



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

LKR.410.016.03.2018
P/18/039

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie
ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków
T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44
lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/039 – Realizacja rządowych programów na rzecz aktywności społecznej osób starszych ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Monika Gruszczyńska-Jasińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/151/2018 z dnia 20 lipca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Ogólnopolska Federacja Stowarzyszeń Uniwersytetów Trzeciego Wieku, ul. Jagiellońska 18, 33-300 Nowy Sącz (dalej: <i>Federacja</i> lub <i>OFSUTW</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wiesława Borczyk – Prezes Zarządu (dowód: akta kontroli str. 4-5, 586)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² realizację rządowych programów na rzecz aktywności społecznej osób starszych.

Federacja realizowała projekty dofinansowane ze środków Rządowych Programów na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012-2013 i 2014-2020 (dalej: *program ASOS*) zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie wytycznymi programowymi oraz przepisami prawa. W okresie objętym kontrolą, łączna wartość dofinansowania projektów z tego programu wyniosła 853,8 tys. zł.

Zadania projektowe zrealizowano zgodnie z danymi zawartymi w ofertach, umowach z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz sprawozdaniach. W ramach dotacji z programu ASOS rozliczono koszty kwalifikowalne, które poniesiono w okresie realizacji projektów. Limity kosztów związanych z obsługą realizacji zadań nie zostały przekroczone. Przedstawione w ofertach ceny usług i zakupów zostały poprzedzone rzetelnym rozpoznaniem cen rynkowych, a Federacja dołożyła starań, by były one najkorzystniejsze w stosunku do jakości zakupionych towarów i usług.

Realizację projektów poprzedziło rzetelne rozpoznanie potrzeb beneficjentów końcowych, a sfinansowane w ramach projektów działania wiązały się bezpośrednio z działalnością statutową Federacji.

Przeprowadzono ewaluację projektów przez ich uczestników, którzy bardzo wysoko ocenili zarówno poziom merytoryczny, przydatność założonych działań, jak i organizację zadań realizowanych przez Federację. Opinia ta znalazła również potwierdzenie w badaniu ankietowym przeprowadzonym w toku kontroli NIK.

¹ Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2018 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie i wykonanie zadania publicznego

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2013-2018 Federacja co roku realizowała zadania³ dotowane z Rządowych Programów na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012-2013 i 2014-2020 (dalej: *program ASOS*)⁴. W toku kontroli NIK szczegółowemu badaniu poddano trzy projekty, o najwyższych kwotach dofinansowania:

- „Uniwersytety Trzeciego Wieku – nowoczesne, skuteczne, profesjonalne”, projekt realizowany w 2014 r.; zgodnie z zawartą umową⁵ dotacja wyniosła 187,6 tys. zł, (wykorzystano 99,9 % przyznanych środków); całkowity koszt realizowanego projektu wyniósł 208,8 tys. zł, z czego wydatkowana kwota dotacji stanowiła 89,8 % wydatków ogółem;
- „Nowoczesna edukacja – skuteczna aktywizacja”, projekt realizowany w 2016 r.; zgodnie z zawartą umową⁶ dotacja wyniosła 130,9 tys. zł (wykorzystano 99,7 % przyznanych środków); całkowity koszt realizowanego projektu wyniósł 145,7 tys. zł, z czego wydatkowana kwota dotacji stanowiła 89,5 % wydatków ogółem;
- „Akademia Aktywnych Seniorów”, projekt realizowany w 2017 r.; zgodnie z zawartą umową⁷ dotacja wyniosła 120 tys. zł (wykorzystano 99,9 % przyznanych środków); całkowity koszt realizowanego projektu wyniósł 132,4 tys. zł, z czego wydatkowana kwota dotacji stanowiła 89,6 % wydatków ogółem.

Niewykorzystane części dotacji w ramach projektów realizowanych w 2014 r., 2016 r. i 2017 r. (odpowiednio, 202,01 zł, 431,42 zł i 119,95 zł), zostały zwrócone na konto Ministerstwa z zachowaniem terminu określonego w dokumentach programowych ASOS, tj. w ciągu 15 dni od daty zakończenia realizacji projektów.

Składane przez Federację oferty, podpisane umowy oraz przedkładane sprawozdania z realizacji projektów były zgodne ze wzorami określonymi w załącznikach do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących zadania publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania⁸ oraz rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzorów ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań⁹.

W przypadku wszystkich trzech projektów, oferty zawierały m.in. określenie miejsca realizacji zadania publicznego, opis poszczególnych działań i harmonogram w podziale na działania. Opis działań był spójny z harmonogramem i kosztorysem. W przypadku projektu realizowanego w 2014 r., Federacja wniosowała o kwotę dofinansowania w wysokości 194,4 tys. zł, a ostatecznie otrzymała 187,8 tys. zł (tj. 96,6%). W przypadku projektu realizowanego w 2017 r., Federacja wniosowała o dofinansowanie w wysokości 186,3 tys. zł, a ostatecznie otrzymała 120 tys. zł (tj. 64,4 %). W obu przypadkach, w wyniku przyznania mniejszych środków dotacji niż wnioskowane, korekcie uległ harmonogram i kosztorys ofertowy, które następnie stanowiły załączniki do umowy o realizację zadania publicznego w ramach programu ASOS. Projekt realizowany w 2016 r. otrzymał 100% wnioskowanej kwoty dofinansowania (tj. 130,9 tys. zł).

Dane dotyczące realizacji zadania, zawarte w ofertach (również zaktualizowanych), umowach i sprawozdaniach, były zgodne.

³ W ramach projektów: „Akademia Lidera UTW” (nr umowy 115/III/2012/ASOS, projekt realizowany w latach 2012-2013), „Aktywne i efektywne UTW w Polsce” (1160/ASOS/2013), „Uniwersytety Trzeciego Wieku – nowoczesne, skuteczne, profesjonalne” (2945/ASOS/2014), „Aktywni Liderzy – skuteczne UTW” (7684/ASOS/2015), „Nowoczesna edukacja – skuteczna aktywizacja” (12402/ASOS/2016), „Akademia Aktywnych Seniorów” (14325/ASOS/2017), „Aktywność i bezpieczeństwo osób starszych w działalności edukacyjnej organizacji seniorskich” (16410/2018/ASOS)

⁴ Przyjęte uchwałami Rady Ministrów nr 137 z dnia 24 sierpnia 2012 r. (M.P. poz. 642 – wygaśnięcie 31 grudnia 2013 r.) i nr 237 z dnia 24 grudnia 2013 r. (M.P. z 2014 r., poz. 52)

⁵ Umowa nr 2945/ASOS/2014 z 9 czerwca 2014 r., realizowana w okresie od 1 marca do 31 grudnia 2014 r.

⁶ Umowa nr 12402/ASOS/2016 z 14 lipca 2016 r., realizowana w okresie od 1 czerwca do 31 grudnia 2016 r.

⁷ Umowa nr 14325/ASOS/2017 z 26 maja 2017 r., realizowana w okresie od 1 maja do 31 grudnia 2017 r.

⁸ Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 25; uchylone z dniem 3 września 2016 r.

⁹ Dz. U. z 2016 r., poz. 1300

W 2014 r. i 2016 r. zrealizowano wszystkie działania projektowe przedstawione w ofertach i umowach z Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. W 2017 r., ze względu na znaczną różnicę między wnioskowaną kwotą dofinansowania a przyznaną, wystąpiła konieczność ograniczenia budżetu projektu na etapie zawierania umowy. W związku z powyższym pierwotnie planowane zadanie, obejmujące opracowanie i dystrybucję trzech wydań newslettera „Niezbędnik Lidera UTW” nie było realizowane. Ograniczono też zakres niektórych zadań projektowych, np. zredukowano liczbę edycji szkoleń warsztatowych „Akademia Lokalnego Animatora Aktywności Seniorów” (z czterech do dwóch) czy liczbę nakładu wydawanego przez Federację biuletynu „Uniwersytety Trzeciego Wieku” (z 1000 sztuk do 800). Skróceniu uległ okres realizacji projektu, który w ofercie (złożonej przez Federację 27 grudnia 2016 r.) określono na 1 marca –31 grudnia 2017 r., a zgodnie z umową (podpisaną 26 maja 2017 r.), na 1 maja – 31 grudnia 2017 r.

Wszystkie projekty zrealizowano w ramach Priorytetu 1. programu ASOS – Edukacja osób starszych, a wiodącym kierunkiem działań były zajęcia edukacyjne z zakresu różnych dziedzin (m.in. prawo, gospodarka, zdrowie, w tym profilaktyka zdrowotna, sport, turystyka, nowe technologie), programy edukacyjne o starzeniu, osobach starszych i aktywnym starzeniu.

Sprawozdania z realizacji projektów złożono w terminie określonym w umowach¹⁰.

(dowód: akta kontroli, str. 19-345, 349, 353, 414-416)

1.2. Federacja nie pobierała opłat za udział uczestników w działaniach dofinansowanych z programu ASOS. W toku kontroli nie stwierdzono, by Federacja prowadziła działalność gospodarczą finansowaną ze środków programu ASOS. Federacja nie generowała przychodów w ramach realizowanych projektów, poddanych szczegółowemu badaniu.

(dowód: akta kontroli, str. 39-135, 174-226, 274-344)

1.3. Osoby zatrudnione¹¹ przy realizacji zadań w ramach każdego zbadanego projektu posiadały odpowiednie doświadczenie, kwalifikacje i umiejętności, określone w złożonych ofertach, zgodnie z regulaminami otwartych konkursów ofert w ramach programu ASOS. Weryfikacja kwalifikacji i doświadczenie osób zaangażowanych do wykonania poszczególnych zadań projektowych odbywała się już na etapie przygotowywania ofert.

Pełnomocnicy Zarządu Federacji wyjaśnili, że projekty realizowane przez OFSUTW mają swoją szczególną specyfikę, charakter parasolowy i ogólnopolski, jej działania są dedykowane liderom organizacji seniorskich, a zadania projektowe opierają się na specjalistycznych, aktywnych warsztatach, doradztwie i publikacjach. Zapewnienie odpowiedniej jakości i efektywności tych przedsięwzięć wymaga zaangażowania kadry posiadającej specjalistyczną wiedzę, m.in. z zakresu formalnoprawnych aspektów zarządzania organizacjami pozarządowymi/seniorskimi oraz doświadczenia w pracy z seniorami sprawiło, że krąg potencjalnych wykonawców był istotnie ograniczony. Pełnomocnicy dodali, że weryfikacja ww. kryteriów odbywała się w oparciu o przedstawione CV, rozmowy kwalifikacyjne oraz dotychczasową współpracę w ramach prowadzonej przez Federację działalności statutowej. Zazaczyli, że personel angażowany w poszczególnych edycjach projektów w ramach programu ASOS to osoby spełniające wysokie standardy i wymogi merytoryczne, w tym doświadczeni prawnicy, radcowie prawni, uznani w kraju eksperci z zakresu problematyki starzejącego się społeczeństwa, edukacji i uczenia się przez całe życie, prawa organizacji pożytku publicznego oraz partycypacji osób starszych w życiu publicznym.

(dowód: akta kontroli, str. 376-377)

1.4. W obowiązującym w okresie objętym kontrolą planie kont, stanowiącym załącznik do zasad (polityki) rachunkowości, ujęto konto „500- prowadzenie analityki zgodnie z realizowanym projektem/grantem”. W związku z realizacją projektów dofinansowanych

¹⁰ Sprawozdania złożono 30 stycznia 2015 r. (za 2014 r.), 25 stycznia 2017 r. (za 2016 r.) i 29 stycznia 2018 r. (za 2017 r.)

¹¹ Do realizacji wybranych do kontroli projektów zatrudniono 20 osób w 2014 r., 16 w 2016 r. i 14 w 2017 r., w tym do obsługi merytorycznej (koordynatorów projektu, trenerów na szkoleniach i doradców udzielających porad i konsultacji) i administracyjno-księgową (specjalistę ds. rozliczeń i księgową), autorów artykułów do publikacji, osoby odpowiedzialne za redakcję i skład publikacji oraz ekspertów zaangażowanych jako prelegenci na konferencjach i moderatory dyskusji.

z programu ASOS, objętych szczegółowym badaniem, wydzielono następujące konta analityczne¹²:

- dla projektu realizowanego w 2014 r.: 500-23 „Uniwersytety Trzeciego Wieku – nowoczesne, skuteczne, profesjonalne”, 500-23-1 Dotacja um.2945/2014/ASOS Minister Pracy i Polityki Społecznej, 500-23-2 Wkład własny;
- dla projektu realizowanego w 2016 r.: 500-36 Nowoczesna edukacja – skuteczna aktywizacja, 500-36-1 Koszty merytoryczne, 500-36-1-1- Koszty pokryte z dotacji um. 12402/2016/ASOS, 500-36-1-2 Koszty pokryte z finansowych środków własnych, 500-36-2 Koszty obsługi zadań, w tym administracyjne i wyposażenia, 500-36-2-1 Koszty pokryte z dotacji um. 12402/2016/ASOS, 500-36-3 Koszty obsługi zadań, w tym administracyjne i wyposażenia (dotyczące obsługi finansowo-księgowej), 500-36-3-1 Koszty pokryte z dotacji um. 12402/2016/ASOS;
- dla projektu realizowanego w 2017 r.: 500-39 Akademia Aktywnych Seniorów, 500-39-1 Koszty merytoryczne, 500-39-1-1 Koszty pokryte z dotacji um. 14325/2017/ASOS, 500-39-1-2 Koszty pokryte ze środków finansowych własnych, 500-39-2 Koszty obsługi zadania publicznego, w tym administracyjne, 500-39-2-1 Koszty pokryte z dotacji um.14325/2017/ASOS.

Ponadto, dla wszystkich projektów utworzono następujące, wyodrębnione konta Przychody z działalności statutowej, służące do ewidencji dotacji ze środków ASOS: 700-3-18 „Uniwersytety Trzeciego Wieku – nowoczesne, skuteczne, profesjonalne” (umowa nr 2945/2014/ASOS), 700-3-30 Nowoczesna edukacja – skuteczna aktywizacja um. 12402/2016/ASOS i 700-3-33 Akademia Aktywnych Seniorów um. 14325/2017/ASOS.

(dowód: akta kontroli, str. 378-388)

Koszty realizacji zadań, podane w rozliczeniach zbadanych projektów ASOS, wynikały z prowadzonej ewidencji księgowej.

W sprawozdaniach z realizacji zadań wykazano koszty w łącznej wysokości 487 tys. zł (208,8 tys. zł w 2014 r., 145,7 tys. zł w 2016 r. i 132,4 tys. zł w 2017 r.). Na powyższe złożyły się koszty:

- merytoryczne, w łącznej kwocie 396,8 tys. zł (162,4 tys. zł w 2014 r., 119,7 tys. zł w 2016 r. i 114,7 tys. zł w 2017 r.),
- obsługi zadania, w łącznej kwocie 78,2 tys. zł (38,1 tys. zł w 2014 r., 22,4 tys. zł w 2016 r. i 17,7 tys. zł w 2017 r.),
- promocyjno-informacyjne w łącznej kwocie 11,9 tys. zł (8,3 tys. zł w 2014 r., 3,6 tys. zł w 2016 r. i 0 zł w 2017 r.).

Kwoty podane w rozliczeniach projektów ASOS, za okres objęty rozliczeniem, były zgodne z danymi zestawień obrotów i sald dla ww. kont analitycznych.

(dowód: akta kontroli, str. 89-95, 210-211, 329, 396-413)

W latach 2013-2017 sprawozdania finansowe Ogólnopolskiej Federacji Stowarzyszeń Uniwersytetów Trzeciego Wieku w Nowym Sączu nie podlegały badaniu przez biegłego rewidenta, z uwagi na brak takiego obowiązku, wynikającego z § 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2004 r. w sprawie obowiązku badania sprawozdań finansowych organizacji pożytku publicznego¹³.

(dowód: akta kontroli, str. 417)

1.5. W wyniku szczegółowego badania 45 wybranych wydatków (po 15 faktur lub rachunków związanych z realizacją każdego z trzech projektów wytypowanych do kontroli, o łącznej wartości 151,2 tys. zł, tj. 34,5 % wszystkich wydatków sfinansowanych z programu ASOS) stwierdzono, że wydatki te były przewidziane w budżetach projektowych i poniesiono je w okresie realizacji projektów. Wydatki te były prawidłowo udokumentowane. Dowody księgowe sporządzono zgodnie z wymogami określonymi w art. 21 ustawy o rachunkowości¹⁴ i były one opisane w sposób, o jakim mowa w poszczególnych edycjach regulaminu programu ASOS, tj. były opisane na odwrocie w sposób trwały,

¹² Zarządzenia Prezesa Zarządu Federacji do zadań publicznych zleconych: z dnia 09.06.2014 pt. „Uniwersytety Trzeciego Wieku – nowoczesne, skuteczne, profesjonalne”, z mocą obowiązującą od dnia 01.03.2014 r.; z dnia 14.07.2016 r. „Nowoczesna edukacja – skuteczna aktywizacja”, z mocą obowiązującą od dnia 01.06.2016 r. oraz z dnia 26.05.2017 r. „Akademia Aktywnych Seniorów”, z mocą obowiązującą od dnia 01.05.2017 r.

¹³ Dz. U. Nr 285, poz. 2852

¹⁴ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395 ze zm.)

z uwzględnieniem danych o umowie i zadaniu finansowanym ze środków ASOS, zawierały opis merytoryczny zadania, którego płatność dotyczyła (w tym czasu i miejsca), przeznaczenie zakupionej usługi, towaru lub opłaconej należności oraz informację w jakiej części należność opłacono z dotacji ASOS, a w jakiej ze środków własnych.

(dowód: akta kontroli, str.357-362, 389-395)

1.6. Zgodnie z zasadami programu ASOS, koszty w kategorii II dotyczące obsługi zadań (tj. koszty administracyjne i wyposażenia), nie przekroczyły 20% ogółu kosztów realizacji projektu (18,25% w 2014 r., 15,39% w 2016 r. i 13,35% w 2017 r.). Wysokość dotacji ze środków ASOS tej kategorii kosztów wyniosła, odpowiednio, 19,78%, 17,18% i 14,74%.

(dowód: akta kontroli, str. 84-132, 206-222, 325-344, 363)

Federacja przestrzegała też wymogu posiadania co najmniej 10% wkładu własnego w każdym ze zbadanych projektów. W formularzu sprawozdania z realizacji projektu w 2017 r. udział procentowy wkładu własnego wykazano jako 9,44%, podczas gdy faktycznie wynosił on 10,44%.

Pełnomocnicy Zarządu wyjaśnili, że przedmiotowe wartości (kwoty) zostały zawarte w skorygowanym na etapie zawierania umowy budżecie projektu (w części IV.9 „Przewidywane źródła finansowania zadania publicznego” w zestawieniu tabelarycznym figurowały poprawne wartości procentowe wkładu finansowego, osobowego oraz wkładu ogółem), a następnie zostały przeniesione do treści umowy o dofinansowanie zadania. Wartość wkładu własnego wyrażona procentowo i wskazująca na zaniżoną wysokość tego wkładu została wygenerowana automatycznie, prawdopodobnie błędnie, przez Generator Ofert. Federacja nie miała wpływu na prawidłowość funkcjonowania przedmiotowego narzędzia. Nie zgłaszała tego do Ministerstwa, gdyż trudno stwierdzić, czy było to zdarzenie o charakterze incydentalnym, czy był to błąd systemowy internetowego generatora.

(dowód: akta kontroli, str. 89-129, 210-220, 329-342, 418-421)

1.7. W toku kontroli nie stwierdzono, by ze środków dotacji ASOS rozliczano koszty niekwalifikowalne (tj. np. zakup środków trwałych, nagrody i premie dla kadry projektowej, zadania objęte działalnością gospodarczą organizacji).

(dowód: akta kontroli, str. 89-129, 210-220, 329-342, 345-363)

1.8. W ramach realizacji projektu przestrzegano zasady obrotu bezgotówkowego. Nie stwierdzono, by ze środków dotacji ASOS dokonywano płatności gotówkowych. Płatności za faktury i rachunki dokonywano z rachunku bankowego, na który Ministerstwo przekazało kwoty dotacji.

(dowód: akta kontroli, str. 363)

1.9. Pełnomocnicy Zarządu Federacji wyjaśnili, że ustalenie cen jednostkowych dla produktów i usług, w tym kosztów osobowych, przedstawionych w złożonych ofertach konkursowych, odbywało się po przeprowadzeniu rozpoznania cenowego rynku, dokonywanego na etapie przygotowywania szczegółowego budżetu każdego przedsięwzięcia. Rozpoznanie polegało na telefonicznym porównaniu cen za planowane usługi, analizie cenników dostępnych w Internecie oraz ustaleniu cen rynkowych. Oprócz ceny rozpoznanie obejmowało także inne czynniki, jak np. czas realizacji, elastyczność wykonawcy (np. dostosowanie do zmieniającego się terminu szkolenia, wynikającego z przyczyn niezależnych od organizatora), dotychczasowa współpraca z podmiotem realizującym zadanie, opinie uczestników projektów w ramach prowadzonej ewaluacji. Po przeprowadzeniu rozpoznania ustalano budżet każdego zadania projektowego.

(dowód: akta kontroli, str. 375, 377)

W toku kontroli stwierdzono, że ceny usług i produktów zakupionych na potrzeby realizacji projektów ustalono w wyniku negocjacji ze zleceniobiorcami.

(dowód: akta kontroli, str. 345-356)

1.10. W trakcie realizacji projektów współfinansowanych ze środków programu ASOS przestrzegano zasady bezpośredniej realizacji zadań przez Federację. Żaden ze skontrolowanych projektów nie był realizowany w partnerstwie z innym podmiotem.

(dowód: akta kontroli, str. 39-70, 89-132, 174-192, 212-220, 276-314, 329-356)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie przygotowania i wykonania zadań publicznych dofinansowanych z programu ASOS.

2. Osiągnięcie zakładanych efektów zadania publicznego i metody ich pomiaru

Opis stanu
faktycznego

2.1. Zgodnie z postanowieniami § 1 Statutu, Federacja jest organizacją zrzeszającą uniwersytety trzeciego wieku. Siedzibą Federacji jest Nowy Sącz, a terenem jej działań jest obszar Rzeczypospolitej Polskiej. Dla właściwego realizowania swoich celów Federacja może prowadzić działalność również poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Federacja przeprowadziła analizę grupy docelowej beneficjentów projektów, typując ich spośród liderów uniwersytetów trzeciego wieku. W analizie wykorzystano m.in. dane demograficzne dotyczące zmieniającej się struktury społecznej (coraz wyższy odsetek seniorów), opracowania i prognozy dotyczące starzenia się społeczeństwa oraz wzrost na zapotrzebowania na tego typu działania, z uwagi m.in. na coraz liczniej powstające uniwersytety trzeciego wieku i inne organizacje seniorskie w Polsce (według danych zebranych przez Federację, w 2014 r. było ok. 450 tego typu organizacji, a w 2017 r. już ponad 600) i niewystarczające kwalifikacje kadry zarządzającej UTW, m.in. jeśli chodzi o wiedzę z zakresu zarządzania organizacją pozarządową czy umiejętność pozyskiwania środków na działalność UTW (pisanie i rozliczanie projektów).

(dowód: akta kontroli, str. 40-48, 175-182, 277-286, 583)

Prezydent Nowego Sącza udzielił informacji, z której wynikało, że w okresie objętym kontrolą władze miasta nie współpracowały z Federacją w zakresie realizacji programu ASOS. Jednocześnie Miasto podejmowało szereg działań (samodzielnie lub we współpracy z innymi samorządami lokalnymi i organizacjami pozarządowymi), mających na celu integrację i aktywizację tej grupy mieszkańców oraz poprawę jakości życia seniorów. Działania te dotyczyły m.in. organizacji imprez kulturalnych i turystycznych, ułatwień w życiu codziennym (np. możliwość zakupu tańszych biletów na komunikację publiczną czy biletów wstępu do instytucji kultury z tytułu posiadania Nowosądeckiej Karty Seniora, pakiet usług opiekuńczych w ramach pomocy społecznej), dostępu do programów prozdrowotnych (np. bezpłatnych badań przesiewowych). Prezydent poinformował, że szereg inicjatyw jest realizowanych w ramach działającego od początku bieżącego roku Centrum Sądeckiego Seniora, zlokalizowanego w centrum miasta. W mieście powołano też Nowosądeckie Forum Seniorów, jako organ opiniodawczo – doradczy władz miasta w zakresie polityki senioralnej. Zdaniem Prezydenta, głównymi problemami ograniczającymi aktywność społeczną osób starszych są:

- problemy zdrowotne i powiązany z tym temat trudności z dostępem do refundowanych usług placówek służby zdrowia oraz długie kolejki do lekarzy specjalistów (czynnik skutecznie zniechęcający do aktywności, a inwalidztwo i niepełnosprawność niejednokrotnie zupełnie wykluczają udział w życiu społecznym, potęgując dodatkowo poczucie nieprzydatności społecznej),
- bariery architektoniczne, szczególnie istotne w przypadku osób niepełnosprawnych (czynnik utrudniający wyjście z domu i aktywność poza nim, co minimalizuje możliwość spotkań z innymi ludźmi potęgując tym samym ich izolację społeczną),
- bariery technologiczne i wykluczenie cyfrowe, spowodowane bardzo szybkim postępowaniem techniczno – informatycznym (czynnik pogłębiający dystans między pokoleniem osób młodych i starszych oraz utrudniający dostęp do informacji),
- lęk przed brakiem środków finansowych na pokrycie podstawowych potrzeb bytowych i zdrowotnych, co wiąże się z niskimi emeryturami i rentami,
- problem utraty autorytetu w rodzinie spowodowany mniejszą sprawnością i aktywnością seniorów, co wywołuje poczucie osamotnienia,
- samotność ludzi starszych, zwłaszcza w przypadku śmierci partnera i braku możliwości opieki przez innych członków rodziny,

- brak ośrodków wsparcia w Polsce, które w pełni zapewniłyby dzienną opiekę nad osobami zależnymi od opieki innych.

Zdaniem Prezydenta, najbardziej skuteczne działania w zakresie podnoszenia aktywności społecznej osób starszych, to działalność organizacji seniorskich, jak kluby seniora, koła zainteresowań, uniwersytety trzeciego wieku czy kluby samopomocy, pozwalające na integrację z młodszym pokoleniem. Organizacje te przygotowują szereg działań aktywizacyjnych, również we współpracy z samorządem, jak wymienione wyżej inicjatywy i przedsięwzięcia.

Prezydent poinformował, że ponieważ miasto nie realizuje projektów z programu ASOS, trudno jest ocenić efekty i mechanizm tego programu.

(dowód: akta kontroli, str. 364-371)

Prezes Zarządu Federacji wyjaśniła, że ze względu na parasolowy charakter organizacji, jej współpraca z podmiotami publicznymi odbywa się głównie na szczeblu centralnym (administracja rządowa, urzędy centralne) i regionalnym (samorządy wojewódzkie).

Działania Federacji w tym zakresie polegają w głównej mierze na:

- aplikowaniu w otwartych konkursach ofert,
- realizowaniu zadań publicznych po uzyskaniu dofinansowania w ww. trybie (np. z programu ASOS, Funduszu Inicjatyw Obywatelskich, Narodowego Banku Polskiego – projekt „Nowoczesne finanse seniora”, projekt „Polonio – razem możemy więcej” – dofinansowany przez Senat RP, dotyczący współpracy z polonijnymi UTW za granicą wschodnią i w Austrii),
- pozyskiwaniu patronatów honorowych nad wydarzeniami organizowanymi lub współorganizowanymi przez Federację (m.in. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania i Pełnomocnika Rządu ds. Społeczeństwa Obywatelskiego, Narodowego Instytutu Wolności),
- udział w pracach i konferencjach organizowanych przez sejmową Komisję Polityki Senioralnej,
- zapraszaniu przedstawicieli resortów i urzędów centralnych w charakterze m.in. gości, panelistów, uczestników debat w czasie konferencji oraz Forum III Wieku – konferencji towarzyszącej Forum Ekonomicznemu w Krynicy Zdroju (m.in. podsekretarzy stanu z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, dyrektorów Departamentu Polityki Senioralnej Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Rzecznika Praw Obywatelskich, Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych przy Rzeczniku Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Pacjentów, Rzecznika Pasażerów Kolei przy Urzędzie Transportu Kolejowego, dyrektora Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego) oraz przedstawicieli samorządów terytorialnych (m.in. marszałka i wicemarszałków województw małopolskiego i śląskiego, przewodniczących Sejmików Województw Małopolskiego i Wielkopolskiego, przedstawicieli jednostek organizacyjnych samorządów wojewódzkich, starosty nowosądeckiego, prezydentów miast Nowego Sącza i Leszna, pełnomocnika prezydenta Miasta Krakowa ds. Polityki Senioralnej),
- przystąpieniu Federacji do partnerstwa w programie rządowym „Dostępność Plus”,
- opiniowaniu projektów aktów prawnych oraz innych dokumentów,
- zgłaszaniu inicjatyw, wniosków, postulatów (m.in. w pracach nad dokumentami Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej „Założenia długofalowej polityki senioralnej w Polsce na lata 2014-2020” oraz Biura Rzecznika Praw Obywatelskich i Komisji Ekspertów ds. Osób Starszych „Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje.”; pracach sejmowej Komisji Polityki Senioralnej nad nowelizacją art. 5c ustawy o samorządzie gminnym, dotyczącego rad seniorów).

Prezes Zarządu Fundacji dodała, że z uwagi na fakt, że siedziba tej organizacji znajduje się w Małopolsce, w ramach współpracy z samorządem województwa małopolskiego na przestrzeni ostatnich lat realizowano kilka zadań publicznych dofinansowanych z budżetu województwa, m.in. „Wolontariat w UTW w Małopolsce” (22 tys. zł), „IV Małopolskie Forum UTW Nowy Sącz – Krynica Zdrój” (11 tys. zł), „Liderzy Wolontariatu UTW” (6,4 tys. zł), „Małopolskie UTW – skuteczna edukacja i aktywizacja osób starszych” (12 tys. zł), „Małopolskie UTW – nowoczesne, skuteczne, profesjonalne” (13 tys. zł), „Z seniorami i dla seniorów – kultura w Małopolsce” (7 tys. zł).

Prezes Zarządu Fundacji wyjaśniła ponadto, że ze względu na charakter działalności tej organizacji, podmiot ten nie prowadzi bezpośredniej współpracy z samorządami na szczeblu lokalnym, w tym również z samorządem Miasta Nowego Sącza (nie realizuje projektów współfinansowanych ze środków gminnych czy powiatowych). Jednocześnie Prezes podkreśliła, że Federacja wspiera członków ciał opiniotwórczo-doradczych – gminnych i miejskich rad seniorów w samorządach gminnych poprzez prowadzenie doradztwa, zajęć warsztatowych i szkoleń. Organizując różnego rodzaju wydarzenia na terenie kraju (np. konferencje merytoryczne, regionalne fora UTW), Federacja zaprasza na nie przedstawicieli samorządów lokalnych (wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, starostów), którzy często z tych zaproszeń korzystają.

(dowód: akta kontroli, str. 372-374)

2.2. W latach 2013-2018 Federacja realizowała siedem projektów współfinansowanych ze środków programu ASOS, których łączna kwota dofinansowania wyniosła 853,8 tys. zł. Zadania realizowane w ramach projektów były następujące:

- działalność wydawnicza, w tym opracowanie i dystrybucja poradników edukacyjnych (np. „Tworzenie UTW – krok po kroku”, „Zarządzanie UTW – krok po kroku”), cyklu Ogólnopolskich Biuletynów Uniwersytetów Trzeciego Wieku, broszur edukacyjnych (z cyklu „Wiem, że mam prawo”, skierowanych do seniorów – słuchaczy uniwersytetów trzeciego wieku), monograficznych poradników z cyklu „Profesjonalny UTW” adresowanych do liderów UTW i poświęconych wybranym, formalno-prawnym aspektom działania tych organizacji oraz aspektom merytorycznym, broszury edukacyjnej „ABC bezpiecznego seniora”;
- organizacja i przeprowadzenie cyklu szkoleń i warsztatów dla liderów organizacji seniorskich w Polsce, w celu nabycia przez nich lub rozwinięcia umiejętności zarządzania organizacją pozarządową;
- organizacja i przeprowadzenie konferencji poświęconych edukacji i aktywizacji osób starszych (m.in. współorganizowanie Forum III Wieku w ramach dorocznego Forum Ekonomicznego w Krynicy Zdroju);
- udzielanie kompleksowych porad i konsultacji liderom UTW w ramach Punktu Konsultacyjno-Doradczego.

(dowód: akta kontroli, str. 6-8)

Działania zrealizowane w ramach projektów wybranych do szczegółowej kontroli:

- w 2014 r. (od 1 marca do 31 grudnia): opracowanie i dystrybucja cyklu czterech Ogólnopolskich Biuletynów „Uniwersytety Trzeciego Wieku” (cztery wydania, po 24 strony każdy, nakład 1000 egzemplarzy); opracowanie i dystrybucja dwóch monograficznych poradników z cyklu „Profesjonalny UTW”, adresowanych do liderów UTW i poświęconych wybranym aspektom formalno-prawnym działania tych organizacji oraz aspektom merytorycznym (dwa poradniki x 50 stron każdy, dwóch autorów, nakład 1000 egzemplarzy każdy); organizacja i przeprowadzenie cyklu szkoleniowo-doradczego dla liderów UTW w Polsce („Akademia Lidera UTW”, trzy edycje dla 45 uczestników), w ramach której uczestnicy mieli możliwość nabycia i rozwinięcia umiejętności niezbędnych do sprawnego zarządzania organizacją pozarządową; współorganizacja Forum III Wieku 2014 – konferencji towarzyszącej Forum Ekonomicznemu w Krynicy Zdroju (45 uczestników);
- w 2016 r. (od 1 czerwca do 31 grudnia): organizacja i przeprowadzenie cyklu szkoleniowo-doradczego dla liderów organizacji seniorskich w Polsce pn. „Akademia Lokalnego Animatora Aktywności Seniorów” (cztery edycje dla 48 uczestników, z pakietem wsparcia doradczego); opracowanie i dystrybucja kwartalnika dedykowanego liderom organizacji seniorskich w Polsce, o tematyce edukacyjnej, informacyjnej i doradczej (trzy wydania biuletynu „Uniwersytety Trzeciego Wieku”); organizacja jednodniowej ogólnopolskiej konferencji pn. „Edukacja i aktywizacja osób starszych – nowe wyzwania” dla liderów organizacji seniorskich w Polsce, z udziałem zaproszonych ekspertów;
- w 2017 r. (od 1 maja do 31 grudnia): organizacja i przeprowadzenie cyklu szkoleniowo-doradczego dla liderów organizacji seniorskich w Polsce pn. „Akademia Lokalnego Animatora Aktywności Seniorów” (dwie edycje dla 24 uczestników, z pakietem wsparcia doradczego); opracowanie i dystrybucja wydawnictw informacyjno-edukacyjnych dla

liderów organizacji seniorskich w Polsce (cztery wydania kwartalnika Ogólnopolskiego Biuletynu „Uniwersytety Trzeciego Wieku”, nakład 800 egzemplarzy); organizacja jednodniowej, ogólnopolskiej konferencji pn. „Wolontariat seniorów – potrzeby, bariery, praktyka” (z udziałem liderów organizacji seniorskich oraz zaproszonych ekspertów) wraz z opracowaniem, drukiem i dystrybucją materiałów pokonferencyjnych.

W ramach wszystkich projektów realizowano zadania polegające na udzielaniu kompleksowych porad i konsultacji dla organizacji seniorskich w ramach Punktu Konsultacyjno-Doradczego oraz prowadzeniu promocji projektów dofinansowanych ze środków programu ASOS.

W ramach projektów współfinansowanych z programu ASOS określono następujące mierniki ich realizacji:

- liczba wydanych publikacji, nakład oraz liczba odbiorców w ramach dystrybucji,
- liczba zorganizowanych warsztatów, szkoleń i konferencji (także w wymiarze godzinowym) oraz liczba osób w nich uczestniczących,
- liczba udzielonych porad i konsultacji w ramach Punktu Konsultacyjno-Doradczego oraz w ramach doradztwa indywidualnego dla uczestników szkoleń i warsztatów,
- liczba godzin dyżurów doradców w Punkcie Konsultacyjno-Doradczym i liczba osób, którym udzielono wsparcia.

W toku kontroli stwierdzono, że w ramach realizacji projektów osiągnięto założone rezultaty. Uczestnicy szkoleń i warsztatów oraz konferencji wypełniali ankiety ewaluacyjne, z których wynikało, że zorganizowane przez Federację przedsięwzięcia zostały ocenione bardzo wysoko, zarówno pod względem poziomu merytorycznego jak i organizacji.

(dowód: akta kontroli, str. 49-52, 182, 185, 287-288, 345-362)

W toku kontroli NIK przeprowadziła badanie ankietowe wśród losowo wybranych uczestników szkolenia „Akademia Lokalnego Animatora Aktywności Seniorów”, zorganizowanego przez Federację w 2016 r. i 2017 r. Ankiety skierowano do 40 spośród 75 uczestników tego szkolenia (tj. 53,3 %).

Odpowiedzi udzieliło 37 osób (92,5 %), w tym 28 kobiet (75,7 %) i ośmiu mężczyzn (21,6 %). Jeden ankietowany nie podał płci. Wszyscy respondenci (36 osób) byli osobami powyżej 60 roku życia (mieli od 62 do 80 lat; jedna osoba nie podała wieku). W większości (21 osób, tj. 56,8 %) posiadali wykształcenie średnie; 15 ankietowanych (40,5 %) zadeklarowało wykształcenie wyższe; jedna osoba nie podała wykształcenia. Najwięcej respondentów (14 osób, tj. 37,8 %) mieszkało w mieście od 20 tys. do 50 tys. mieszkańców, 10 osób – w mieście do 20 tys. mieszkańców, siedem osób (18,9 %) – w mieście od 50 tys. do 100 tys. mieszkańców, trzy osoby – w mieście powyżej 100 tys. mieszkańców, dwie osoby (5,4 %) jako miejsce zamieszkania wskazały wieś. Jedna osoba nie podała wielkości miejscowości, w której mieszkała.

Najwięcej osób (25, tj. 67,6 %) dowiedziało się o szkoleniu w wyniku zaproszenia przez organizatora, 14 osób (37,8 %) poprzez kontakt z organizacjami senioralnymi, a trzy osoby (8,1 %) przez Internet. Zdaniem wszystkich respondentów, informacja o możliwości wzięcia udziału w szkoleniu była wystarczająca i odpowiednio dostępna. Oczekiwania ankietowanych w związku z udziałem w szkoleniu były następujące: najwięcej osób (34, tj. 91,9 %) zaznaczyło odpowiedź „poszerzenie wiedzy i/lub umiejętności”, osiem osób (21,6 %) zaznaczyło „uzyskanie konkretnego wsparcia w zaspokojeniu potrzeb”, 24 osoby (64,9 %) wskazały możliwość podzielenia się własnymi doświadczeniami, w tym: wiedzą (11 osób, tj. 29,7 %), pomysłami (sześć osób, tj. 16,2 %), poglądami (cztery osoby, tj. 10,8 %), umiejętnościami (trzy osoby, tj. 8,1 %); 15 ankietowanych (40,5 %) odpowiedziało, że istotne dla nich było „włączenie się w działania środowiska lokalnego”. Odpowiadając na pytanie o oczekiwania w związku z udziałem w szkoleniu, trzy osoby (8,1 %) zaznaczyły odpowiedź „rozmowa”, a po jednej (2,7 %) odpowiedziało, że istotnym dla nich było „przebywanie wśród ludzi” i „miłe spędzenie wolnego czasu”. Jedna osoba zaznaczyła odpowiedź „inne” i dopisała „możliwość uzyskania merytorycznej pomocy prawnej w konkretnych sprawach i problemach występujących w uniwersytetach trzeciego wieku”.

Odpowiadając na pytanie, w jakim stopniu szkolenie podniosło poziom wiedzy i umiejętności do animowania działalności edukacyjnej dla seniorów na szczeblu lokalnym, 18 osób (48,6 %) zaznaczyło odpowiedź „bardzo dobrze”, 13 osób (35,1 %) – „dobrze”, a sześć osób (16,2 %) – wzorowo. Zdaniem 21 ankietowanych (56,8 %) podobne szkolenia przyczyniają się do zwiększenia różnorodności i poprawy oferty edukacyjnej dla osób starszych w sposób bardzo dobry, zdaniem dziewięciu osób (24,3 %) – dobrze, a siedem osób (18,9 %) – wzorowo.

Uczestnicy szkolenia ocenili następująco spełnienie swoich oczekiwań: 17 osób (46 %) uznało je za całkowicie spełnione, 10 osób (27 %) – za spełnione powyżej oczekiwań, osiem osób (21,6 %) – za spełnione w większości, jedna osoba (2,7 %) uznała oczekiwania za częściowo spełnione.

Powody zadowolenia ze szkolenia podało trzydziestu pięciu respondentów (najczęściej wymieniono ich kilka) i były to m.in.: zdaniem 20 osób zajęcia na wysokim poziomie, dostosowane do potrzeb uczestników; 10 osób wskazało fachowość i profesjonalizm prowadzących szkolenie; zdaniem dziewięciu osób szkolenie było bardzo przydatne, prowadzone w przystępny i zrozumiały sposób; dziewięć osób wskazało nawiązanie nowych kontaktów lub wymianę doświadczeń z innymi przedstawicielami uniwersytetów trzeciego wieku; sześć osób wskazało bardzo dobrą organizację szkolenia; trzy osoby wskazały indywidualne konsultacje dla uczestników szkolenia; trzy osoby zwróciły uwagę na przydatność otrzymanych materiałów.

Czterech uczestników wymieniło następujące powody niezadowolenia ze szkolenia: zbyt mało czasu poświęcono pisaniu projektów i ćwiczeniom praktycznym z tego zakresu; za dużo teorii, zbyt mało przykładów praktycznych; dojazd na własną odpowiedzialność; brak zwrotu kosztów dojazdu.

Zdaniem 19 osób (51,4 %) szkolenie zorganizowano w sposób wzorowy, zdaniem 15 uczestników (40,5 %) – bardzo dobrze, a dwóch (5,4 %) – dobrze. Jedna osoba nie udzieliła odpowiedzi na pytanie dotyczące oceny organizacji szkolenia.

Siedemnaście osób (46 %) wskazało propozycje zmian w organizacji podobnych szkoleń. Dotyczyły one m.in. większej liczby takich szkoleń, zmiany lokalizacji szkolenia (nie poza miastem ze względu na trudności z dojazdem; bliżej miejsca zamieszkania), zwrotu kosztów dojazdu, zwiększenia pracy zespołowej na szkoleniu, lepszej organizacji czasu wolnego.

(dowód: akta kontroli, str. 422-582)

2.3. Pełnomocnicy Zarządu Federacji wyjaśnili, że podczas realizacji projektów dofinansowanych ze środków programu ASOS nie stwierdzono trudności i ograniczeń związanych z ich wdrażaniem, które mogłyby mieć wpływ na jakość realizacji dotowanych zadań. Procedura zawierania umowy, aneksowania umów i wyjaśniania ewentualnych wątpliwości w Ministerstwie odbywała się sprawnie i bez zbędnej zwłoki. Pełnomocnicy Zarządu zapewnili, że biorąc pod uwagę specyfikę działalności Federacji oraz jej możliwości kadrowe, finansowe i logistyczne, organizacja ma zamiar kontynuować opisane wyżej formy współpracy.

(dowód: akta kontroli, str. 375, 377)

W latach 2013-2018, oprócz projektów dofinansowanych ze środków ASOS, Federacja (samodzielnie lub w partnerstwie z Fundacją Rozwoju Ziemi Górskich) realizowała 37 innych projektów o podobnej tematyce, wynikających z jej celów i zadań statutowych. Ich łączna kwota dofinansowania wyniosła 2 673 tys. zł. Grantodawcami byli: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej¹⁵, Fundusz Inicjatyw Obywatelskich, Województwo Małopolskie, Narodowy Bank Polski, Senat RP.

(dowód: akta kontroli, str. 9-18, 583-585)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie osiągnięcia zakładanych efektów zadań publicznych dofinansowanych z programu ASOS i metod ich pomiaru.

¹⁵ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dla projektów realizowanych od 2016 r.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁶ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości i niesformułowaniem uwag i wniosków pokontrolnych Najwyższa Izba Kontroli nie oczekuje odpowiedzi na niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Kraków, dnia 28 września 2018 r.

Kontroler

Monika Gruszczyńska-Jasińska
Główny specjalista kontroli państwowej

p.o. Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Krakowie

z up.

Jan Kosiniak
Wicedyrektor

¹⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.