



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Tadeusz Dziuba

DKA
Zastępująca Dyrektora Generalnego
Joanna Olszewska
10.08.2021
Dyrektor Biura Dyrektora Generalnego

KPS.410.002.01.2021

MRiPS



KG136743

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej
Kancelaria Główna

Data wpływu: 2021 -08- 09 -16-

RKP-56450-2021
nr z rej.

Pani
Marlena Małąg
Minister Rodziny
i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej
SEKRETARIAT DYREKTORA GENERALNEGO

Data wpływu: 2021 -08- 10 -4-

L.dz. RKP-56450-2021

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej
Biuro Kontroli i Audytu

Data wpływu: 12 -08- 2021 -58-

L.dz. BKA-P-1606-2021

P/21/044 Zapewnienie dziennej opieki osobom starszym w ramach realizacji Programu „Senior+”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa (dalej: Ministerstwo lub MRiPS).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marlena Małag, Minister Rodziny i Polityki Społecznej, od 6 października 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Marlena Małag, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r. – Bożena Borys-Szopa, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, od 4 czerwca 2019 r. do 15 listopada 2019 r. – Elżbieta Rafalska, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, od 11 grudnia 2017 r. do 4 czerwca 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Programowanie działań na rzecz aktywizacji społecznej seniorów. 2. Realizacja Programu „Senior+”.
Okres objęty kontrolą	2018-2020. Celem realizacji kontroli wykorzystane zostaną także informacje i dokumenty sporządzone przed i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontrolerzy	1. Elżbieta Grzeszczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/34/2021 z 5 maja 2021 r. 2. Sonia Kubica, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/39/2021 z 27 maja 2021 r.

(akta kontroli: t. 1, str. 1-14)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Minister Rodziny i Polityki Społecznej (dalej: Minister) prawidłowo programował działania na rzecz aktywizacji społecznej seniorów, w tym w ramach realizacji programu wieloletniego „Senior+” na lata 2015-2020 (dalej: *Program „Senior+” lub Program*)³, mimo stwierdzonych pojedynczych uchybień.

W Programie „Senior-Wigor” celem strategicznym było wsparcie w tworzeniu Dziennych Domów tych jednostek samorządowych, które charakteryzowały się niskimi dochodami lub wysokim odsetkiem seniorów w populacji ogólnej. W wyniku

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

² NIK formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ M. P. z 2018 r. poz. 228. Program obowiązuje od dnia 14 kwietnia 2015 r., tj. od wejścia w życie uchwały nr 34 Rady Ministrów z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Senior-Wigor” na lata 2015-2020, M. P. poz. 341 (dalej: Program „Senior-Wigor”), następnie zmienioną uchwałą Nr 157 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „Senior-WIGOR” na lata 2015-2020 M. P. poz. 1254 (dalej: Program „Senior+” lub Program), którą zmieniono nazwę Programu na Program „Senior+”. Zgodnie z § 2 Uchwały wykonawcą Programu „Senior+” jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego we współpracy z wojewodami.

istotnych zmian dokonanych z początkiem 2017 r. cel ten został zmodyfikowany. Ze względu na ograniczone zainteresowanie modulem 1⁴ ww. samorządów, odstąpiono od ich priorytetowego wspierania, a z Programu mogły skorzystać wszystkie jednostki. W uzasadnieniu do uchwały wprowadzającej Program w 2015 r. założono utworzenie 1245 placówek. Po zmianach liczba ta została zmniejszona do 973, tak jak i środki na realizację Programu, z początkowo zaplanowanych 370 mln zł do 340 mln zł. Mimo zmniejszenia środków na realizację Programu, corocznie pozostawała pula środków nierozdysponowana ze względu na niewystarczające zainteresowanie samorządów Programem i to pomimo ogłaszania dodatkowych naborów. Zgodnie z Programem „Senior+” do zadań Ministra należał m.in. wybór beneficjentów spośród ofert zakwalifikowanych przez wojewodów w module 1. Ze względu na ograniczone zainteresowanie samorządów Programem oraz ze względu na to, że kwota, na jaką składano oferty, była znacznie niższa niż przewidziana kwota dofinansowania, to działania Ministra w tym zakresie ograniczały się do zatwierdzenia wyborów dokonanych przez wojewodów. W tej sytuacji 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). Również wysokość dofinansowania w ramach modułu 1 i modułu 2⁵ została zmieniona tylko raz w trakcie realizacji Programu (w 2016 r.).

Minister zgodnie z Programem „Senior+” realizował zadania wynikające z Programu, tj. planował środki przeznaczone na realizację, ogłaszał konkursy, dokonywał podziału środków pomiędzy poszczególnych beneficjentów. Jednak nie określił kryteriów merytorycznych ocen ofert składanych w ramach modułu 2.

Wskaźniki w zakresie liczby utworzonych placówek oraz liczby osób korzystających zostały zrealizowane. W ramach Programu „Senior+” do końca 2020 utworzono 971 ośrodków wsparcia „Senior+”, z tego 309 Dziennych Domów „Senior+” oraz 662 Klubów „Senior+”. Ze wsparcia w tych placówkach w latach 2018-2019 skorzystało więcej osób niż zakładano – 11 508 seniorów w 2018 r., o 678 więcej niż planowano, oraz 19 082 seniorów w 2019 r., o 5 482 więcej niż planowano. W opinii NIK, Program „Senior+” cieszy się umiarkowanym zainteresowaniem ze strony samorządów, ale stosunkowo dużą popularnością i zainteresowaniem wśród seniorów. Program jest więc potrzebnym instrumentem polityki senioralnej.

Utworzone w ramach Programu placówki dysponowały 23 142 miejscami. Wskaźniki realizacji przyjęte uchwałą zmieniającą w grudniu 2016 r. nie uwzględniały jednak liczby miejsc w placówkach, co uniemożliwia dokonanie oceny, w jakim stopniu został zrealizowany cel strategiczny Programu w tym zakresie (celem strategicznym Programu było m.in. zwiększenie liczby miejsc w placówkach). W tym kontekście zwrócić również należy uwagę na duże uzależnienie funkcjonowania utworzonych i wyposażonych w ramach Programu placówek od środków budżetowych. Większość samorządów badanych podczas ewaluacji Programu (ponad 60%)

⁴ Moduł 1 – jednorazowe wsparcie finansowe na utworzenie lub wyposażenie placówki w wysokości do 80% całkowitego kosztu realizacji zadania, które nie może być wyższe niż 300 tys. zł w przypadku Dziennego Domu „Senior+” oraz 150 tys. zł w przypadku Klubu „Senior+”, z tym że wysokość środków finansowych z budżetu państwa przeznaczonych w ramach powyżej wskazanej kwoty na przebudowę lub remont pomieszczeń lub budynku nie może być wyższa niż 250 tys. zł w przypadku Dziennego Domu „Senior+” oraz 125 tys. zł w przypadku Klubu „Senior+”.

⁵ Moduł 2 – zapewnienie funkcjonowania już istniejących placówek. Dofinansowaniu z budżetu państwa w każdym roku kalendarzowym, w trybie konkursowym mogą podlegać działania związane z bieżącym utrzymaniem placówki. Rocznie kwota dofinansowania na działalność bieżącą placówek uruchomionych w ramach Programu miesięcznie będzie wynosić na utrzymanie jednego miejsca nie więcej niż 300 zł w Dziennym Domu „Senior+” oraz nie więcej niż 200 zł w Klubie „Senior+”, przy czym dotacja nie może stanowić więcej niż 40% całkowitego kosztu realizacji zadania.

zadeklarowała, że nie jest przygotowana do finansowania – ze środków własnych – działania Dziennych Domów „Senior+” i Klubów „Senior+” w dłuższym okresie⁶.

Opracowany przez Ministra Program wieloletni „Senior+” na lata 2015-2020 pozostawał w zgodności ze Strategią Rozwoju Kapitału Ludzkiego. Cele i założenia Programu były komplementarne z celami i założeniami innych programów rządowych realizowanych przez Ministerstwo na rzecz osób starszych, tj.: Programu ASOS oraz Programu Rządowego Opieka 75+. Treść Programu znajdowała odzwierciedlenie w *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego*⁷. Program wpisywał się również w *Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020*⁸ oraz aktualnie wyznaczającej kierunek polityki społecznej (senioralnej) w Polsce *Politykę społeczną wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność*⁹.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Programowanie działań na rzecz aktywizacji społecznej seniorów

1.1. Uzasadnieniem wprowadzenia Programu „Senior-Wigor” były postępujące zmiany w strukturze demograficznej kraju związane ze starzeniem się społeczeństwa¹¹ oraz towarzyszące im zjawiska samotności i wykluczenia społecznego przy niewystarczającej infrastrukturze ośrodków wsparcia dziennej opieki środowiskowej nad seniorami.

(akta kontroli: t. 3, str. 1076-1077, 1219-1238)

W Programie „Senior-Wigor” przyjęto cel strategiczny, jakim miało być wsparcie seniorów poprzez dofinansowanie działań jednostek samorządu w rozwoju na ich terenie sieci Dziennych Domów „Senior-WIGOR”, ze szczególnym uwzględnieniem jednostek samorządu, charakteryzujących się niskimi dochodami lub wysokim odsetkiem seniorów w populacji ogółem lub brakiem infrastruktury służącej do realizacji usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych osobom starszym poza ich miejscem zamieszkania. Cel ten został określony na podstawie przeprowadzanych analiz wewnętrznych Ministerstwa oraz rekomendacji zawartych w *Założeniach Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020* (w tym m.in. zwiększenia zaangażowania jst w programy aktywizacji seniorów).

Przyjęte w Programie „Senior+” wskaźniki odnosiły się do: liczby nowych Dziennych Domów „Senior+”, liczby nowych Klubów „Senior+” oraz liczby seniorów korzystających z placówki typu „Senior+”. Zostały one opracowane na podstawie *montażu finansowego utworzenia oraz funkcjonowania placówek „Senior-WIGOR” w latach 2015-2020*¹² zamieszczonego w uzasadnieniu Programu. Miały na celu

⁶ Program wieloletni „Senior+” na lata 2021-2025, pkt III. OCENA SYTUACJI DEMOGRAFICZNEJ ORAZ REZULTATY REALIZACJI PROGRAMU WIELOLETNIEGO „SENIOR+” NA LATA 2015-2020.

⁷ Uchwała nr 104 Rady Ministrów z dnia 18 czerwca 2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020, M. P. poz. 640.

⁸ Uchwała nr 238 Rady Ministrów z 24 grudnia 2013 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Założenia Długofalowego Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020 (M. P. z 2014 r. poz. 118).

⁹ Uchwała nr 161 Rady Ministrów z 26 października 2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. BEZPIECZEŃSTWO-UCZESTNICTWO-SOLIDARNOŚĆ (dalej: Polityka społeczna wobec osób starszych), M. P. poz. 1169.

¹⁰ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ W 2014 r. udział osób 60+ w społeczeństwie wynosił 22%, prognozy GUS na 2024 r. przewidywały regularny wzrost tego udziału do poziomu 27%.

¹² Dalej: montaż finansowy.

w sposób mierzalny pokazać rezultaty Programu i efektywność wydatkowania środków publicznych. W montażu finansowym zakładano, że w latach 2015-2020 liczba utworzonych placówek w ramach wieloletniego programu „Senior+” w ujęciu narastającym miała wynosić: w 2015 r. – 100 placówek, w 2016 r. – 235, w 2017 r. – 435, w 2018 r. – 705, w 2019 r. – 975, w 2020 r. – 1245. Zakładano, że z każdej placówki korzystać będzie średnio 20 osób, a minimalny koszt utrzymania jednego miejsca będzie wynosił około 600 zł¹³. Jednocześnie w treści Programu nie odnoszono się do liczby utworzonych placówek ani do liczby osób z nich korzystających.

W uzasadnieniu do Programu wskazano planowaną liczbę uruchomionych ośrodków wsparcia dziennego w poszczególnych latach obowiązywania Programu, to jednak w treści Programu nie wskazano żadnych wskaźników odnoszących się do liczby planowanych do utworzenia placówek oraz liczby miejsc w nich. Wskaźniki zostały dopiero wprowadzone do treści Programu „Senior+”.

W Programie określono założenia finansowe dotyczące wysokości środków przeznaczonych na realizację Programu oraz źródła ich finansowania. W 2015 r. na realizację Programu zakładano przeznaczenie kwoty w wysokości 30 mln zł ze środków pochodzących z budżetu państwa (w tym z rezerwy budżetowej w części 81: rezerwa ogólna w kwocie 5 mln zł, rezerwy celowe 25 mln zł). Natomiast począwszy od 2016 r. do 2020 r. środki finansowe na realizację miały być planowane w rezerwie celowej w części 83 na realizację Programu „Senior-WIGOR” w wysokości 340 mln zł (z tego: w 2016 r. – 40 mln zł, w 2017 r. – 60 mln zł, w 2018 r. – 80 mln zł, w 2019 r. – 80 mln zł, w 2020 r. – 80 mln zł)¹⁴. Dyrektor DAS wyjaśniła, że przed przyjęciem programu przeanalizowano szacunkowe wydatki na opiekę nad seniorami w Polsce, przy założeniu kosztów funkcjonowania miejsc opieki oraz objęcia wsparciem populacji osób biernych zawodowo w wieku 60+¹⁵.

(akta kontroli: t.1, str. 432-433, t. 3, str. 1214-1239; t. 4, str. 1869)

W 2016 r. dokonano istotnych zmian w Programie. Ogólna kwota środków z budżetu państwa w całym okresie realizacji Programu została zmniejszona z 370 000 tys. zł do 340 000 tys. zł. Zmodyfikowano cel strategiczny. Zgodnie ze zmienionym celem strategicznym, realizacja Programu miała wpłynąć na zwiększenie aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym seniorów poprzez rozbudowę Infrastruktury ośrodków wsparcia w środowisku lokalnym oraz zwiększenie miejsc w placówkach „Senior+” przy dofinansowaniu działań jednostek samorządu w rozwoju na ich terenie sieci Dziennych Domów „Senior+” i Klubów „Senior+”¹⁶. W uzasadnieniu projektu Uchwały zmieniającej nie wskazano przyczyn rezygnacji z priorytetowego dofinansowania jednostek samorządu o niskich dochodach lub jednostek samorządu charakteryzujących się wysokim odsetkiem seniorów w ogólnej populacji.

(akta kontroli: t. 3, str.: 1107-1111, 1214-1239, 1251-1255; t. 4, str. 1844-2018)

1.2. Treść projektu Programu „Senior-Wigor” na lata 2015-2020 podlegała konsultacjom międzyresortowym i społecznym. W celu przeprowadzenia konsultacji

¹³ Przy czym maksymalny miesięczny koszt funkcjonowania Dziennych Domów „Senior-WIGOR” zgodnie z założeniami Programu finansowany miał być do wysokości 200 zł/os; Klubów „Senior-WIGOR” 150 zł/os.

¹⁴ Łącznie na realizację Programu planowano wydatki w wysokości 768,75 mln zł pochodzące ze środków z budżetu państwa oraz jst, w tym odpowiednio: w 2015 r. 46,25 mln zł (30 mln zł pochodzących z budżetu państwa oraz 16,25 z jst), w 2016 r. 85 mln (40 mln zł z budżetu państwa oraz 45 mln zł z jst). W 2017 r. 127,5 mln zł (60 mln zł z budżetu państwa i 67,5 mln zł z jst), w latach 2018-2020 po 170 mln zł (w tym 80 mln zł z budżetu państwa i 90 mln zł z jst).

¹⁵ Analiza została przeprowadzona przez Departament Analiz Ekonomicznych i Prognoz, MRiPS na podstawie danych GUS i założeń Programu „Senior-WIGOR”.

¹⁶ Ponadto określono cel Programu, którym było 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 aktywności ruchowej lub kinezyterapii, a także oferty edukacyjnej.

międzyresortowych Ministerstwo skierowało pisma¹⁷, z prośbą o zgłoszenie do projektu ewentualnych uwag, łącznie do 29 organów administracji rządowej i innych organów instytucji państwowych, w tym m.in. do: Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Zdrowia, Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju. Uwagi zostały zgłoszone przez 13 podmiotów¹⁸ i dotyczyły m.in. wyposażenia placówek w minimum trzy stanowiska komputerowe; opracowania i wdrożenia teleopieki oraz wykorzystania technologii w ułatwieniu organizacji dla osób starszych; omówienia sposobu wyliczenia rocznych kosztów opieki nad osobami starszymi.

Projekt Programu¹⁹ z zaproszeniem do wzięcia udziału w prowadzonych konsultacjach został zamieszczony na stronie internetowej Ministerstwa. Uwagi zostały zgłoszone przez 50 podmiotów i dotyczyły m.in.: objęcia Programem zarówno gmin miejskich, jak i miast na prawach powiatu; wskazania liczby godzin tygodniowych na realizację zajęć w Klubie Seniora; dostosowaniu do profilu uczestników, ich stanu zdrowia, zasobów edukacyjno-kulturowych danego środowiska; umożliwienie zatrudnienia rehabilitanta w ramach umowy cywilnoprawnej lub zawarcia umowy z podmiotem gospodarczym w tym zakresie.

(akta kontroli: t. 3, str. 1251-1358)

1.3. Program pozostawał w zgodności z celami określonymi w *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego*²⁰, w której wyodrębniono cel szczegółowy dedykowany sytuacji osób starszych, tj. *Cel szczegółowy 2 Wydłużenie okresu aktywności zawodowej i zapewnienie lepszej jakości funkcjonowania osób starszych*. Uwzględniono w nim m.in. działania związane ze stworzeniem rozwoju „srebrnej gospodarki”²¹, wspieranie aktywności społecznej osób starszych, zwiększenie dostępności oraz podniesienie jakości usług społecznych adresowanych do osób starszych, rozwój systemu usług adresowanych do osób niesamodzielnych i ich rodzin²².

(akta kontroli: t. 4, str. 1872-1958)

Program wpisujący się w *Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020* oraz aktualnie wyznaczającej kierunek polityki społecznej (senioralnej) w Polsce *Politykę społeczną wobec osób starszych*. Stanowił wykonanie rekomendacji w obszarze usług opiekuńczych, edukacyjnych oraz rozwoju sieci samopomocy zawartych w *Założeniach Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020*. Realizował założenia *Polityki społecznej wobec osób starszych*, której długofalowym celem jest stworzenie warunków do aktywnego starzenia się, a jednym z priorytetowych celów jest rozwój różnorodnych środowiskowych form opieki dziennej dla seniorów, w tym ośrodków wsparcia „Senior+”.

(akta kontroli: t. 3, str. 1210-1213; t. 4, str. 1849-1873, 1959-2132; t. 5, str. 2133-2436)

1.4. Cele i założenia Programu „Senior+” korelowały z celami i założeniami innych programów rządowych realizowanych przez Ministerstwo na rzecz osób starszych,

¹⁷ Pismo z dnia 31 grudnia 2014 r. znak: DAS-III-02101-1(1)-MB/14 oraz z dnia 12 stycznia 2015 r. znak: DAS-III.078.1.3.2015.MBa.

¹⁸ Uwagi do projektu wieloletniego programu „Senior-WIGOR” na lata 2015-2020 zostały zgłoszone również przez: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Ministerstwo Edukacji Narodowej, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Zdrowia.

¹⁹ <http://www.mpips.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnych/projekty-programow-i-inne/projekt-programu-senior-wigor/>.

²⁰ Organem sprawującym bezpośredni nadzór nad realizacją Strategii był Prezes Rady Ministrów oraz Rada Ministrów, w szczególności m.in. Minister właściwy ds. pracy, zabezpieczenia społecznego i rodziny – koordynator strategii odpowiedzialny za wdrożenie i monitorowanie procesu realizacji Strategii.

²¹ System wytwarzania, dystrybucji i konsumpcji dóbr i usług ukierunkowanych na wykorzystanie potencjału nabywczego osób starszych i starzejących się oraz zaspokajający ich potrzeby konsumpcyjne, bytowe oraz zdrowotne.

²² Ponadto w diagnozie Strategii zwrócono uwagę, na dynamicznie rosnącą liczbę osób w podeszłym wieku oraz konieczność procesu rozwoju m.in. nowych sektorów usług i aktywności społecznej seniorów.

tj.: Programu Rządowego na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014-2020 (dalej: Program ASOS) oraz Programu Rządowego Opieka 75+.

Program uzupełniał działania przyjęte w Programie Rządowym ASOS, którego celem była poprawa jakości i poziomu życia osób starszych oraz zagospodarowanie ich potencjału poprzez umożliwienie im aktywności społecznej²³. Stanowił również uzupełnienie programu Rządowego Opieka 75+, którego celem strategicznym była poprawa dostępności do usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych w małych gminach²⁴, osobom w wieku powyżej 75 lat.

(akta kontroli: t. 4, str. 1844-1871)

1.5. Zgodnie z pkt IV.3.1.7 Programu do zadań Ministra należało prowadzenie rejestru placówek typu Dzienny Dom „Senior+” i Klub „Senior+” (dalej: rejestr). Postanowienia Programu nie wskazywały, jakie dane mają być wprowadzone do rejestru ani czy rejestr ma być upubliczniony. DAS prowadził rejestr pn. *Lista placówek Senior*, który nie był publikowany na stronie internetowej Ministerstwa. Rejestr zawierał następujące dane: województwo, nazwa jst, rodzaj placówki, liczba miejsc w placówce, rok utworzenia, ilość (dotyczy liczby ośrodków wsparcia i ich filii). Według stanu na dzień 9 marca 2021 r. w rejestrze wykazano 970 ośrodków wsparcia „Senior+” w tym: 308 Dziennych Domów „Senior+”, w których zapewniono 7 692 miejsca dla seniorów oraz 662 Kluby „Senior+”, w których zapewniano 15 447 miejsc. Rejestr zawierał dane placówek utworzonych do końca 2020 r. Dyrektor DAS wyjaśniła, że rejestr został zaktualizowany na podstawie sprawozdań finansowych z realizacji Programu za 2020 r. przekazywanych do Ministerstwa przez urzędy wojewódzkie²⁵.

(akta kontroli: t. 3, str. 1094-1098, 1045-1431)

Na stronie internetowej Ministerstwa²⁶, w ramach promocji Programu²⁷, w zakładce *wykaz otwartych placówek Senior+* został zamieszczony *wykaz teleadresowy otwartych placówek „Senior+”*²⁸ (dalej: wykaz), który zawierał takie dane jak: rodzaj ośrodka wsparcia, liczba miejsc, nazwa jednostki, nazwa jst, województwo, adres, miejscowość, telefon, email, rok powstania, ilość (dotyczy liczby ośrodków wsparcia i ich filii). Według stanu na dzień 3 lutego 2021 r. (data ostatniej aktualizacji) wykaz zawierał 772 ośrodki wsparcia „Senior+”, które zapewniały seniorom 19 204 miejsca. Dyrektor DAS wyjaśniła, że wykaz został zaktualizowany na podstawie informacji przekazanych przez urzędy wojewódzkie. Wykaz nie zawierał informacji o ośrodkach utworzonych w 2020 r.

(akta kontroli: t. 3, str. 1104-1106, 1214-1218, 1359-1362; t. 4, str. 1830-1843)

W latach 2018 - I półrocze 2021 DAS występował do urzędów wojewódzkich o dokonanie aktualizacji danych zawartych w wykazie²⁹. Na podstawie 14 informacji

²³ Cel główny Programu ASOS był realizowany poprzez cele szczegółowe: zwiększenie różnorodności i poprawę jakości oferty edukacyjnej dla osób starszych; tworzenie warunków do integracji wewnątrz – i międzypokoleniowej osób starszych przy wykorzystaniu istniejącej infrastruktury społecznej; rozwój zróżnicowanych form aktywności społecznej; zwiększenie dostępności, podniesienie jakości usług społecznych oraz wspieranie działań na rzecz samopomocy i samorealizacji.

²⁴ Program adresowany był do gmin: miejskich, wiejskich, miejsko-wiejskich do 60 tys. mieszkańców, które realizowały usługi opiekuńcze samodzielnie.

²⁵ Sprawozdania finansowe z realizacji Programu „Senior+” na lata 2015-2020, za rok 2020 zostały złożone przez wojewodów w lutym 2021 r. Terminy sporządzania sprawozdań finansowych z realizacji Programu za danych rok wyznacza minister ds. finansów publicznych.

²⁶ senior.gov.pl

²⁷ Działania Ministerstwa w zakresie promocji Programu zostały opisane na str. 14 Wystąpienia Pokontrolnego (pkt 2.3).

²⁸ Nazwa pliku: Wykaz funkcjonujących ośrodków wsparcia SeniorPolska stan na dzień 03022021.

²⁹ Dotyczy placówek otwartych w latach 2017-2020. Prośby (w formie email) o zgłoszenie aktualizacji do wykazu zostały przekazane przez Ministerstwo w dniach: 12 czerwca 2018 r., 22 października 2019 r., 8 kwietnia 2020 r. i 22 kwietnia 2021 r.

przekazanych przez urzędy wojewódzkie do Ministerstwa³⁰ dokonano sprawdzenia terminowości wprowadzenia aktualizacji danych. NIK stwierdził, że w 13 przypadkach zmiany dokonywane były w przedziale od pięciu do 15 dni od dnia otrzymania informacji o konieczności dokonania zmian danych zawartych w wykazie. Natomiast w jednym przypadku, pomimo zgłoszenia konieczności dokonania aktualizacji danych zawartych w wykazie, nie zostały one naniesione. Dotyczy to informacji przekazanej przez Małopolski Urząd Wojewódzki, w dniu 22 kwietnia 2021 r., w odpowiedzi na prośbę Ministerstwa, skierowaną do wszystkich urzędów wojewódzkich, o uzupełnienie wykazu o ośrodki wsparcia otwarte w ramach Programu edycja 2020. Ponadto, ustalono, że w ramach powyższego konieczność dokonania aktualizacji danych zawartych w wykazie zgłosiło łącznie 16 urzędów wojewódzkich³¹. Zmiany te również nie zostały ujęte w wykazie. Dyrektor DAS wyjaśniła, że wykaz jest aktualizowany po przedłożeniu przez wojewodów sprawozdań z realizacji programu za ubiegły rok budżetowy. W trakcie roku są wprowadzane ewentualne zmiany zgłaszane bezpośrednio przez ośrodki wsparcia lub pracowników urzędów wojewódzkich.

(akta kontroli: t. 3, str. 1110-1168, 1214-1218, 1602-1653; t. 4, str. 1830-1843)

NIK wystąpiła do Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego (dalej: Urząd) o wskazanie zgłoszeń, w sprawie dokonania aktualizacji w wykazie, przekazanych przez Urząd do Ministerstwa w latach 2018-2021 (do 15 czerwca 2021 r.)³². Stwierdzono, że w przypadku dwóch zgłoszeń (tj. zgłoszenia z 9 i 10 czerwca 2020 r.), aktualizację wykonano dopiero 27 listopada 2020 r., tj. po ponad pięciu miesiącach od dnia otrzymania informacji. 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.

(akta kontroli: t. 3, str. 1070, 1602-1653, t. 4, str. 1830-1843)

**Stwierdzone
nieprawidłowości**

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

OCENA CZĄSTKOWA

Opracowany przez Ministra Program wieloletni „Senior+” na lata 2015-2020 pozostawał w zgodności ze Strategią Rozwoju Kapitału Ludzkiego. Cele i założenia Programu były komplementarne z celami i założeniami innych programów rządowych realizowanych przez Ministerstwo na rzecz osób starszych, tj.: Programu ASOS oraz Programu Rządowego Opieka 75+.

Z końcem 2016 r. istotnym zmianom uległy cel strategiczny Programu. Odstąpiono od dofinansowania przede wszystkim jednostek samorządowych o niskich dochodach lub charakteryzujących się wysokim odsetkiem seniorów w ogólnej populacji. W rezultacie z dofinansowania mogły korzystać wszystkie jednostki samorządu terytorialnego. Powyższe działania związane były z ograniczonym zainteresowaniem samorządów uzyskaniem dofinansowania w ramach Programu.

³⁰ Badania dokonano na podstawie 14 zgłoszeń przekazanych przez urzędy wojewódzkie do Ministerstwa, w tym: wyboru 10 z nich dokonano na podstawie własnego osądu kontrolera (spośród 123 emalii, zawartych w Systemie IBM LOTUS NOTES, stanowiących otrzymane przez Ministerstwo informacje o konieczności dokonania aktualizacji wykazu) oraz uwzględniono cztery przypadki wskazane przez Małopolski Urząd Wojewódzki w piśmie z dnia 21 czerwca 2021 r. (znak: WP-III.9421.5.41.2021).

³¹ Informacje o konieczności dokonania zmiany w wykazie zostały zgłoszone przez urzędy wojewódzkie do Ministerstwa w dniach 22-23 kwietnia 2021 r. Natomiast aktualizacja wykazu została dokonana 3 lutego 2021 r.

³² Pismo z 18 czerwca 2021 r. znak: KPS.410.002.01.2021.4KS.

Zmniejszono również ogólną kwotę przeznaczaną na Program. W znacznym stopniu ograniczono założoną w montażu finansowym liczbę placówek mających powstać w ramach programu wieloletniego. Dodać przy tym należy, że wskaźniki przyjęte w Programie „Senior+” nie uwzględniały liczby miejsc w placówkach, co uniemożliwia dokonanie oceny, w jakim stopniu został zrealizowany cel strategiczny Programu. Minister, zgodnie z Programem, prowadził rejestr ośrodków wsparcia typu Dzienny Dom „Senior+” oraz Klub „Senior+”. Ponadto, prowadził zamieszczony na stronie internetowej Ministerstwa, wykaz teleadresowy otwartych placówek „Senior+”, który jednak nie był na bieżąco aktualizowany. W konsekwencji liczba ośrodków wsparcia wskazana w rejestrze oraz w wykazie nie była ze sobą spójna, a różnica wynosiła prawie 200 placówek.

OBSZAR

2. Realizacja Programu „Senior+”

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2018-2020 r. środki finansowe na realizację Programu zostały zaplanowane w wysokości: w 2018 r. – 80 mln zł, w 2019 r. – 80 mln zł oraz w 2020 r. – 80 mln zł.

(akta kontroli: t. 4, str. 1849-1871)

W edycji 2018 na dotacje w ramach Programu „Senior+” przeznaczono środki w kwocie 76 mln zł, z tego 60 mln zł na realizację modułu 1 oraz 16 mln zł na realizację modułu 2. W ramach trzech naborów złożono 604 oferty³³.

Zakwalifikowanych przez wojewodów do dofinansowania zostało 561 ofert³⁴ na łączną kwotę 67 155 tys. zł³⁵. Minister do dofinansowania wybrał wszystkie oferty zakwalifikowane przez wojewodów. Pierwszy nabór wniosków w ramach otwartego konkursu ofert ogłoszono w dniu 28 listopada 2017 r. Pula środków finansowych na utworzenie, wyposażenie i funkcjonowanie Dziennych Domów Senior+ i Klubów Senior+, rozdysponowanych w pierwszym naborze, wyniosła 50 368,2 tys. zł (35 498,2 tys. zł w module 1 i 14 870 tys. zł w module 2). Ze względu na fakt, że po przekazaniu środków jst w Programie pozostało 14 147,3 tys. zł, w dniach 1 marca 2018 r. i 11 maja 2018 r. ogłoszono kolejne dwa nabory w ramach konkursu. Pomimo trzech naborów konkursu w edycji 2018, kwota środków ostatecznie wydatkowana przez beneficjentów w ramach Programu wyniosła 51 160 tys. zł, co stanowiło 77% ogółem przyznanych środków (67 155 tys. zł).

(akta kontroli: t.1, str. 16, 91,124; t.2, str. 543-544; t.4, str. 1674, 1677-1678, 1686)

W edycji 2019 na dotacje w ramach Programu „Senior+” przeznaczono środki w kwocie 76 mln zł, z tego 35 500 tys. zł na realizację modułu 1 oraz 40 500 tys. zł na realizację modułu 2. W ramach dwóch naborów złożono łącznie 843 oferty³⁶. Wojewodowie zakwalifikowali do dofinansowania łącznie 784 oferty na kwotę 78 453,1 tys. zł. Pierwszy nabór wniosków w ramach otwartego konkursu ofert ogłoszono 26 listopada 2018 r. Pula środków finansowych na utworzenie, wyposażenie i funkcjonowanie Dziennych Domów Senior+ i Klubów Senior+, rozdysponowanych w pierwszym naborze, wyniosła 62 576,4 tys. zł (38 082 tys. zł w module 1 i 24 495 tys. zł w module 2). Ze względu na fakt, że po przekazaniu środków jst w Programie pozostało 14 148,3 tys. zł, w dniu 20 marca 2019 r. ogłoszono drugi nabór w ramach konkursu.

(akta kontroli: t. 2, str. 594)

W module 1 w ramach dwóch naborów złożono 398 ofert w łącznej kwocie 59 768 tys. zł, z których Minister wybrał do dofinansowania 342 oferty w łącznej kwocie 52 948,1 tys. zł. Po przeprowadzeniu oceny ofert przez wojewodów, 40 ofert zostało

³³ W ramach modułu 1 – 373 oferty, modułu 2 – 231 ofert.

³⁴ Moduł 1 – 330 ofert, moduł 2 – 231 ofert.

³⁵ W ramach modułu 1 – 52 045 tys. zł, w ramach modułu 2 – 15 110 tys. zł.

³⁶ W ramach modułu 1 – 398 ofert, w ramach modułu 2 – 445 ofert.

odrzuconych ze względów formalnych w pierwszym naborze oraz 16 ofert w drugim naborze (w tym jedna gmina zrezygnowała z udziału w konkursie – Gmina Rabka-Zdrój). Kwota dofinansowania na podstawie wniosków wojewody w ramach dwóch naborów modułu 1 również stanowiła 52 948,1 tys. zł i obejmowała 342 oferty. Kwota środków „uwolnionych” na podstawie rezygnacji beneficjentów stanowiła 9765,1 tys. zł.

(akta kontroli: t. 1, str. 93; t. 4 str. 1677)

W module 2 w ramach dwóch naborów złożono 445 ofert na kwotę 25 554,4 tys. zł. Po przeprowadzeniu oceny ofert przez wojewodów, dwie oferty zostały odrzucone ze względów formalnych. Minister wyłączył z postępowania w pierwszym naborze – ze względów formalnych dwie oferty (gminy Knurów i gminy Wyry). Ponadto gmina Krasnosielc zrezygnowała z udziału w Programie podczas pierwszego naboru. Przyczyną odrzucenia ofert było niespełnienie wymogów formalnych określonych w ogłoszeniu o konkursie, tj. niezłożenie ofert w generatorze ofert (rozdział V pkt 13 w związku z pkt 9 ppkt 6 Programu). Gminy otrzymały dofinansowanie w drugim naborze konkursu.

(akta kontroli: t. 1, str. 93,124, t. 2, str. 598; t. 4, str. 1674, 1677)

Kwota, na jaką zostały dofinansowane 442 oferty w ramach dwóch naborów modułu 2 stanowiła 25 505 tys. zł. Kwota dofinansowania na podstawie wniosków wojewody w ramach dwóch naborów modułu 2 również stanowiła 25 505 tys. zł i obejmowała 442 oferty. Kwota środków „uwolnionych” na podstawie rezygnacji beneficjentów stanowiła 725 tys. zł. Pomimo dwóch naborów konkursu edycji 2019 kwota środków ostatecznie wydatkowana przez beneficjentów w ramach Programu wyniosła 65 111,4 tys. zł, co stanowiło 88% ogółem przyznanych środków (78 453 tys. zł).

(akta kontroli: t. 1, str. 16, 93, 124; t. 4, str. 1677-1682)

W edycji 2020 na dotacje w ramach Programu „Senior+” przeznaczono środki w kwocie 76 mln zł, z tego 20 mln zł na realizację modułu 1 oraz 56 mln zł na realizację modułu 2.

W ramach dwóch naborów łącznie złożono 974 oferty.³⁷ Wojewodowie do dofinansowania zakwalifikowali 860 ofert³⁸. Pierwszy nabór wniosków w ramach otwartego konkursu ofert ogłoszono 25 listopada 2019 r. Ze względu na fakt, że po przekazaniu środków jest w Programie pozostało ponad 16 500 tys. zł, w dniu 21 kwietnia 2020 r. ogłoszono drugi nabór w ramach konkursu. Minister wyłączył z postępowania dwie oferty niespełniające wymogów formalnych określonych w ogłoszeniu o konkursie, tj. brak uchwał o powołaniu ośrodka wsparcia (rozdział IV pkt 7 ppkt 3 ogłoszenia). Do dofinansowania wybrano łącznie 858 ofert³⁹ na łączną kwotę 73 037 tys. zł.

Pomimo dwóch naborów konkursu edycji 2020 kwota środków ostatecznie wydatkowana przez beneficjentów w ramach Programu wyniosła 55 913 tys. zł, co stanowiło 76% ogółem przyznanych środków (73 037 tys. zł).

(akta kontroli: t. 1, str. 16, 95; t. 4, str. 1674, 1677-1682)

W latach objętych kontrolą wysokość wydatków Programu „Senior+” wyniosła: w edycji 2018 – 51 713 tys. zł, w edycji 2019 – 65 664 tys. zł oraz w edycji 2020 – 60 696 tys. zł, w tym 4 323 tys. zł, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2020 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w roku 2020 nie wygasają z upływem roku budżetowego⁴⁰ (dalej: rozporządzenie w sprawie wydatków budżetowych). Dyrektor DAS wyjaśniła, że z uwagi na to, że ocena

³⁷ W ramach modułu 1 – 302 oferty, w ramach modułu 2 – 672 oferty.

³⁸ Moduł 1 – 258 ofert, moduł 2 – 602 oferty.

³⁹ Moduł 1 – 258 ofert na kwotę 39 128 tys. zł, moduł 2 – 600 ofert na kwotę 33 909 tys. zł.

⁴⁰ Dz. U. z 2020 r. poz. 2422.

złożonych ofert i analiza sprawozdań z realizacji Programu „Senior+” należy do zadań wojewody (pkt IV.3. pkt 3 Programu „Senior+”). Ministerstwo nie ponosiło wydatków na oceny wniosków i weryfikację sprawozdań z realizacji zadań.

(akta kontroli: t. 1, str. 109)

W latach 2018-2020 wysokość środków zaplanowanych na realizację Programu była wystarczająca, bowiem nie było sytuacji, w której zapotrzebowanie na środki na dotacje byłoby wyższe, niż limit środków dostępnych w ramach konkursu. W związku z rezygnacjami składanymi przez jst Minister ogłaszał dodatkowe nabory w ramach danej edycji.

(akta kontroli: t. 1, str. 1683-1685)

Ze względu na epidemię COVID-19, rozporządzeniem w sprawie wydatków budżetowych, wydłużono termin realizacji zadań modułu 1 w 10 województwach⁴¹ w zakresie utworzenia 32 ośrodków wsparcia „Senior+”.

(akta kontroli: t. 1, str. 96-97)

W dniu 18 listopada 2020 r. na stronie internetowej Ministerstwa opublikowany został komunikat Ministra w sprawie zmian w warunkach realizacji Programu wieloletniego „Senior+” na lata 2015-2020 edycja 2020, w związku ze stanem epidemii COVID-19. W komunikacie wskazano na możliwość wydłużenia czasu, do którego będzie można wydatkować środki budżetowe wskazane jako tzw. „wydatki niewygasające”, stosownie do art. 21 ust. 1 i 6 ustawy z dnia 7 października 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19⁴². Zmiany dotyczyły beneficjentów modułu 1 Programu „Senior+” edycja 2020. Jednocześnie zwrócono beneficjentom Programu uwagę na fakt, że środki finansowe, które zostaną przesunięte na 2021 r. nie będą mogły być wydatkowane w bieżącym roku. Dyrektor DPS wyjaśniła, że w efekcie tych działań – w ramach programu wieloletniego „Senior+” na lata 2015-2020 edycja 2020 – przedłużono termin realizacji zadań i możliwości wykonania wydatków przez jst do końca listopada 2021 r., których efektem końcowym będzie utworzenie 32 ośrodków wsparcia, w tym 13 Dziennych Domów „Senior+” i 19 Klubów „Senior+” za łączną kwotę 4 322,6 tys. zł.

(akta kontroli: t. 1, str. 88-89, 102)

W latach 2018-2020 Minister corocznie zaplanował 4 mln zł na obsługę techniczną Programu⁴³. W tym okresie wydatki na obsługę techniczną wyniosły 1566 tys. zł (13%), z tego:

- w 2018 r. wykorzystano środki w wysokości 553 tys. zł, tj. 80,1% zapotrzebowania (691 tys. zł), w tym MRiPS wykorzystano środki w wysokości 83,5 tys. zł, tj. 55,1% zapotrzebowania (150 tys. zł),
- w 2019 r. wykorzystano środki w wysokości 553 tys. zł, tj. 83,4% zapotrzebowania (662 tys. zł), w tym MRiPS wykorzystano środki w wysokości 84,5 tys. zł, tj. 85,4% zapotrzebowania (99,3 tys. zł),
- w 2020 r. wykorzystano środki w wysokości 460 tys. zł, tj. 76,7% zapotrzebowania (600 tys. zł), w tym MRiPS wykorzystano środki w wysokości 128 tys. zł, tj. 93,4% zapotrzebowania (137,2 tys. zł).

(akta kontroli: t. 1, str. 78-83)

W latach 2018-2020 MRiPS wykorzystano łącznie kwotę 295 771,18 zł tytułem obsługi Programu „Senior+”. Środki zostały wydatkowane m.in. na zakup i obsługę

⁴¹ Województwo: dolnośląskie; kujawsko-pomorskie; lubuskie; mazowieckie; podlaskie; pomorskie; śląskie; świętokrzyskie; wielkopolskie; zachodniopomorskie.

⁴² Dz. U. z 2020 r. poz. 1747.

⁴³ Zgodnie z pkt VII Programu środki techniczne w każdym roku realizacji Programu mogły wynieść nie więcej niż 5% budżetu rocznego.

techniczną obsługę dotacji (87 957 zł), przeprowadzenie badania ewaluacyjnego Programu w 2020 r. (123 000 zł), prezenty dla uczestników Spotkania Seniorów⁴⁴ oraz zapewnienie usługi cateringowej (33 873 zł), wykonanie tablic informacyjnych w formacie A3 dla placówek powstałych w ramach Programu (20 729 zł).

Badaniem objęto próbę 20 dowodów księgowych w kwocie 294,5 tys. zł tj. 99,6% wybranych w sposób celowy spośród kosztów obsługi Programu „Senior+” na kwotę 295,8 tys. zł poniesionych przez dysponenta środków budżetu państwa trzeciego stopnia w latach 2018-2020. Koszty zostały prawidłowo zaewidencjonowane w księgach rachunkowych, poniesione w sposób celowy i oszczędny, umożliwiając terminową realizację zadań w wysokości i terminach wynikających z zaciągniętych zobowiązań. Nie wystąpiły przypadki nieterminowych płatności skutkujących zaplaceniem odsetek.

(akta kontroli: t. 1, str. 130-138)

2.2. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej⁴⁵ Departament Polityki Senioralnej odpowiada za tworzenie i rozwój kierunków działań skierowanych do seniorów, warunków do poprawy systemu wsparcia seniorów, realizację zadań w obszarze aktywnego starzenia się i innych form współpracy wewnątrz i międzypokoleniowej wpisujących się w szeroko rozumianą politykę senioralną. W szczególności DAS odpowiada m.in. za opracowywanie i koordynowanie polityki społecznej wobec osób starszych. W latach objętych kontrolą Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁴⁶ zgodnie z Programem (pkt IV.3.1.2 Programu „Senior+”) ogłosił otwarty konkurs ofert w ramach Programu wieloletniego „Senior+” na lata 2015-2020:

- w ramach edycji 2018 przeprowadzono trzy nabory ofert w dniach 28 listopada 2017 r., 1 marca 2018 r. oraz 11 maja 2018 r.;
- w ramach edycji 2019 przeprowadzono dwa nabory ofert w dniach 26 listopada 2018 r. oraz 20 marca 2019 r.;
- w ramach edycji 2020 przeprowadzono dwa nabory ofert w dniach 25 listopada 2019 r. oraz 21 kwietnia 2020 r.

Ogłoszenie o konkursie określało zasady i warunki konkursu wynikające z Programu „Senior+”, a ramowe wzory kart ocen formalnych i merytorycznych stanowiące załączniki do ogłoszenia o konkursie były zgodne z kryteriami ocen formalnych i merytorycznych wskazanymi w treści Programu „Senior+”, poza przypadkiem opisanym poniżej.

(akta kontroli: t. 1, str. 16,19, 31-60; t. 2, str. 704-1009)

Zgodnie z pkt V.6 Programu „Senior+” rozpatrywane pod względem merytorycznym będą jedynie oferty spełniające wymagane kryteria formalne. Oferty, które nie spełniają wymogów formalnych, pozostaną bez rozpatrzenia merytorycznego. Zgodnie z pkt IV.3.1.1 Programu do zadań Ministra należy określenie zasad

⁴⁴ Organizowanego corocznie z okazji Dnia Międzynarodowego Dnia Osób Starszych oraz kolejnych rocznic działalności Dziennych Domów „Senior+” i Klubów „Senior+”.

⁴⁵ Zarządzenie nr 33 Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 10 grudnia 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej (Dz. Urz. MRiPSP. poz. 36, ze zm.) w okresie objętym kontrolą poprzedzone: Zarządzenie nr 24 Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 24 sierpnia 2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (Dz. Urz. MRPiPSP. poz. 25, ze zm.); Zarządzenie nr 1 Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 16 stycznia 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (Dz. Urz. MRPiPSP. poz. 1, ze zm.); Zarządzenie nr 22 Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 31 lipca 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (Dz. Urz. MRPiPSP. poz. 24).

⁴⁶ Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej utworzono Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (Dz. U. poz.1735).

i warunków konkursu. NIK zauważyła, że ramowy wzór karty oceny oferty złożonej w ramach modułu 2 był niespójny z treścią Programu, bowiem nie zawierał elementów dotyczących oceny merytorycznej, a kończył się jedynie na ocenie formalnej. Dyrektor DAS wyjaśniła, że ramowy wzór oferty w module 2 nie zawierał oceny merytorycznej, ponieważ była ona dokonywana podczas oceny w ramach modułu 1, a jednostki samorządu terytorialnego już na poziomie modułu 1 Programu musiały określić standardy lokalowe oraz kadrowe ośrodka wsparcia, opisać szczegółowo zakres realizowanego zadania, a następnie utrzymać jego trwałość. W związku z powyższym, dokonywanie po raz drugi takiej oceny na tym etapie nie miałyby większego znaczenia dla oceny projektu. Postanowienie należy rozumieć całościowo, w kontekście wszystkich punktów rozdziału V Programu, nie tylko w zakresie pkt 10, określającego kryteria merytoryczne dla modułu 1 konkursu, ale przede wszystkim w odniesieniu do pkt 15 oraz pkt 16, gdzie określony został mechanizm przyznawania dotacji w ramach modułu II w przypadku otrzymania pozytywnej oceny formalnej. NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. Jednostki samorządowe składały oddzielne oferty w ramach modułu 1 oraz modułu 2, które powinny podlegać oddzielnej ocenie zarówno formalnej, jak i merytorycznej. Również postanowienia Programu w pkt V.15 i V.16 wskazywały, że w module 2 Minister dokonuje wyboru ofert na podstawie ocen ofert dokonanych przez wojewodów, a w przypadku ofert o równej liczbie punktów uwzględnia liczbę placówek funkcjonujących na terenie danego województwa.

(akta kontroli: t. 2, str. 718-721, t. 4, str. 1655)

Zgodnie z pkt VI.2 Programu „Senior+”, wojewoda oraz beneficjent Programu zobowiązani są do podpisania umowy w sprawie przekazania dotacji w terminie 15 dni kalendarzowych od przyznania środków na realizację Programu. NIK zauważyła, że załącznikiem do ogłoszenia o otwartym konkursie ofert – odpowiednio edycji 2018-2020 – był *Ramowy wzór porozumienia o dofinansowaniu zadania realizowanego w ramach Programu Wieloletniego „Senior+” na lata 2015-2020*, co było niespójne z powyższym zapisem pkt VI.2 Programu „Senior+” dotyczącym „umowy w sprawie przekazania dotacji”, a nie „porozumieniu o dofinansowaniu zadania”. Dyrektor DAS wyjaśniła, że „W latach 2017-2020 do wojewodów należała decyzja, czy przekazanie dotacji jest nastąpi na podstawie „umowy”, czy „porozumienia”. Jednocześnie, w nowym programie wieloletnim „Senior+” na lata 2021-2025, nazewnictwo to zostało ujednoczone”.

(akta kontroli: t. 2, str. 737-760; t. 4, str. 1688)

Zgodnie z pkt V.10 Programu „Senior+” Kryteria merytoryczne do modułu 1 konkursu – oferty powinny być oceniane na podstawie: racjonalności kalkulacji kosztów zadania (od 0 do 3 pkt), szczegółowości oferty i opisu poszczególnych działań w zakresie realizacji zadania (od 0 do 3 pkt), standardu placówki ponad określone minimum (od 0 do 2 pkt), zasobów rzeczowych i kadrowych (od 0 do 2 pkt). W postanowieniach Programu oraz treści ogłoszeń o konkursach nie doprecyzowano zasad przyznawania punktów poprzez określenie, na przykład w jakich przypadkach powinien być przyznany 1 lub 2 lub 3 punkty.

(akta kontroli: t. 2, str. 704-1009; t. 4, str. 1655-1656)

Terminy składania ofert były konsultowane przez DAS z urzędami wojewódzkimi telefonicznie. Jak wyjaśniła Dyrektor DAS w związku z wnioskami jst o przedłużenie terminu na przygotowanie ofert, termin na złożenie ofert w Programie „Senior+” w edycji 2018 wynosił 25 dni, edycji 2019 wynosił 39 dni, edycji 2020 wynosił 42 dni. Zasady i warunki konkursu w przypadku naborów uzupełniających nie zmieniały się.

(akta kontroli: t. 1, str. 19)

2.3. W związku z realizacją Programu „Senior+” Ministerstwo prowadziło działania informacyjno-promocyjne, m.in.:

- informowało zainteresowanych konkursem o realizacji Programu „Senior+” za pośrednictwem stron internetowych⁴⁷ oraz w mediach społecznościowych⁴⁸, w tym poprzez publikację wykazu funkcjonujących placówek „Senior+”;
- wysyłało pisma Ministra z informacją o konkursie do wójtów, burmistrzów, prezydentów miast i starostów tych jst, które jeszcze nie składały ofert na utworzenie Dziennego Domu Senior+ czy Klubu „Senior+”;
- brało udział w kampaniach promujących programy rządowe w gminach wiejskich i małych miejscowościach, na przykład w kampanii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej „Perspektywy dla mieszkańców obszarów wiejskich” w ramach, których informowano m.in. o zasadach przyznawania środków z Programu „Senior+”.

(akta kontroli: t. 1, str. 20-30)

2.4. Zgodnie z pkt V.11 Programu „Senior+” wojewodowie po dokonaniu oceny ofert przekazują do Ministerstwa zestawienia ofert zakwalifikowanych do Programu „Senior+”, w terminach i na zasadach określonych w ogłoszeniu konkursowym.

W 2018 r. Wojewoda Kujawsko-Pomorski przekazał zestawienie ofert zakwalifikowanych do Programu z opóźnieniem o jeden dzień, a w 2019 r. z opóźnieniem dwóch dni roboczych. Przyczyną opóźnień był zbieg terminów realizacji zadań w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim. W 2020 r. listy ofert zakwalifikowanych do Programu (16 województw) wpłynęły do MRiPS w terminie. Opóźnienia wojewodów w przekazywaniu zestawienia ofert zakwalifikowanych do Programu „Senior+” do Ministerstwa (jeden, dwa dni) nie miały wpływu na terminowe ogłoszenie przez Ministra wyników konkursu.

(akta kontroli: t. 1, str. 141; t. 4, str. 1689)

W latach 2018-2020 Minister nie powoływał komisji konkursowej w ramach Programu „Senior+”. W ww. okresie nie wpłynęły do Ministerstwa skargi kwestionujące obiektywizm członków komisji konkursowych w zakresie Programu „Senior+”.

(akta kontroli: t. 1, str. 141-142)

W latach objętych kontrolą, Minister w ramach modułu 1 wskazywał wysokość przyznanej dotacji wyłącznie na podstawie ocen ofert przeprowadzonych przez wojewodów. Minister, po otrzymaniu od wojewodów list ofert zakwalifikowanych do Programu, weryfikował otrzymane listy z informacjami dostępnymi w generatorze ofert. Minister, stwierdzając, że informacje przedstawione na listach odbiegały od informacji zamieszczonych w generatorze ofert, prosił wojewodów o wyjaśnienia. Dotyczyło to często sytuacji, gdy kwota wnioskowanej dotacji wskazana przez wojewodę różniła się od kwoty, o którą jst wnioskowała w ofercie. W takich przypadkach wojewodowie przekazywali Ministrowi skorygowane listy ofert zakwalifikowanych do Programu.

(akta kontroli: t. 1, str. 142)

Stosownie do pkt V.13 Programu „Senior+”, minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego wyłączył z postępowania:

- w edycji 2019 moduł 1 Programu „Senior+” spośród 445 ofert ze względów formalnych, w pierwszym naborze dwie oferty (Gminy Knurów i Gminy Wiry) z uwagi na niespełnienie wymogów formalnych określonych w ogłoszeniu o konkursie, tj., niezłożenie ofert w generatorze ofert (pkt V.13 w zw. z pkt V.9.6 Programu „Senior+”);
- w edycji 2020 moduł 2 Programu „Senior+” spośród 602 ofert ze względów formalnych, w pierwszym naborze dwie oferty (Gminy Miejskiej Żory i Miasta Żywiec). Przyczyną wyłączenia ofert było niespełnienie wymogów formalnych określonych w ogłoszeniu o konkursie, tj. brak uchwał o utworzeniu ośrodka

⁴⁷ https://senior.gov.pl/program_senior_plus, <https://www.gov.pl/rodzina>.

⁴⁸ https://twitter.com/MRiPS_GOV_PL, <https://www.facebook.com/mripsRP>.

wsparcia (rozdział IV pkt 7 ppkt 3 ogłoszenia), stosownie do ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴⁹.

W edycji 2020 Programu, jst miały obowiązek załączyć w generatorze ofert dokumenty o utworzeniu ośrodka wsparcia „Senior+”. Brak powyższych dokumentów (uchwały jst) pracownicy DAS stwierdzili badając pod względem formalnym oferty złożone w module 2 Programu w generatorze ofert.

(akta kontroli: t. 1, str. 142, 147, 149; t. 2, str. 598; t. 4, str. 1689)

W edycjach 2018-2020 Programu, środki finansowe przeznaczone na realizację programu przewyższały zapotrzebowanie jst, które brały udział w konkursach. Minister przyznawał dofinansowanie wszystkim jst, których oferty zostały złożone zgodnie z procedurą konkursową oraz otrzymały pozytywną ocenę i zostały zakwalifikowane do Programu „Senior+” przez służby wojewody, bez względu na liczbę punktów. Dlatego też nie stosowano dodatkowych kryteriów podziału środków z wyłączeniem przypadków opisanych powyżej.

(akta kontroli: t. 1, str. 142)

2.5. W edycjach 2018-2020 moduł 1 w ramach każdego naboru DAS przedkładał Ministrowi listę ofert zakwalifikowanych i rekomendowanych do dofinansowania oraz listę ofert odrzuconych. Minister nie dokonywał zmian w przedstawionych przez DAS rekomendacjach. W przypadku, gdy w pierwszym naborze konkursu nie zostały rozdysponowane wszystkie środki przeznaczone na realizację Programu „Senior+” w danej edycji, a także w wyniku oszczędności powstałych w efekcie rezygnacji ze środków przez podmioty, które otrzymały dotację w pierwszym naborze, Minister ogłaszał kolejny nabór wniosków w konkursie. W edycjach 2018-2020 moduł 1 Minister nie zmieniał wysokości środków przyznanych jst w danym naborze.

(akta kontroli: t. 1, str. 152-153)

W roku 2019 w pierwszym naborze moduł 2 były cztery przypadki zmniejszenia przez Ministerstwo dotacji dla:

- Gminy Bodzanów z kwoty w ofercie 90,0 tys. zł zmiana na 72,0 tys. zł;
- Gminy Błonie z kwoty 118,8 tys. zł zmiana na kwotę 108,0 tys. zł;
- Gminy Opinogóra Górna z kwoty w ofercie 38,5 tys. zł zmiana na 36,0 tys. zł;
- Gminy Krasnosielc z kwoty dotacji 49,3 tys. zł na 36,0 tys. zł.

Dyrektor DAS wyjaśniła, że w przypadku gminy Bodzanów, Błonie, Opinogóra Górna i Krasnosielc „kwota środków w ramach naboru pierwszego została przyznana zgodnie z liczbą miejsc, które gminy utworzyły w ośrodkach wsparcia „Senior+” w ramach modułu 1 programu (rozdział III pkt 6 ogłoszenia o konkursie)”.

(akta kontroli: t. 1, str. 189-190)

Moduł 2 przeznaczony był na zapewnienie funkcjonowania już istniejących placówek, a wysokość dotacji uzależniona była od liczby miejsc i typu placówki⁵⁰. Ustalając zasady i warunki konkursów, Minister dookreślił, że w pierwszej kolejności dofinansowaniu podlegają miejsca utworzone w latach ubiegłych na podstawie umów zawieranych w ramach modułu 1 Programu. Po przyznaniu dofinansowania w pierwszej kolejności na miejsca utworzone w ramach Programu, Minister posiadał wolne środki, aby dofinansować również pozostałe miejsca w ramach istniejących placówek „Senior+”, bowiem spośród 40,4 mln zł przeznaczonych na moduł 2, Minister przyznał dofinansowanie w kwocie 24,5 mln zł (60%). Dodatkowe miejsca w placówkach „Senior+” nie zostały jednak objęte dofinansowaniem. W ocenie NIK, może to zniechęcać jednostki samorządowe do tworzenia dodatkowych miejsc

⁴⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1876, ze zm., dalej: ustawa o pomocy społecznej.

⁵⁰ W przypadku Dziennego Domu „Senior+” dofinansowanie wynosiło maksymalnie 300 zł, w przypadku Klubu „Senior+” – 200 zł.

w ramach już funkcjonujących placówek. Zwrócić należy uwagę, że zarówno z pkt IV.1.3 ppkt 2, jak i warunków konkursu nie wynika zakaz finansowania dodatkowych miejsc utworzonych w już istniejących placówkach.

(akta kontroli: t. 4, str. 1849-1871)

W latach 2018-2020 wyniki naboru ofert zostały podane do publicznej wiadomości za pośrednictwem stron internetowych⁵¹ oraz przekazane na piśmie do urzędów wojewódzkich⁵². Terminy ogłoszenia wyników konkursu wskazanych w ogłoszeniach o konkursie zostały zachowane za wyjątkiem jednego przypadku przekroczenia terminu o dwa dni robocze w pierwszym naborze edycji 2020⁵³.

(akta kontroli: t. 1, str. 153,158)

Minister zgodnie z pkt IV.3.1.6 Programu „Senior+” wnioskował do ministra właściwego do spraw finansów publicznych o rozdysponowanie środków między budżety wojewodów odpowiednio do ostatecznego wyboru ofert⁵⁴.

(akta kontroli: t. 1, str. 153, 169-188)

2.6. Na podstawie pkt IV.3.2.3 Programu „Senior+”, Minister monitorował realizację Programu m.in. w zakresie:

- dostosowania ośrodka wsparcia „Senior+” do potrzeb seniorów oraz osób niepełnosprawnych,
- dostępności ośrodka wsparcia „Senior+” (w tym dni i godzin otwarcia),
- liczby miejsc utworzonych i dostępnych dla bezpośrednich uczestników zadania,
- zachowania standardów lokalowych i kadrowych,
- aktywności oferowanych dla bezpośrednich uczestników Programu „Senior+”,
- zgodności zasad rekrutacji uczestników projektu z ustawą o pomocy społecznej.

Minister monitorował ośrodki wsparcia „Senior+” w postaci wizyt monitoringowych.

Pracownicy DAS:

- w 2018 r. zaplanowali i przeprowadzili 13 wizyt monitoringowych, co stanowiło 5% (257) ośrodków wsparcia „Senior+”,
- w 2019 r. zaplanowali i przeprowadzili 13 wizyt monitoringowych, co stanowiło 4,7% (278),
- w 2020 r. zaplanowali i przeprowadzili 17 wizyt monitoringowych, co stanowiło 8,7% (195). Ze względu na pandemię COVID-19 odbyły się dwie wizyty monitoringowe, pozostałe 15 wizyt odbyło się w formie „e-monitoring”.

(akta kontroli: t. 1, str. 195; t. 4, str. 1690)

W latach objętych kontrolą pracownicy DAS podczas wizyt monitoringowych stwierdzili m.in. następujące nieprawidłowości: niedostosowanie Dziennych Domów „Senior+” do potrzeb osób niepełnosprawnych; brak skierowań seniorów do ośrodków na podstawie decyzji administracyjnej lub błędne decyzje; niską frekwencję (na przykład na 15 dostępnych miejsc w zajęciach uczestniczyło czterech seniorów);

⁵¹ Strony Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej: www.senior.gov.pl oraz gov.pl/rodzina.

⁵² Pismo Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do wojewodów: wg. rozdzielnika: z dnia: 26 lutego 2018 r. nr DAS.III.55221.16.2018.AG; z dnia 19 kwietnia 2018 r. nr DAS.III.55221.39.2018.SB; z dnia 4 lipca 2018 r. nr DAS.III.55221.46.3.2018.SB; z dnia 7 lutego 2019 r. nr DAS.III.55221.17.17.2019.SB; z dnia 9 maja 2019 r. nr DAS.III.55221.30.19.2019.SB; z dnia 28 lutego 2020 r. nr DAS.III.72.4.17.2020.SB; z dnia 16 czerwca 2020 r. nr DAS.III.72.8.17.2020.SB.

⁵³ Na wniosek jst (prośby telefoniczne) przesunięto termin ogłoszenia wyniku konkursu na 3 marca 2020 r. Zgodnie z Programem (pkt VI.1 Programu) jst mają 10 dni kalendarzowych na złożenie oświadczenia o przyjęciu dotacji. Opublikowanie wyników konkursu w dniu 28 lutego 2020 r. (w terminie) oznaczałoby, że jst miałyby sześć dni roboczych na złożenie oświadczenia o przyjęciu dotacji. W następstwie przesunięcia terminu na 3 marca 2020 r. jst miały na złożenie przedmiotowego oświadczenia osiem dni roboczych.

⁵⁴ Pismo Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do ministra właściwego do spraw finansów publicznych z dnia 23 maja 2018 r. nr BBF.I.3106.5.2018.IJ; z dnia 7 marca 2018 r. nr BBF.I.3106.3.2018.IJ; z dnia 26 lipca 2018 r. nr BBF.I.3106.7.2018.IJ; z dnia 13 marca 2019 r. nr BBF.I.3106.6.2019.IJ; z dnia 4 czerwca 2019 r. nr BBF.I.3106.12.2019.IJ; z dnia 24 marca 2020 r. nr DAS.III.3101.7.1.2020.MZ; z dnia 7 lipca 2020 r. nr DAS.III.3101.7.2.2020.MZ.

rekrutację seniorów do ośrodka na podstawie deklaracji uczestnictwa w zajęciach, a nie decyzji administracyjnej, brak gorącego posiłku; kierownik ośrodka nie był zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy i równocześnie pracował w innych podmiotach, co było niezgodne z art. 6 pkt 5 w zw. z art. 111a ust. 3 ustawy o pomocy społecznej. Dyrektor DAS wyjaśniła, że wszystkie ww. ośrodki w których stwierdzono powyższe nieprawidłowości, wprowadziły działania naprawcze lub DAS prowadzi z tymi ośrodkami postępowania w tym przedmiocie.

(akta kontroli: t. 4, str.1690-1692)

Informacje o rezygnacji jst z przekazanej im dotacji były przekazywane przez wojewodów do Ministra w trakcie roku i po zakończeniu każdej edycji konkursu, a następnie były weryfikowane przez pracowników DAS. Wojewodowie zostali zobowiązani do niezwłocznego informowania Ministra o uwolnionych środkach w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert (pkt III.12 ogłoszenia).

(akta kontroli: t. 4, str. 1692)

W latach 2018-2020 monitoring prowadzony był zgodnie z *Programem monitoringu realizacji zadań wynikających z programu wieloletniego „Senior+” na lata 2015-2020*. Zakres przedmiotowy wizyt monitoringowych został określony w karcie monitoringu, stanowiącej załącznik do programu. Wyniki monitoringu były przedstawione jst w formie pisemnej.

Sprawozdania z realizacji monitoringu zamieszczono w rozdziale – Wizyty monitoringowe dofinansowanych zadań publicznych – sprawozdań z realizacji programu wieloletniego „Senior+” na lata 2015-2020, edycje 2018 i 2019. Sprawozdanie za 2020 r. jest w trakcie opracowywania. W sprawie sposobu, w jaki monitorowano zdalnie w 2020 r. np. zachowanie standardów lokalowych w ośrodkach wsparcia „Senior+” Dyrektor DAS wyjaśniła, że pracownicy ośrodków wsparcia Senior+ oprowadzali pracowników Departamentu Polityki Senioralnej po ośrodkach z kamerką laptopa lub telefonu w ręce. Osoby monitorujące ośrodki mogły nie tylko obejrzeć wszystkie pomieszczenia w ośrodkach i budynki z zewnątrz (dostosowanie wejścia do potrzeb osób niepełnosprawnych), ale również porozmawiać z uczestnikami zajęć i obejrzeć ich prace.

(akta kontroli: t. 4, str. 230-237, 1692, 1693-1709)

Minister zlecił badanie ewaluacyjne Programu: Instytutowi Rozwoju Służb Społecznych (2016 r.) – „Badanie ewaluacyjne z realizacji Programu wieloletniego „Senior-Wigor” na lata 2015 – 2020 Edycja 2015; Instytutowi Pracy i Spraw Socjalnych (2020 r.) – „Badanie ewaluacyjne z realizacji programu wieloletniego „Senior+” na lata 2015-2020. Edycje 2016-2019”.

Na podstawie badania ewaluacyjnego z 2016 r. z dniem 1 stycznia 2017 r. wprowadzono zmiany do Programu⁵⁵, a wyniki badania ewaluacyjnego z 2020 r. wykorzystano przy opracowaniu Programu „Senior+” na lata 2021-2025. Z badania ewaluacyjnego z 2020 r. w Programie „Senior+” na lata 2021-2025 nie uwzględniono m.in. wniosku o decentralizację Programu poprzez przekazanie środków finansowych do samorządów terytorialnych, krótkotrwałej opieki całodobowej, ponieważ Program ma charakter usług dziennych, likwidacji zajęć aktywizujących w ośrodkach.

(akta kontroli: t. 1, str. 196; t. 4, str. 1693)

W dniach 25 listopada 2019 r. oraz 17 grudnia 2020 r. na posiedzeniach Rady Polityki Senioralnej, DAS prezentował sprawozdania roczne z realizacji Programu „Senior+”, w tym monitoring Programu „Senior+” za 2018 r. i 2019 r. Rada do spraw

⁵⁵ Wprowadzono m.in.: nową formę placówki – Klub „Senior+” z kwotą dofinansowania 150 tys. zł, z czego 25 tys. zł na jego wyposażenie; zwiększono koszty utworzenia i wyposażenia Dziennego Domu „Senior+” do 300 tys. zł; przekazano część zadań służbom wojewody, m.in. w zakresie: podpisywania umów z beneficjentami, przekazywania środków beneficjentom, analizy sprawozdań z realizacji Programu, rozliczenia dotacji.

Polityki Senioralnej zaakceptowała sprawozdania roczne z realizacji Programu za 2018 r. i 2019 r. w całości w związku, z czym, nie formułowała odrębnych zaleceń odnośnie realizacji Programu „Senior+” w zakresie monitoringu.

(akta kontroli: t. 4, str. 1693)

Departament Polityki Senioralnej do monitorowania wskaźników Programu „Senior+”, wykorzystywał formularze sprawozdań rocznych wojewodów, które umożliwiały zbieranie informacji o osiągniętych rezultatach, tj.:

- liczbie ośrodków wsparcia „Senior+”, w tym Dziennych Domów „Senior+” oraz Klubów „Senior+”,
- liczbie seniorów objętych wsparciem ośrodków wsparcia „Senior+”,
- aktywnościach oferowanych przez bezpośrednich uczestników Programu (socjalnych, edukacyjnych, kulturalno-oświatowych, aktywności ruchowej, sportowo-rekreacyjnych, aktywizujących społecznie, terapii zajęciowej).

Trwałość efektów realizowanych działań oceniana była na podstawie sprawozdań rocznych z realizacji Programu „Senior+”. Żaden z ośrodków wsparcia „Senior+” utworzonych w ramach Programu nie zakończył działalności przed upływem trzyletniego okresu trwałości.

(akta kontroli: t. 1, str. 196)

W związku ze stanem epidemii COVID-19 w marcu 2020 r. zawieszona została stacjonarna działalność wszystkich Dziennych Domów „Senior+” i Klubów „Senior+”. Dyrektorka DAS wyjaśniła, że większość ośrodków wsparcia „Senior+” pomimo to, realizowała swoje zadania w formie alternatywnej. W dniu 5 czerwca 2020 r. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej opublikował komunikat w sprawie zmian w warunkach realizacji Programu „Senior+” na lata 2015-2020 edycja 2020 określonych w ogłoszeniu konkursowym, w związku ze stanem epidemii COVID-19. Minister poinformował o zmianach w warunkach realizacji zadań w ramach modułu 2 (zapewnienie funkcjonowania już istniejących placówek) określonych w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert w ramach Programu edycja w 2020, opublikowanego w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa w dniu 25 listopada 2019 r. oraz ogłoszeniu o dodatkowym naborze ofert w ramach programu „Senior+” edycja 2020 opublikowanym w dniu 21 kwietnia 2020 r. w BIP Ministerstwa⁵⁶.

(akta kontroli: t. 1, str. 200-201)

Rozliczanie frekwencji i nadzór nad utrzymaniem trwałości, o której mowa w komunikacie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 5 czerwca 2020 r. w sprawie zmian w warunkach realizacji Programu „Senior+” na lata 2015-2020 określonych w ogłoszeniu konkursowym w związku ze stanem epidemii COVID-19 należą do zadań wojewody.

(akta kontroli: t. 1, str. 204)

2.7. W latach 2018-2020 Biuro Kontroli i Audytu (dalej: BKA) przeprowadziło dwie kontrole realizacji Programu „Senior+”, tj. w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie (dalej: MUW) oraz Wielkopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Poznaniu w zakresie prawidłowości przeprowadzania naborów i oceny ofert w ramach programu wieloletniego „Senior+” na lata 2015-2020 za okres od 1 stycznia 2017 r. do 30 kwietnia 2019 r. Na podstawie ustaleń kontroli pozytywnie oceniono działalność MUW w zakresie objętym kontrolą, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości⁵⁷ oraz uzupełniono o zalecenia pokontrolne. Dyrektor BKA

⁵⁶ http://senior.gov.pl/program_senior_plus/pokaz/493.

⁵⁷ Nieprawidłowości dotyczyły: braku w czterech ofertach załącznika – programu inwestycji; nie złożenia deklaracji bezstronności przez dwóch ekspertów dokonujących oceny formalnej i merytorycznej ofert w edycji 2018 przy rozpatrywaniu dwóch ofert; braku procedur określających sposób dokonywania przez MUW

wyjaśnił, że Minister po zakończeniu kontroli nie podejmował kolejnych działań. W kolejnych terminach określonych przez BKA będą podejmowane czynności monitorujące realizację wskazanych zaleceń.

(akta kontroli: t. 1, str. 322-328, 447-454)

W okresie objętym kontrolą nie wpłynęły do MRiPS skargi na działalność dofinansowywanych placówek ani sygnały o nieprawidłowościach związane z funkcjonowaniem Programu „Senior+”. W Ministerstwie w latach objętych kontrolą nie był przeprowadzany audyt z realizacji Programu „Senior+”.

(akta kontroli: t. 1, str. 326)

2.8. W sprawozdaniu z realizacji programu wieloletniego „Senior-WIGOR” na lata 2015-2020 edycja 2015 w oparciu o doświadczenia z realizacji współpracy z podmiotami uprawnionymi do udziału w Programie „Senior+” rekomendowano wprowadzenie w kolejnych edycjach funkcjonowania takich zmian jak:

- zaktualizowanie diagnozy potrzeb zawartych w Programie „Senior+”,
- podwyższenie dofinansowania na jednego seniora w ramach kosztów funkcjonowania placówki Dziennego Domu „Senior-WIGOR”, oraz zwiększenie kwoty maksymalnej przeznaczonej na jego utworzenie, co powinno przyczynić się do urealnienia stawek i zwiększenia zainteresowania samorządów udziałem w Programie „Senior+”;
- zmiana określonego w Programie „Senior+” minimalnego standardu placówek i poziomu standardu zatrudnienia pracowników, czego efektem będzie zwiększenie możliwości dostosowania przez samorządy placówek do lokalnych potrzeb;
- wprowadzenie nowej możliwości w ramach Programu „Senior+” – tworzenia placówek o niższych wymogach, które będą stanowić uzupełnienie oferty programowej w związku z zapotrzebowaniem na taką formę opieki;
- uaktualnienie wskaźników Programu „Senior+” oraz terminów jego ewaluacji i rewizji.

(akta kontroli: t. 1, str.428)

Na podstawie doświadczeń z realizacji Programu „Senior+” w latach 2015-2016 przeprowadzona została zmiana Programu, która weszła w życie 1 stycznia 2017 r., tj.:

- utworzono Kluby „Senior+”,
- zmieniono określony w programie minimalny standard ośrodków i standard zatrudnienia pracowników,
- podwyższono dofinansowanie z 200 zł do 300 zł na miesiąc na 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 urządnom wojewódzkim sprawy związane z zawarciem i rozliczeniem umów,
- nadano nową nazwę Programu „Senior+” w związku z rozszerzeniem rodzaju placówek możliwych do dofinansowania o Kluby „Senior+”.

(akta kontroli: t. 1, str. 337)

Ponadto, Minister dokonywał zmian w ogłoszeniach o otwartym konkursie ofert w następstwie uwag zgłaszanych przez urzędy wojewódzkie i jst. I tak:

1. w edycji 2018 r. wprowadzono m.in. możliwość ogłoszenia dodatkowych naborów w przypadku nierozdysponowania wszystkich środków, doprecyzowano zasady wydatkowania dotacji oraz wskazano na brak możliwości sfinansowania z dotacji kosztów dowozu do placówki.

2. w edycji 2019 r. doprecyzowano postanowienia końcowe odnoszące się do przetwarzania danych osobowych.
3. w edycji 2020 r. – wprowadzono obowiązek załączenia do oferty uchwały odpowiednio: rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa o utworzeniu Dziennego Domu „Senior+” lub Klubu „Senior+” oraz doprecyzowano możliwość dokonywania przesunięć w zakresie ponoszonych wydatków z dotacji.

(akta kontroli: t. 1 str. 400-403, 429; t. 2, str. 704-1009)

W 2018 r. nie przeprowadzono rewizji Programu na podstawie doświadczeń z jego realizacji w latach 2015-2017, jak zostało to założone w pkt I Programu. Działania MRiPS w tym zakresie były ograniczone. Zaproszenie do konsultacji zostało skierowane do wojewodów⁵⁸, Rady do spraw Polityki Senioralnej⁵⁹ oraz zostało zamieszczone na stronach internetowych⁶⁰. Informacja o trwającej rewizji Programu „Senior+” i możliwości zgłaszania uwag została zamieszczona na stronie internetowej w dniu 10 lipca 2018 r. z terminem zgłaszania propozycji zmian do 12 lipca 2018 r. Łącznie zostało zgłoszonych 98 uwag co do treści Programu – dwie uwagi zostały zgłoszone przez organizację kościelną, pozostałe przez urzędy wojewódzkie. Termin, jaki został wyznaczony na ewentualne zgłaszanie propozycji zmian w Programie (od 2 do 10 dni), okres urlopowy, w którym zostały konsultacje przeprowadzone oraz brak bezpośredniego zaproszenia do konsultacji beneficjentów Programu, a więc jednostek samorządowych świadczy w ocenie NIK, o nierzetelnych działaniach MRiPS, poprzedzających rewizję Programu.

(akta kontroli: t. 1, str. 326-327, 331-334, 341-518)

Dyrektor DAS wyjaśniła, że zmian w programie Senior+ na lata 2015-2020 – po rewizji z roku 2018 nie zastosowano w 2019 r., ponieważ z chwilą uzyskania wyników konsultacji, czyli w końcu roku 2018, trwał już nabór w konkursie edycji 2019. Biorąc pod uwagę, że zmiana Programu musi być wprowadzona rozporządzeniem Rady Ministrów i na tej drodze wymagane jest przeprowadzenie pełnej ścieżki legislacyjnej, która trwa od ośmiu do 12 miesięcy, nierealne było dokonanie zmiany Programu w ostatnim roku jego obowiązywania.

(akta kontroli: t. 1, str.340)

Ustosunkowując się do powyższych wyjaśnień, w ocenie NIK, działania związane z rewizją Programu zostały podjęte zbyt późno. Przeprowadzenie rewizji Programu w 2018 r. zaplanowano już w 2016 r., a działania w tym zakresie podjęto dopiero w lipcu 2018 r. Rewizja miała na celu modyfikację założeń m.in. w zakresie ram finansowych dla nowo tworzonych i funkcjonujących placówek „Senior+”. Przeprowadzając rewizję Programu w 2016 r. zwiększono kwoty dofinansowania zarówno na utworzenie placówek jak i zapewnienie bieżącego funkcjonowania. Od 2017 r. kwota dofinansowania nie uległa zmianie, podczas gdy minimalne wynagrodzenie za pracę⁶¹, przeciętne wynagrodzenie w gospodarce⁶² czy wskaźnik ceny produkcji montażowo-budowlanej⁶³ wzrosły. Konieczność podwyższenia kwot dofinansowania została również zgłoszona przez urzędy wojewódzkie – spośród 98 uwag, pięć z nich odnosiło się do zbyt niskiego dofinansowania. Również wśród

⁵⁸ Pismo Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do wojewodów z dnia 10 lipca 2018 r. nr DAS.III.55221.54.2018.SB.

⁵⁹ Pismo Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do Rady ds. Polityki Senioralnej z dnia 10 lipca 2018 r. nr DAS.III.55221.54.2018.SB.

⁶⁰ www.mrips.gov.pl oraz www.senior.gov.pl

⁶¹ W 2017 r. minimalne wynagrodzenie za pracę wynosiło 2000 zł, w 2020 r. – 2600 zł.

⁶² W 2017 r. przeciętne wynagrodzenie wynosiło 4272 zł, w 2020 r. – 5167 zł.

⁶³ Wzrost cen produkcji montażowo-budowlanej i kwartał w stosunku do IV kwartału roku poprzedniego wyniósł: w 2018 r. – 0,5%, w 2019 r. – 0,7%, w 2020 r. – 0,7%.

korzystających z dofinansowania jst w ramach modułu 1, wysokość dotacji rzadko pokrywała 80% kosztów realizacji zadania⁶⁴.

(akta kontroli: t. 1, str. 339-403, 429-430)

2.9. Celem strategicznym programu jest zwiększenie aktywnego uczestnictwa seniorów w życiu społecznym, poprzez rozbudowę infrastruktury ośrodków wsparcia w środowisku lokalnym oraz zwiększenie miejsc w placówkach „Senior+” przy dofinansowaniu działań jednostek samorządu w rozwoju na ich terenie sieci Dziennych Domów „Senior+” i Klubów „Senior+”. Zgodnie ze wskaźnikami Programu „Senior+” (rozdział VIII Programu „Senior+”) w Polsce w latach 2015-2020 zaplanowano ogółem utworzenie 973 ośrodków wsparcia „Senior+”, z tego 323 Dziennych Domów „Senior+” oraz 650 Klubów „Senior+”, z których miało korzystać 51 020 seniorów, w tym:

- w 2018 r. planowano utworzenie 310 ośrodków wsparcia „Senior +”, w tym 60 Dziennych Domów „Senior+” oraz 250 Klubów „Senior+”, z których miało korzystać 10 830 seniorów. Utworzono 257 ośrodków wsparcia „Senior+”, tj. 82% wg planu, w tym 65 Dziennych Domów „Senior+” oraz 192 Kluby „Senior+”. W 2018 r. z ośrodków wsparcia „Senior +” skorzystało 11 508 seniorów (o 678 osób przekroczonego wartość planowaną w Programie).
- w 2019 r. planowano utworzenie 250 ośrodków wsparcia „Senior+”, w tym 50 Dziennych Domów „Senior+” oraz 200 Klubów „Senior+”, z których miało korzystać 13 600 seniorów. Utworzono 278 ośrodków wsparcia „Senior+”, tj. 12% więcej, w tym 58 Dziennych Domów „Senior+” oraz 220 Kluby „Senior+”. W 2019 r. z ośrodków wsparcia „Senior +” skorzystało 19 082 seniorów (o 2 382 osób przekroczonego wartość planowaną w Programie).
- w 2020 r. planowano utworzenie 195 ośrodków wsparcia „Senior+”, w tym 45 Dziennych Domów „Senior+” oraz 150 Klubów „Senior+”, z których miało korzystać 16 700 seniorów. Wg wstępnych danych utworzono 195 ośrodków wsparcia „Senior+”, w tym 27 Dziennych Domów „Senior+” oraz 168 Klubów „Senior+”. Jak wskazał Dyrektor BKA liczba osób korzystających z Programu w 2020 r. będzie znana dopiero po sporządzeniu przez Ministra rocznego sprawozdania z realizacji Programu za 2020 r., tj. we wrześniu 2021 r. Ponadto Dyrektor BKA wskazał, że ze względu na epidemię COVID-19, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie wydatków budżetowych w 2020 r. wydłużono termin realizacji zadań modułu 1 jst w 10 województwach w zakresie utworzenia 32 ośrodków wsparcia „Senior+” do listopada 2021 r. W związku z powyższym ostateczne wyniki Programu będą znane dopiero w grudniu 2021 r.

(akta kontroli: t. 1 str. 327-330; t. 4, str. 1663)

W punkcie Programu (VIII. Wskaźniki Programu) założono, iż do zakończenia realizacji Programu z placówek typu „Senior+” skorzysta łącznie 51 020 seniorów (suma osób korzystających w poszczególnych latach). Dyrektor DAS wyjaśniła, że liczba seniorów korzystających z ośrodków wsparcia „Senior+” została zsumowana, ponieważ przyjęto dużą rotację seniorów, korzystających z tych samych miejsc w ośrodkach. Natomiast liczba seniorów korzystających z placówek typu „Senior+” za lata 2015-2020 narastająco wyniosła w 2018 r. – 11 508 seniorów, w 2019 r. – 19 082 seniorów oraz w 2020 r. – 25 073 seniorów. W ocenie NIK, ostateczna liczba seniorów objętych wsparciem placówek „Senior+” powinna być równoznaczna z liczbą osób korzystających. Nie można zsumować osób z poszczególnych lat obowiązywania Programu bowiem prowadzi do znacznego zawyżenia liczby osób

⁶⁴ Przykładowo: koszt utworzenia Dziennego Domu „Senior+” w Węgrowie wyniósł 977 203 zł, w tym dotacja – 300 000 zł (stanowiła 31% kosztów realizacji zadania); koszt utworzenia Dziennego Domu „Senior+” w Wiązownicy wyniósł 579 769 zł, w tym dotacja – 283 921 zł (49% udziału w kosztach realizacji zadania).

objętych wsparciem, co wynika z wyjaśnień (narastająco skorzystało ze wsparcia 25 073 seniorów, natomiast sumując dane otrzymujemy liczbę znacznie większą, która w ostatecznym rozrachunku przekroczy planowane 51 020 osób).

(akta kontroli: t. 1, str. 432-433, 1663)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. w Polsce w latach 2015-2020:

- utworzono 971 ośrodków wsparcia „Senior+”, z tego 309 Dziennych Domów „Senior+” oraz 662 Klubów „Senior+”, które oferowały 23 142 miejsc w ośrodkach wsparcia „Senior+”,
- funkcjonowało 967 ośrodków wsparcia „Senior+”, z tego 305 Dziennych Domów „Senior+” oraz 662 Klubów „Senior+”, które oferowały 23 398 miejsc.

Różnica pomiędzy liczbą ośrodków wsparcia utworzonych a funkcjonujących wynika z faktu zamknięcia czterech Dziennych Domów „Senior+” w Krakowie, Wydminach i Kamińsku, które funkcjonowały do 31 grudnia 2018 r. oraz Dziennego Domu „Senior+” w Zamościu, który funkcjonował do 31 grudnia 2019 r.

(akta kontroli: t. 4, str. 1663; t. 3, str. 1070-1074)

2.10. Zgodnie z pkt IV.3.1.12 Programu „Senior+” do zadań wojewody należy przekazanie do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej rocznego sprawozdania wojewódzkiego z realizacji Programu „Senior+”. W sprawie zakresu analizy i formy akceptacji sprawozdań wojewódzkich Dyrektor DAS wyjaśniła, że sprawozdania wojewódzkie były weryfikowane przez pracowników DAS na podstawie informacji posiadanych przez Ministerstwo. Po przeprowadzeniu weryfikacji sprawozdań, pracownicy DAS informowali pracowników urzędów wojewódzkich telefonicznie lub za pomocą poczty elektronicznej, o konieczności uzupełnienia, bądź korekty sprawozdania. W odpowiedzi Ministerstwo otrzymywało od urzędów wojewódzkich korektę sprawozdania. W przypadku braku dalszych uwag, pracownicy urzędów wojewódzkich otrzymywali telefoniczną informację zwrotną, że sprawozdanie zostało przyjęte.

(akta kontroli: t. 2, str. 521)

Zgodnie z pkt IV.3.1.10 Programu „Senior+”, Minister składał Radzie Ministrów w terminie do dnia 30 września każdego roku sprawozdania z realizacji Programu „Senior+” za poprzedni rok budżetowy, tj. za 2018 r. i 2019 r.⁶⁵ Sprawozdania roczne edycja 2018 i edycja 2019 były opracowane na podstawie sprawozdań wojewodów. W sprawozdaniach za lata 2018-2019 Minister rekomendował kontynuację Programu „Senior+”.

(akta kontroli: t. 2, str. 521-525, 534-628, 661-703)

W sprawozdaniach z realizacji Programu wieloletniego „Senior+” na lata 2015-2020:

- edycja 2018 (pkt VI Działania realizowane w ramach edycji 2018 Programu) - stwierdzono omyłkę rachunkową w liczbie złożonych ofert w ramach trzech naborów modułu 1 (zamiast 373 oferty, były wpisane 374 oferty). Dyrektor DAS wyjaśniła, że omyłka rachunkowa do sprawozdania rocznego z realizacji Programu wieloletniego „Senior+” na lata 2015-2020, edycja 2018 w module 1 zostanie sprostowana w formie erraty do sprawozdania rocznego za 2018 r.

(akta kontroli: t. 2 str. 543 - 544, t. 4, str. 1657-1658, 1686)

- edycja 2019 (pkt IV Działania realizowane w ramach edycji 2019 Programu, ppkt 2 Ocena ofert w ramach modułu 1) - stwierdzono omyłkę pisarską w liczbie złożonych ofert w ramach modułu 1. Minister w dniu 17 czerwca br. zamieścił na stronie internetowej⁶⁶ erratę do sprawozdania rocznego z realizacji

⁶⁵ Pismo Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 6 września 2019 r. nr DAS.III.55221.3.3.2018.SB. oraz pismo Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 26 sierpnia 2020 r DAS-III.72.2.22.2020.SB.

⁶⁶ http://senior.gov.pl/program_senior_plus/strona/81

programu wieloletniego „Senior+” na lata 2015-2020, edycja 2019 o treści: „(...) prostuje się omyłkę pisarską w ten sposób, że wyrazy: „jednostki samorządu terytorialnego złożyły 388 ofert” (w module 1 programu), zastępuje się wyrazami: „jednostki samorządu terytorialnego złożyły 398 ofert”.

(akta kontroli: t. 2, str. 629-633; t. 4, str. 1657-1658)

- edycja 2019 (pkt VI Działania realizowane w ramach edycji 2019 Programu) - ustalono, że nie zamieszczono informacji o ofercie gminy Krasnosielc, która zrezygnowała z udziału podczas pierwszego naboru. Jak wyjaśniła Dyrektor DAS „Brak informacji o rezygnacji gminy Krasnosielc w edycji 2019 moduł 2 zostanie uzupełniony w formie erraty do sprawozdania rocznego za 2019 r.”.

(akta kontroli: t. 2, str. 598; t. 4 str. 1686-1687)

Do dnia zakończenia kontroli NIK, errata do sprawozdania rocznego z realizacji Programu wieloletniego „Senior+” na lata 2015-2020 dotycząca omyłki rachunkowej (edycja 2019 moduł 1) oraz brak informacji o rezygnacji oferty gminy Krasnosielc (edycja 2019 moduł 2), nie została jeszcze zamieszczona na stronie internetowej Ministerstwa, poza erratą z dnia 17 czerwca br. dotyczącą omyłki pisarskiej (edycja 2019 moduł 1).

(akta kontroli: t. 2 str. 543-544, 598, 629-633; t. 4, str. 1657-1658, 1686 - 1687)

2.11. Wnioski z rewizji, rocznych sprawozdań z realizacji Programu „Senior+” oraz „Badania ewaluacyjnego z realizacji programu wieloletniego „Senior+” na lata 2015-2020, Edycje 2016-2019” przeprowadzonego przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych posłużyły do opracowania Programu „Senior +” na lata 2021–2025. W oparciu o powyższe doświadczenia Programu „Senior+”, do nowego Programu wieloletniego Senior+ na lata 2021-2025 wprowadzono m.in. następujące zmiany:

- podwyższono dofinansowanie z 300 zł do 400 zł za miesiąc na jednego seniora w ramach kosztów funkcjonowania Dziennego Domu „Senior+”, przy jednoczesnym zmniejszeniu wymaganego minimalnego wkładu własnego dla tego zadania z 60% do 50%,
- zwiększono kwotę maksymalną przeznaczoną na utworzenie Dziennego Domu „Senior+” z 300 tys. zł do 400 tys. zł,
- pozostawiono dofinansowanie w wysokości 200 zł na miesiąc na jednego seniora w ramach kosztów funkcjonowania Klubu „Senior+”, przy jednoczesnym zmniejszeniu wymaganego minimalnego wkładu własnego dla tego zadania z 60% do 50%,,
- zwiększono kwotę maksymalną przeznaczoną na utworzenie Klubu „Senior+” ze 150 tys. zł do 200 tys. zł,
- 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),
- ustalono minimalną liczbę godzin, podczas których Klub „Senior+” będzie świadczył usługi (co najmniej 20 godzin tygodniowo),
- zmieniono treść rozdziału V Programu odnoszącego się do sposobu oceny ofert (rozszerzono katalog kryteriów formalnych i merytorycznych oceny ofert), wyboru ofert (wprowadzono obowiązek informowania jst przez wojewodę o odrzuceniu oferty przed przekazaniem do urzędu obsługującego Ministra listy ofert zakwalifikowanych do dalszego postępowania konkursowego),
- zmieniono rozdział VI Programu dotyczący warunków otrzymywania i wykorzystania dotacji.

(akta kontroli: t.1, 326-327,; t. 2, str. 629-633)

W uzasadnieniu do projektu uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia Programu wieloletniego „Senior+” na lata 2021-2025, Ministerstwo wskazało na zwiększenie kwoty maksymalnej przeznaczonej na utworzenie Dziennego Domu „Senior+” i Klubu „Senior+” podnosząc, że przyczyni się to, do urealnienia stawek i zwiększenia zainteresowania samorządów udziałem w Programie.

(akta kontroli: t. 5, str. 2503-2513)

W sporządzonym przez DAS katalogu propozycji zmian w Programie „Senior+” na lata 2015-2020 wykorzystanym na potrzeby Programu „Senior+” na lata 2021-2025, jst wnosily m. innymi: zwiększenie kwot dotacji na utworzenie i wyposażenie ośrodków w związku ze wzrostem kosztów inwestycji podnosząc, że z powodu kosztorysów ofertowych w kontekście wzrostu cen rynkowych, jst rezygnują z realizacji zadania nawet po podpisaniu umowy, podwyższenie dofinansowania z 300 zł do 500 zł za miesiąc na utrzymanie jednego seniora w Dziennym Domu „Senior+” oraz nie więcej niż 200 zł na utrzymanie jednego seniora w Klubie „Senior+”, podwyższenie dofinansowania w module 2 z 300 zł do 400 zł miesięcznie na utrzymanie jednego miejsca w Dziennym Domu „Senior+” oraz procentowego udziału dotacji w całości zadania w wysokości do 50%.

(akta kontroli: t. 1, str. 326, 338, 344, 350, 356, 364)

Projekt uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu wieloletniego „SENIOR+” na lata 2021-2025 został ujęty w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów i podlegał uzgodnieniom międzyresortowym, konsultacjom publicznym oraz opiniowaniu. Dokument został pozytywnie rozpatrzony przez Komitet Społeczny Rady Ministrów oraz Stały Komitet Rady Ministrów, które przyjęły go bez uwag. Projekt uzyskał pozytywną opinię Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz pozytywną opinię Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej o zgodności projektu ze Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Projekt został przyjęty uchwałą nr 191 Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. w sprawie przyjęcia programu wieloletniego „Senior+” na lata 2021-2025 (Dz. Urz. R.M. poz. 10).

(akta kontroli: t. 2, str. 522-523)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Brak określenia kryteriów merytorycznych oceny ofert składanych w ramach modułu 2.
2. Brak przeprowadzenia rewizji Programu w 2018 r., mimo takiego wymogu wynikającego z Programu „Senior+”.
3. Przyjęcie w Programie „Senior+” zawyżonej liczby osób ogółem korzystających z ośrodków wsparcia w latach 2015-2020.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister zgodnie z Programem „Senior+” realizował zadania wynikające z Programu, tj. planował środki przeznaczone na realizację Programu, ogłaszał konkursy, dokonywał podziału środków pomiędzy poszczególnych beneficjentów Programu. Jednak nie określił kryteriów merytorycznych ocen ofert składanych w ramach modułu 2.

Zainteresowanie Programem ze strony gmin było ograniczone. Wynikać to mogło ze zbyt małego wsparcia finansowego na utworzenie lub wyposażenie placówki. W 2018 r. konkurs ogłaszany był aż trzykrotnie, a w kolejnych latach dwukrotnie, z uwagi na niepełne wykorzystanie środków. W tej sytuacji 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). Pozytywnie natomiast ocenić należy to, że utworzono zakładaną liczbę ośrodków wsparcia „Senior+”, z których korzystało więcej osób niż planowano. Utworzone w ramach Programu ośrodki wsparcia „Senior+” oferowały

23 142 miejsca – jednak ocena tego efektu realizacji Programu jest niemożliwa ze względu na brak przyjęcia odpowiedniego wskaźnika w założeniach Programu.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Opracowanie kryteriów merytorycznych oceny ofert składanych w ramach modułu 2 Programu.
2. 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 z założonym celem strategicznym.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania NIK o
sposobie
wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 3 sierpnia 2021 r.

Wiceprezes
Najwyższa Izba Kontroli
Tadeusz Dziuba



.....
podpis