



Warszawa, znacznik czasu

MINISTER
Rodziny i Polityki Społecznej

DAS-III.081.1.2.2021.SB

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne znak KPS.410.002.01.2021 z dnia 3 sierpnia 2021 r. (data wpływu do Ministerstwa: 9 sierpnia 2021 r.), z kontroli P/21/044 *Zapewnienie dziennej opieki osobom starszym w ramach realizacji Programu „Senior+”*, zgłaszam następujące zastrzeżenia.

1. Stwierdzona nieprawidłowość:

„W przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono brak wskaźnika realizacji Programu, odnoszącego się do liczby miejsc w palcówkach „Senior”, co uniemożliwiało ocenę efektów odnoszących się do celu strategicznego, jakim było zwiększanie liczby miejsc w palcówkach „Senior+.” (str. 7 wystąpienia)

Ocena NIK:

„Dodać przy tym należy, że wskaźniki przyjęte w Programie „Senior+” nie uwzględniały liczby miejsc w palcówkach, co uniemożliwia dokonanie oceny, w jakim stopniu został zrealizowany cel strategiczny Programu.” (str. 2 zdanie 2 wystąpienia)

Wniosek:

„Opracowanie i podjęcie działań na rzecz wprowadzenia do programu wieloletniego „Senior+” na lata 2021-2025, wskaźnika odnoszącego się do liczby miejsc w placówkach „Senior+”, zgodnie założonym celem strategicznym.” (wniosek nr 2 wystąpienia)

Zastrzeżenia:

Zgodnie z uchwałą Nr 191 Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Senior+” na lata 2021–2025 (M. P. z 2021 r. poz. 10) „celem strategicznym Programu jest zwiększenie aktywnego uczestnictwa seniorów w życiu społecznym”. Ma on zostać osiągnięty poprzez wpieranie jednostek samorządu terytorialnego poprzez dofinansowanie rozbudowy infrastruktury ośrodków wsparcia w środowisku lokalnym oraz zwiększenie miejsc w ośrodkach wsparcia „Senior+”, tj. wsparcie działań jednostek

samorządu w rozwoju na ich terenie sieci Dziennych Domów „Senior+” i Klubów „Senior+”. Wskaźnikiem monitorującym w wykonanie głównego celu Programu jest liczba seniorów korzystających z ośrodków wsparcia „Senior +”.

Postulat wprowadzenia do programu wieloletniego „Senior+” na lata 2021-2025 wskaźnika odnoszącego się do liczby miejsc nie wydaje się zasadny, ponieważ już istniejące wskaźniki mają charakter infrastrukturalny i mierzą liczbę dostępnych ośrodków wsparcia (tj. nowych Dziennych Domów „Senior+” oraz Klubów „Senior+”).

Podmioty tworzące te ośrodki nie mają zupełnej swobody w zmianie ilości miejsc oferowanych seniorom, można zatem przyjąć, że jest ona stała i zwiększa się w wyniku powstawania nowych ośrodków wsparcia.

Z kolei rzetelnym miernikiem aktywnego uczestnictwa seniorów w życiu społecznym jest liczba osób korzystających z ośrodków wsparcia. Wskaźnik dostępnej liczby miejsc nie byłby w tym przypadku miarodajny, ponieważ uwzględniałby tylko dostępne miejsca, nie mówiąc nic o ich faktycznym wykorzystaniu. Tym samym stwarzałby pole do nadużyć np. polegających na tworzeniu liczby miejsc przekraczającej liczbę osób wymagających pomocy, w celu zawyżania statystyk.

Ponadto, regularne uczestnictwo osób starszych w zajęciach jest zależne m. in. od problemów zdrowotnych, obowiązków związanych z opieką nad wnukami, czy też wyjazdami na turnusy lecznicze (np. do sanatorium). Takie „usprawiedliwione nieobecności” stwarzają możliwość korzystania z dostępnych miejsc przez więcej niż jedną osobę w danym okresie. Tym samym proces aktywizacyjny dotyczy szerszej grupy odbiorców, niż wynika to z liczby dostępnych miejsc.

Dane dotyczące liczby miejsc w ośrodkach wsparcia „Senior+” są dostępne w ofertach, w umowie, w rozliczeniach, a w szczególności w rocznych sprawozdaniach z realizacji Programu. Sama ich liczba dla celu głównego ma charakter pośredni i z uwagi na przedstawione powyżej uwarunkowania nie ma charakteru istotnego dla oceny wykonania głównego celu strategicznego Programu, którym jest zwiększenie aktywnego uczestnictwa seniorów w życiu społecznym.

Dobór wskaźników występujących w Programie nie ma charakteru przypadkowego i jest wynikiem przemyślanej decyzji wynikającej z wielu lat doświadczeń przy jego realizacji.

To między innymi z uwagi na zaistniałe problemy z dofinansowaniem liczby miejsc w ośrodkach wsparcia i ich rzeczywistym wykorzystywaniem, jak wskazywano w trakcie przeprowadzanej kontroli, od edycji Programu realizowanej w roku 2018 wprowadzono zmiany do ogłoszenia, obejmujące m. in.:

- 1) zapis w ogłoszeniu w zakresie modułu II o dofinansowaniu w pierwszej kolejności liczby miejsc utworzonych na podstawie umowy dotacyjnej zawartej w ramach Programu; wskazanie w ofercie odpowiednich rubryk, z podziałem na poszczególne lata i liczby utrzymywanych miejsc;
- 2) w przypadku, gdy faktyczna frekwencja w danym miesiącu jest o 30 % mniejsza od dofinansowanej liczby utrzymywanych miejsc w danej placówce, każde dofinansowane miejsce (po zaokrągleniu w dół) poniżej wskazanego limitu stanowi

koszt niekwalifikowany, który podlega zwrotowi jako część dotacji pobranej w nadmiernej wysokości.

Nie jest prawdziwe twierdzenie, że brak wskaźnika odnoszącego się do liczby miejsc uniemożliwia dokonanie oceny, w jakim stopniu został zrealizowany cel strategiczny Programu.

Okres objęty kontrolą NIK, wskazany w wystąpieniu, obejmował lata 2018-2020. Jednakże, o ile w edycji 2016 Programu nie prowadzono ewidencji w zakresie liczby miejsc i ich wykorzystania, to we wszystkich pozostałych edycjach Programu przedmiotowa problematyka została szczegółowo uregulowana. Tym bardziej nie wydaje się zasadne przenoszenie ustaleń z jednej edycji i to poprzedniego Programu, na nowy Program.

W wystąpieniu pokontrolnym nie zostało wyjaśnione, dlaczego brak wskaźnika dotyczącego liczby miejsc w Programie, przy jednoczesnej szczegółowej wiedzy o liczbie miejsc, wynikającej ze sprawozdań rocznych z realizacji Programu (oraz ofert), uniemożliwia ocenę efektów jego realizacji.

Należy również zauważyć, że na str. 17 akapit 2 wystąpienia pokontrolnego zabrakło informacji, że formularze sprawozdań rocznych wojewodów umożliwiały zbieranie informacji o osiągniętych rezultatach Programu, w tym także o liczbie miejsc w ośrodkach wsparcia „Senior+”.

Mając na uwadze powyższe, a w szczególności złożoność przedstawionej powyżej problematyki opisanego zagadnienia, uprzejmie proszę o rozważenie zmiany przedmiotowego wniosku pokontrolnego, co najmniej w ten sposób, żeby nie miał on charakteru obligatoryjnego, a odnosił się jedynie do rozważenia wprowadzenia do programu wieloletniego „Senior+ na lata 2021-2025, wskaźnika odnoszącego się do liczby miejsc w ośrodkach wsparcia „Senior+”.

2. Stwierdzona nieprawidłowość:

„Brak przeprowadzenia rewizji Programu w 2018 r., mimo takiego wymogu wynikającego z Programu „Senior+” (str. 23).

Ocena NIK:

„Krytycznie ocenić należy nieprzeprowadzenie zaplanowanej na 2018 r. rewizji Programu oraz podejmowane w związku z tym działania (zbyt krótki czas na zgłoszenie uwag oraz zbyt późno podejmowane działania” (str. 23).

Zastrzeżenia:

Nie można zgodzić się z tezą, że Ministerstwo podejmowało działania związane z rewizją Programu zbyt późno. Rewizji Programu dokonywano na bieżąco, od 2016 r., pomimo braku takiego obowiązku wynikającego z Programu. Na podstawie doświadczeń z realizacji programu w latach 2015-2016 przeprowadzona została zmiana programu, która weszła w życie 1 stycznia 2017 r., tj.:

- wprowadzono nową możliwość – tworzenia w ramach programu Klubów „Senior+”,
- zmieniono określony w programie minimalny standard ośrodków i standard zatrudnienia pracowników,
- podwyższono dofinansowanie z 200 zł do 300 zł na miesiąc na 1 seniora w ramach kosztów funkcjonowania Dziennego Domu „Senior+”, oraz zwiększono kwotę maksymalną przeznaczoną na jego utworzenie z 250 tys. zł do 300 tys. zł,
- przekazano urzędowi wojewódzkim sprawy związane z zawarciem i rozliczeniem umów,
- nadano nową nazwę programowi „Senior+” w związku z rozszerzeniem rodzaju palcówek możliwych do dofinansowania o Kluby „Senior+”.

Ponadto, w latach 2018-2019 bieżące rewizje programu były dokonywane co roku. W efekcie uwag zgłaszanych przez urzędy wojewódzkie i jednostki samorządu terytorialnego, do ogłoszeń o konkursie były wprowadzane niezbędne zmiany. Zmiany te zostały szczegółowo opisane w piśmie znak DAS-III.081.1.2.2021.SB z dnia 22 czerwca 2021 r. skierowanym do Zespołu Kontrolnego.

Ponadto w 2018 r. została przeprowadzona generalna rewizja programu, która obejmowała wszystkie obszary programu i miała na celu przygotowanie zmian pod kątem nowego programu na lata 2021-2025. Rewizja opierała się na doświadczeniach z realizacji programu w latach 2017-2018. Większość wniosków z rewizji zostało wykorzystanych do opracowania programu wieloletniego „Senior+” na lata 2021-2025.

Na wniosek jednostek samorządu terytorialnego, do programu wieloletniego „Senior+” na lata 2021-2025 wprowadzono następujące zmiany:

- a) podwyższono dofinansowanie z 300 zł do 400 zł na miesiąc na 1 seniora w ramach kosztów funkcjonowania Dziennego Domu „Senior+”, przy jednoczesnym zmniejszeniu wymaganego minimalnego wkładu własnego dla tego zadania z 60% do 50%;
- b) zwiększono kwotę maksymalną przeznaczoną na utworzenie Dziennego Domu „Senior+” z 300 tys. zł do 400 tys. zł,
- c) pozostawiono dofinansowanie w wysokości 200 zł na miesiąc na 1 seniora w ramach kosztów funkcjonowania Klubu „Senior+”, przy jednoczesnym zmniejszeniu wymaganego minimalnego wkładu własnego dla tego zadania z 60% do 50%;
- d) zwiększono kwotę maksymalną przeznaczoną na utworzenie Klubu „Senior+” ze 150 tys. zł do 200 tys. zł,

- e) zmieniono poziom standardu zatrudnienia pracowników (zezwolono na zatrudnianie stażystów), czego efektem będzie zwiększenie możliwości dostosowania przez samorządy ośrodków wsparcia do lokalnych potrzeb.

Natomiast na wniosek urzędów wojewódzkich do programu wieloletniego „Senior+” na lata 2021-2025 wprowadzono następujące zmiany:

- a) zmieniono określony w programie minimalny standard placówek (w Dziennym Domu „Senior+” pokój pielęgniarstwa przeniesiono z wymagań obligatoryjnych do wymagań fakultatywnych, określono minimalną powierzchnię użytkową w ośrodkach wsparcia „Senior+”, przypadającą na jednego uczestnika - nie mniej niż 5 m²);
- b) ustalono minimalną liczbę godzin, podczas których Klub „Senior+” będzie świadczył usługi (co najmniej 20 godzin tygodniowo);
- c) zmieniono rozdział dotyczący warunków otrzymywania i wykorzystania dotacji.

Zmiana programu procedowana w roku 2016 obowiązywała od 1 stycznia 2017 r., a jakkolwiek ocena stopnia realizacji programu po zmianach, w tym w zakresie ram finansowych oraz rozwiązań logistyczno-organizacyjnych, była możliwa po zakończeniu działań sprawozdawczo-rozliczeniowych w zakresie edycji realizowanej w roku 2017, co nastąpiło w drugim kwartale 2018 r. W związku z powyższym wnioski z rewizji przeprowadzonej w 2018 r., wykorzystano przy opracowywaniu programu na lata 2021-2025.

W ramach rewizji programu w 2018 r. zostały przeprowadzone konsultacje pisemne. Zaproszenia do konsultacji, z wyznaczonymi terminami odpowiedzi, zostały skierowane do wojewodów oraz Rady ds. Polityki Senioralnej. Kopie zaproszeń przedłożono wraz z pismem z dnia 21 maja 2021 r. znak BKA-II.081.25.8.2021.IK. O rewizji zostały również powiadomione jednostki samorządu terytorialnego. Zaproszenia do jednostek samorządu terytorialnego zostały opublikowane na stronach internetowych: www.mpips.gov.pl oraz www.senior.gov.pl. Kopie zaproszeń przedłożono wraz z pismem z dnia 21 maja 2021 r. znak BKA-II.081.25.8.2021.IK. Z pism wojewodów wynika, że również urzędy wojewódzkie konsultowały się w sprawie propozycji zmian w programie z jednostkami samorządu terytorialnego, realizującymi program. Co prawda, na stronie internetowej opublikowano zaproszenie z omyłką pisarską – jest „12 lipca”, winno być „20 lipca”. Jednak termin opublikowany na stronie internetowej nie miał wpływu na przyjęcie do rozpatrzenia wszystkich uwag zgłoszonych w ramach konsultacji, bez względu na terminy, w jakich wpłynęły.

Reasumując, bardzo proszę o zmianę oceny częściowej, dotyczącej rewizji Programu w 2018 r., a także o wykreślenie z ostatniego zdania w akapicie 2 na str. 19 zwrotu „nierzetelne działania MRiPS”.

3. Ponadto, uprzejmie proszę o korektę nieścisłości w zapisach wystąpienia pokontrolnego.

Na str. 7 w akapicie 2 zdaniu 2 zapisano, że „Dyrektor DAS wyjaśniła, że aktualizacja wykazu podczas pracy ośrodków wsparcia w okresie pandemii COVID-19 nie stanowiła

priorytetu, gdyż jest to materiał pomocniczy w pracy DAS”. Tymczasem Dyrektor DAS wyjaśniła, że „aktualizacja wykazu teleadresowego ośrodków wsparcia „Senior+” podczas organizacji pracy ośrodków wsparcia w okresie pandemii COVID-19 nie stanowiła priorytetu, gdyż jest to materiał pomocniczy w pracy Departamentu Polityki Senioralnej”.

Na str. 10 w akapicie 4 w zdaniu 4 zapisano, że wyjaśnień udzielała Dyrektor DPS (Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej), podczas gdy wyjaśnień udzielała Dyrektor DAS (Departamentu Polityki Senioralnej).

Jednocześnie informuję, że Program wieloletni „Senior+” na lata 2015-2020 nie miał „charakteru usług dziennych, likwidacji zajęć aktywizujących w ośrodkach” jak to zapisano na str. 16 (przedostatni akapit 4 linijka od dołu strony).

Z poważaniem

Minister
z up. Stanisław Szwed
Sekretarz Stanu

/-podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/