; Priorytet II. Aktywność społeczna promująca integrację wewnątrz- i między-pokoleniową; Priorytet III. Partycypacja społeczna osób starszych; Priorytet IV. Usługi społeczne osób starszych.

Realizację zadań Programu ASOS reguluje m.in. ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁶¹, która ustala reguły prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych, współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi i uzyskiwania przez te organizacje statusu organizacji pożytku publicznego, a także określa szczegółowe zasady funkcjonowania organizacji pożytku publicznego. Przewiduje też możliwość opracowania przez Ministra, po zasięgnięciu opinii Rady Działalności Pożytku Publicznego, resortowych programów wspierania rozwoju organizacji pozarządowych oraz finansowego wspierania tych programów, w szczególności w trybie otwartego konkursu ofert.

2. Zgodnie z definicją działalności pożytku publicznego, działalnością tą jest działalność społecznie użyteczna, prowadzona przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych określonych w uodppiw. Pojęcie działalności społecznie użytecznej zostało wypracowane przez doktrynę i orzecznictwo⁶² w ramach analizy ustawy o fundacjach⁶³. Działalność ta powinna być przydatna z punktu widzenia interesu ogółu, niż partykularny interes założycieli danej organizacji lub członków jej organów, a także członków organizacji o charakterze korporacyjnym⁶⁴. Stanowisko takie potwierdzają też zasady uzyskania statusu organizacji

⁶¹ Podstawą prawną Programu ASOS jest art. 5c ustawy.

⁶² H. Cioch *Prawo fundacyjne*, Warszawa 2011 r. str. 60–62; H. Izdebski *Fundacje i stowarzyszenia. Komentarz, orzecznictwo, skorowidz*. Łomianki 2001 r., str. 47–48; wyrok NSA w Lublinie z dnia 8 lutego 1994 r. SA/Lu 1321/93 (Monitor Podatkowy nr 8 poz. 240); uchwała SN z dnia 2 lutego 1994 r. III CZP/183/93 (OSNC nr 6, poz. 137).

⁶³ Art. 1 ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1491).

⁶⁴ Przykładowo, według B. Niemierki „<Użyteczność> zawiera w sobie element przydatności. Cel fundacji winien być przydatny z punktu widzenia interesów ogółu. Interes publiczny (społeczny) i prywatny pozostają w stosunku dychotomicznym, tylko realizacja celu o wymiarze ogólnym odpowiada ustawowej definicji celu fundacji. [...] Kryterium użyteczności (przydatności) społecznej wyłącza cele dla dobra ogólnego nie tylko szkodliwe, ale i obojętne”. Statut fundacji, cz. 2, Myśl prawnicza 1995 r. nr 4.

pożytku publicznego⁶⁵. Niezbędnym tego warunkiem jest m.in. prowadzenie działalności pożytku publicznego na rzecz ogółu społeczności lub określonej grupy podmiotów, pod warunkiem, że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa. W przypadku stowarzyszenia działalność pożytku publicznego nie może być prowadzona wyłącznie na rzecz jej członków⁶⁶.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie określa przedmiotowy zakres sfery zadań publicznych⁶⁷. W art. 3 ust. 3 uodppiw wyszczególniono ponadto inne podmioty, zrównane z organizacjami pozarządowymi w swoich uprawnieniach i obowiązkach wynikających z ustawy, o ile podejmują działalność pożytku publicznego. Wskazano m.in. osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w RP, o stosunku Państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz gwarancjach wolności sumienia i wyznania, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności pożytku publicznego oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego⁶⁸. Ze sfery działalności pożytku publicznego wyłączone zostały związki zawodowe i organizacje pracodawców, samorządy zawodowe oraz partie polityczne i utworzone przez nie fundacje⁶⁹. Zgodnie z założeniami przyjętymi w Programie ASOS podmiotami uprawnionymi do korzystania ze środków finansowych przeznaczonych na realizację Programu są organizacje pozarządowe i podmioty określone w art. 3 ust. 2–3 uodppiw.

3. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie określa też zasady współpracy między organami administracji publicznej prowadzącymi działalność w sferze zadań publicznych, a organizacjami pozarządowymi (i z nimi zrównanymi)⁷⁰. Są to: pomocniczość⁷¹, suwerenność stron, partnerstwo, efektywność, uczciwa konkurencja i jawność. Z kolei ustawa o finansach publicznych ustala zasadę jawności gospodarowania środkami publicznymi. Nakazuje w związku z tym m.in. podawanie do publicznej wiadomości kwot dotacji udzielanych z budżetu państwa oraz upublicznianie wykazu podmiotów spoza sektora finansów publicznych, którym ze środków publicznych została udzielona dotacja⁷².

⁶⁵ Art. 20 ust. 1 pkt 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁶⁶ Art. 20 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁶⁷ Art. 4 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁶⁸ Jak wyżej – art. 3 ust. 3 pkt 1 i 2.

⁶⁹ Jak wyżej – art. 3 ust. 4.

⁷⁰ Jak wyżej art. 5 ust. 3.

⁷¹ Zasada pomocniczości (subsydiarności) zakłada, że organy nadrzędne powinny wyręczać organy państwowe niższego szczebla tylko, gdy nie są one w stanie same wywiązywać się ze swoich obowiązków lub działają mniej efektywnie. Ponadto państwo nie powinno realizować zadań, które mogą być realizowane przez jednostkę.

⁷² Art. 34 ust. 1 pkt 3 lit. a oraz pkt 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.).

4. Katalog form współpracy organów administracji z organizacjami pozarządowymi⁷³ ma charakter otwarty. Spośród nich zastosowanie do *Programu ASOS* ma przede wszystkim zlecenie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych, na zasadach określonych w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Może mieć to formy powierzenia lub wspierania zadań publicznych wraz z udzielaniem dotacji na finansowanie ich realizacji⁷⁴. Są to zadania zleczone w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych⁷⁵.

Do udzielania dotacji ze środków *ASOS* zastosowanie ma reguła stanowiąca⁷⁶, że dysponent części budżetowej może zlecić organizacji pozarządowej realizację swoich zadań na podstawie zawartej z tą organizacją umowy, przyznając na to jednocześnie dotację celową. Należy zauważyć, że upoważnienie to dotyczy zadań własnych dysponenta części – Zabezpieczenie społeczne, z której były finansowane *Programy ASOS*. Zadania ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego⁷⁷ obejmują m.in. opracowywanie i finansowanie programów osłonowych, które można odnieść do celów *Programów ASOS*. Stosownie do rozwiązań przyjętych w ustawie o działalności pożytku publicznego, organy administracji publicznej⁷⁸ wspierają lub powierzają realizację zadań publicznych przez organizacje pozarządowe i z nimi zrównane, prowadzące działalność statutową w danej dziedzinie⁷⁹. Ustawa o działach administracji rządowej stanowi⁸⁰, że dział zabezpieczenie społeczne obejmuje m.in. sprawy rządowych programów w zakresie pomocy społecznej, w szczególności dla osób i gospodarstw domowych znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, a także dla grup zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej organizuje konkursy, dla których odrębnie opublikowano: *regulamin otwartego konkursu ofert w ramach Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012–2013 (edycja II na 2013 r.)*, *regulamin otwartego konkursu ofert w ramach Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020 (edycje 2014–2017)*.

5. Środki *ASOS* są przyznawane beneficjentom na podstawie konkursu ofert⁸¹. Oferta zgłoszona do takiego konkursu zawiera w szczególności⁸² szczegółowy zakres rzeczowy zadania publicznego proponowanego do realizacji oraz termin i miejsce realizacji tego zadania. Zawiera też kalkulację przewidywanych kosztów realizacji zadania, informację

⁷³ Art. 5 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁷⁴ Jak wyżej art. 5 ust. 4.

⁷⁵ Art. 127 ust. 1 pkt 1 lit. e, art. 151 ust. 1 oraz art. 221 ustawy o finansach publicznych.

⁷⁶ Jak wyżej – art. 151.

⁷⁷ Art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1508, ze zm.).

⁷⁸ W sferze, o której mowa w art. 4 ustawy jak wyżej.

⁷⁹ Jak wyżej – art. 11 ust. 1.

⁸⁰ Art. 31 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2018 r. poz. 762, ze zm.).

⁸¹ Art. 11 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁸² Jak wyżej – art. 14 ust. 1.

o wcześniejszej działalności organizacji pozarządowej lub podmiotów⁸³ składających ofertę w zakresie, którego dotyczy zadanie publiczne, a także informację o posiadanych zasobach rzeczowych i kadrowych zapewniających wykonanie tego zadania oraz o planowanej wysokości środków finansowych na realizację zadania pochodzących z innych źródeł. Zawiera ponadto deklarację o zamiarze odpłatnego lub nieodpłatnego wykonania zadania publicznego.

Organ administracji publicznej przy rozpatrywaniu ofert⁸⁴: ocenia możliwość realizacji zadania publicznego przez organizację pozarządową⁸⁵, ocenia przedstawioną kalkulację kosztów realizacji tego zadania, w tym w odniesieniu do zakresu rzeczowego zadania. Ocenia też proponowaną jakość wykonania zadania i kwalifikacje osób, przy udziale których organizacje pozarządowe będą realizować to zadanie. Organ ten, w przypadku wspierania wykonania zadań publicznych⁸⁶, uwzględnia planowany przez organizację pozarządową udział środków finansowych własnych lub środków pochodzących z innych źródeł na realizację zadania, a także planowany wkład rzeczowy, osobowy, w tym świadczenia wolontariuszy i pracę społeczną członków. Ponadto uwzględnia analizę i ocenę realizacji zleconych zadań publicznych, pod względem rzetelności, terminowości i sposobu rozliczenia otrzymanych na ten cel środków, w przypadku organizacji pozarządowych, które w latach poprzednich realizowały zlecone zadania publiczne. Dokonywanie oceny kalkulacji kosztów wymaga dla zadań rzeczowych pomiaru kosztów jednostkowych i ich porównania z preferowanymi cenami, np. rynkowymi. Wkład własny przy realizacji zadań z *Programów ASOS* wynosi, co najmniej 10%.

6. Organizacje pozarządowe przyjmujące zlecenie realizacji zadania publicznego w trybie otwartego konkursu ofert⁸⁷ zobowiązują się do wykonania go w zakresie i na zasadach określonych w umowie⁸⁸. Zobowiązane są też do wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków otrzymanych na realizację umowy⁸⁹. Treść umowy powinna określać: szczegółowy opis zadania, w tym cel, na jaki dotacja została przyznana i termin jego wykonania; wysokość udzielonej dotacji i tryb płatności; termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do 31 grudnia danego roku budżetowego; tryb kontroli wykonywania zadania; termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania, a w przypadku zadania realizowanego za granicą – 30 dni od określonego w umowie dnia jego wykonania⁹⁰.

⁸³ Jak wyżej – dotyczy podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3.

⁸⁴ Jak wyżej – art. 15 ust. 1.

⁸⁵ Jak wyżej – lub podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3.

⁸⁶ Jak wyżej – art. 5 ust. 4 pkt 2.

⁸⁷ Art. 11 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁸⁸ Jak wyżej – art. 16 ust. 1.

⁸⁹ Jak wyżej – art. 16 ust. 5.

⁹⁰ Art. 151 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Minister wydał rozporządzenie⁹¹ określające wzory: oferty, ramowej umowy realizacji zadania publicznego oraz sprawozdania z jego wykonania. Sprawozdanie z wykonania zadania określonego w umowie sporządzane jest w terminie 30 dni od dnia zakończenia realizacji zadania publicznego⁹², a okresem sprawozdawczym jest rok budżetowy⁹³. Organ administracji publicznej zlecający realizację zadania publicznego może dokonywać kontroli i oceny realizacji zadania, w szczególności: stopnia realizacji zadania, efektywności, rzetelności i jakości, prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania, prowadzenia dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem⁹⁴.

7. Organizacje pozarządowe i podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 uodp-piw są na podstawie art. 16 ust. 5 tej ustawy (w związku z art. 16 ust. 1 i art. 11 ust. 2) zobowiązane do wyodrębnienia w ewidencji księgowej środków otrzymanych na realizację umowy dotyczącej zlecenia realizacji zadania publicznego przez organy administracji publicznej w trybie otwartego konkursu ofert. Również umowa obowiązująca przy udzielaniu dotacji z ASOS zawiera klauzulę, że zleceniobiorca jest zobowiązany do prowadzenia wyodrębnionej dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej zadania publicznego, zgodnie z zasadami wynikającymi z ustawy o rachunkowości, w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy o rachunkowości, jej przepisy stosuje się do jednostek otrzymujących dotacje lub subwencje z budżetu państwa – od początku roku obrotowego, w którym dotacje lub subwencje zostały im przyznane.
8. Ustawa – *Prawo zamówień publicznych*⁹⁵ nie wymienia organizacji pozarządowych, jako podmiotów zobowiązanych do stosowania jej przepisów. Stanowi natomiast, że podmioty zobowiązane do stosowania przepisów ustawy, przyznając środki finansowe na dofinansowanie projektu, mogą uzależnić ich przyznanie od zastosowania przy ich wydatkowaniu zasad równego traktowania, uczciwej konkurencji i przejrzystości⁹⁶. Obowiązujący od 3 września 2016 r. wzór umowy mający zastosowanie do udzielania dotacji z ASOS zakładał możliwość wyrażenia przez zlecniodawcę zgody na bezpośrednie wykonanie określonej części zadania publicznego – przez podmioty wybrane przez zleceniobiorcę w sposób zapewniający jawność i uczciwą konkurencję. Wzór umowy przewidywał też możliwość zapisu, że Prawo zamówień publicznych stosuje się do zamówień na dostawy, usługi i roboty budowlane, opłaconych ze

⁹¹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25) – uchylone 3 września 2016 r. i zastąpione rozporządzeniem Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. poz. 1300, uchylone z dniem 29 października 2018 r.).

⁹² Art. 18 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

⁹³ Jak wyżej – art. 18 ust. 2.

⁹⁴ Jak wyżej – art. 17.

⁹⁵ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.).

⁹⁶ Art. 3 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych.

środków pochodzących z dotacji. Aktualny wzór umowy przewiduje wyszczególnienie działań realizowanych przez zleceniobiorcę we współpracy z podmiotem trzecim, na które zleceniodawca wyraża zgodę.

9. Organizacje pożytku publicznego stanowią wyodrębnioną grupę podmiotów, którą obowiązują szczególne przepisy mające zwiększyć przejrzystość ich działalności. Związane to jest m.in. z prawem otrzymywania jednoprocentowego odpisu podatku dochodowego od osób fizycznych. Status organizacji pożytku publicznego może, więc posiadać jedynie organizacja pozarządowa⁹⁷, która spełnia łącznie następujące wymagania: prowadzi działalność pożytku publicznego na rzecz ogółu społeczności lub określonej grupy podmiotów, pod warunkiem, że grupa ta jest wyodrębniona ze względu na szczególnie trudną sytuację życiową lub materialną w stosunku do społeczeństwa, ma prawo prowadzić działalność gospodarczą, ale wyłącznie, jako dodatkową w stosunku do działalności pożytku publicznego, a nadwyżkę przychodów nad kosztami przeznacza na tę działalność oraz ma statutowy kolegialny organ kontroli lub nadzoru, odrębny od organu zarządzającego i niepodlegający mu w zakresie wykonywania kontroli wewnętrznej lub nadzoru.

⁹⁷ Art. 20 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Status ten może też uzyskać podmiot wymieniony w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 4, z zastrzeżeniem art. 21.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Uchwała nr 137 Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2012 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012–2013 (M.P. poz. 642 – wygaśnięcie z dniem 31 grudnia 2013 r.).
2. Uchwała nr 237 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia Rządowego programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014–2020 (M.P. z 2014 r. poz. 52, wygaśnięcie z dniem 31 grudnia 2020 r.).
3. Uchwała nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020 (M.P. z 2014 r. poz. 118, wygaśnięcie z dniem 31 grudnia 2020 r.).
4. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2018 r. poz. 450, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1508, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 1491).
10. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2017 r. poz. 210, ze zm.).
11. Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 986, ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25 – uchylone z dniem 3 września 2016 r.).
13. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadań publicznych oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań (Dz. U. z 2016 r. poz. 1300, uchylone z dniem 29 października 2018 r.).
14. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2004 r. w sprawie obowiązku badania sprawozdań finansowych organizacji pożytku publicznego (Dz. U. 285, poz. 2852 – uchylone z dniem 29 października 2018 r.).

ZAŁĄCZNIKI

15. Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 listopada 2018 r. w sprawie obowiązku badania sprawozdań finansowych organizacji pożytku publicznego (Dz. U. poz. 2148).
16. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2011 r. w sprawie rocznego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego (Dz. U. nr 80 poz. 434 – uchylone z dniem 1 stycznia 2013 r.).
17. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 lutego 2013 r. w sprawie wzorów rocznego sprawozdania merytorycznego oraz rocznego uproszczonego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego (Dz. U. poz. 234, uchylone z dniem 29 października 2018 r.).
18. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 kwietnia 2011 r. w sprawie trybów, terminów oraz formatu wymiany danych między ministrem właściwym do spraw zabezpieczenia społecznego, Ministrem Sprawiedliwości, ministrem właściwym do spraw finansów publicznych i organami podatkowymi w związku z prowadzonym przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego wykazem organizacji mających status organizacji pożytku publicznego (Dz. U. nr 86 poz. 474, uchylone z dniem 1 września 2014 r.).
19. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 16 października 2014 r. w sprawie wymiany informacji dotyczących organizacji pożytku publicznego (Dz. U. poz. 1495, uchylone z dniem 29 października 2018 r.).
20. Rozporządzenie Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 4 sierpnia 2003 r. w sprawie Rady Działalności Pożytku Publicznego (Dz. U. Nr 147 poz. 1431) – uchylone z dniem 9 listopada 2015 r. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 października 2015 r. w sprawie Rady Działalności Pożytku Publicznego (Dz. U. poz. 1706).
21. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie przeprowadzenia kontroli organizacji pożytku publicznego (Dz. U. Nr 173 poz. 1172 – uchylone z dniem 29 października 2018 r.).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
10. Sejmowa Komisja Polityki Senioralnej
11. Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP
12. Senacka Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Warszawa, dnia 26 czerwca 2019 r.

DAS.I.0811.1.2019.MD.JB



02115819

Pani
Ewa Polkowska
Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli

Stanowisko Pani Prezes

w nawiązaniu do przesłanej przy piśmie KPS.430.004.2018 z dnia 12 czerwca 2019 r. *Informacji o wynikach kontroli Realizacji rządowych programów na rzecz aktywności społecznej osób starszych* (dalej: Informacja NIK) przekazuję następujące stanowisko.

Odnosząc się do przedstawionej oceny ogólnej w zakresie nie osiągnięcia zakładanych celów *Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych* (dalej: Program ASOS) należy wyrazić wątpliwość w zakresie oceny efektywności Programu odnoszącej się do jego budżetu w sytuacji, gdy Program ten stanowi jeden z wielu narzędzi kreowania polityki społecznej wobec osób starszych na poziomie rządowym i stanowi uzupełnienie polityki senioralnej państwa i polityk lokalnych.

Wskazać należy, iż Rada Ministrów w dniu 26 października 2018 r. podjęła uchwałę nr 161 w sprawie przyjęcia dokumentu *Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. BEZPIECZEŃSTWO – UCZESTNICTWO – SOLIDARNOŚĆ* (M. P. z 2018 r. poz. 1169). Z dniem 31 listopada 2018 r. utraciła moc dotychczas obowiązująca uchwała nr 238 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia dokumentu *Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020* (M.P. z 2014 r. poz. 118). Nowa Polityka społeczna wobec osób starszych była opracowywana i procedowana na podstawie Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) przyjętej uchwałą nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. (M.P. poz. 260). Równocześnie należy wskazać, iż obecnie w MRPiPS procedowane jest uaktualnienie Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego do 2020 (z perspektywą do roku 2030), której elementem będzie przyjęta w końcu roku 2018 Polityka społeczna wobec osób starszych 2030.

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa
e-mail: info@mrpips.gov.pl, tel. 222-500-108

Równocześnie należy podnieść w zakresie przedstawionej oceny ogólnej i odnoszących się do niej wniosków, iż część uwag w zakresie przestrzegania limitów środków w ramach Priorytetów oraz ograniczenia finansowania projektów w trybie oceny strategicznej zostały już uwzględnione w edycji Programu na rok 2019.

W edycji konkursowej Programu ASOS 2019 został także określony limit rozdysponowania środków przez Ministra w trybie oceny strategicznej złożonych ofert tj. 10% kwoty przeznaczonej na dotacje w danym roku – Zarządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej nr 11 z dnia 28.02.2019 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej do spraw opiniowania ofert złożonych w edycji 2019.

Natomiast w zakresie wskazywanej dowolności określenia przez oferentów wskaźników realizacji projektów, istnieje możliwość wprowadzenia odpowiednich zmian w następnej edycji Programu ASOS 2020.

W zakresie rewizji należy zauważyć, iż w Programie ASOS, którego realizację zaplanowano na okres 7 lat, na rok 2017 przewidziana została rewizja działania Programu (w połowie okresu jego obowiązywania). W dotychczas realizowanych edycjach Programu ASOS wszelkie jego rewizje były przeprowadzane w ramach Regulaminu Programu ASOS, który był corocznie ustalany, jako załącznik do ogłoszenia konkursowego. Na dzień dzisiejszy do ogłoszenia pozostała wyłącznie ostatnia edycja Programu ASOS na rok 2020, co planowane jest w IV kwartale br.

W roku 2018 Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie przeprowadzonej kontroli w zakresie Programu ASOS, w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 31 października 2018 r. oceniła, iż Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej prawidłowo zorganizował obsługę Programu ASOS, wnosząc jednocześnie m. in. o przeprowadzenie rewizji Programu ASOS pod kątem potrzeb osób starszych oraz skuteczności realizacji założonych celów.

Powyższe wynikało z ustaleń Najwyższej Izby Kontroli, która stwierdziła, iż wskaźniki rezultatów nie były adekwatne zarówno do określonego w treści Programu celu głównego (strategicznego), jak i do celów szczegółowych – a więc ich zastosowania, nie pozwalało na wymierną ocenę stopnia realizacji celów w przyjętej perspektywie czasowej. Najwyższa Izba Kontroli wskazała na konieczność przeprowadzenia analiz w odniesieniu do potrzeb osób starszych z punktu widzenia zapewnienia skuteczności i efektywności prowadzonych w ramach Programu ASOS działań - w kontekście założonych celów. W ocenie NIK, brak analizy potrzeb osób starszych przy programowaniu działań ASOS oraz nieprzeprowadzenie rewizji Programu w 2017 r. w istotny sposób ogranicza możliwość dostosowania programu ASOS do strategicznych celów polityki senioralnej zawartych m. in. w dokumencie Założenia Długofalowej polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020.

Jednakże z uwagi na wskazane na wstępie uchylenie Założeń Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020 obecnie planowane jest opracowanie nowego Programu będącego kontynuacją Programu ASOS po roku 2020, który będzie dostosowany do strategicznych celów polityki senioralnej zawartej w założeniach dokumentu Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. BEZPIECZEŃSTWO – UCZESTNICTWO – SOLIDARNOŚĆ. Powyższe rozwiązanie umożliwi odpowiednie uwzględnienie uwag

Najwyższej Izby Kontroli. Wskazać należy przy tym, iż zmiana celów i wskaźników rezultatu obecnie realizowanego Programu ASOS i to w ostatnim roku funkcjonowania stanowi istotną trudność. Wszelkie zmiany w tym zakresie mogłyby utrudniać nadal ocenę stopnia realizacji wskaźników, jak i całego Programu w perspektywie jego funkcjonowania jedynie do roku 2020.

Rozważając kwestie związane z realizacją Programu ASOS i jego kontynuacją po roku 2020 wskazać również należy na brak możliwości jego oparcia na dotychczasowej podstawie prawnej, jako Rządowego Programu, tj. na podstawie art. 5c ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (Dz. U. z 2018 r. poz. 1365) w związku z brzmieniem art. 55 ustawy z dnia 13 października 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1909). Wskazany przepis stanowi obecnie podstawę do opracowywania wyłącznie programów resortowych, nie rządowych. Podstawę do opracowania nowego Wieloletniego Programu Rządowego może ewentualnie stanowić art. 136 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.). Powyższe zasadniczo uniemożliwia przeprowadzenie rewizji i ustanowienie nowego programu, jako zmiany dotychczas funkcjonującego Programu ASOS.

Rewizja Programu ASOS jest i będzie dokonywana w edycji konkursu w roku 2019 oraz 2020 poprzez wprowadzenie możliwych i niezbędnych zmian w Regulaminie oraz przy pełnym uwzględnieniu uwag Najwyższej Izby Kontroli przy opracowywaniu i konstruowaniu nowego Programu na lata kolejne. Planowane jest podjęcie poprzez Radę do spraw Polityki Senioralnej, będącej organem opiniodawczo-doradczym Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, prac nad opracowaniem założeń nowego Programu będącego kontynuacją Programu ASOS, opartego na nowo przyjętej „Polityce społecznej wobec osób starszych 2030.”

Podkreślić należy, że zgodnie z Informacją NIK objęte kontrolą projekty, które były realizowane w ramach Programu ASOS oceniane były pozytywnie i wysoko przez ich uczestników. Ocenione zostało również, iż Ministerstwo prawidłowo realizowało otwarte konkursy ofert.

Z poważaniem
 z up. **MINISTER**
Stanisław Szwed
Stanisław Szwed
SEKRETARZ STANU