



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.410.014.01.2018
P/18/039

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62
lwa@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/039 – Realizacja rządowych programów na rzecz aktywności społecznej osób starszych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Lidia Łucka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/110/2018 z 3 lipca 2018 r. (dowód: akta kontroli tom 1 str. 1)
Jednostka kontrolowana	Fundacja „Zaczyn” ¹ ul. Radziwie 5/229, 01-164 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Przemysław Wiśniewski, Prezes Fundacji „Zaczyn” ² (dowód: akta kontroli tom 1 str. 2-3, 6-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna³

W latach 2014-2017⁴ Fundacja zrealizowała siedem⁵ projektów dofinansowanych z Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014-2020⁶ w łącznej kwocie 942,9 tys. zł. Kontrola trzech projektów dofinansowanych w kwocie 575,8 tys. zł⁷ wykazała, że Fundacja przygotowała i wykonała zadania na podstawie umów o realizację zadania publicznego⁸ i załączonych do nich ofert. Zbadane projekty polegały na organizacji ogólnopolskich parad seniorów oraz programów aktywizacji obywatelskiej i włączenia cyfrowego osób starszych na terenie województwa mazowieckiego.

Fundacja dokonała analizy potrzeb osób starszych, prawidłowo przygotowała oferty o dofinansowanie z ASOS i terminowo złożyła sprawozdania końcowe z realizacji zadań. Zgodnie z ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁹, Fundacja prowadziła wyodrębnioną ewidencję księgową środków ASOS.

Podjęte przez Fundację działania pozwoliły osiągnąć założone cele, tj. podtrzymanie i rozwój aktywności społecznej osób starszych, włączanie seniorów w proces

¹ Dalej także: Fundacja.

² Dalej także: Prezes Fundacji. Funkcję pełni od 21 września 2013 r. na podstawie uchwały Rady Fundacji Zaczyn nr 4/2014 z 20 września 2013 r. o powołaniu Zarządu Fundacji i uchwały Zarządu Fundacji Zaczyn nr 2/2013 z 21 września 2013 r. o wyborze prezesa Fundacji.

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

⁴ W 2018 r. Fundacja nie otrzymała dofinansowania ze środków ASOS.

⁵ W 2014 r.: Zdaniem Seniora (197,1 tys. zł). W 2015 r.: Ogólnopolska Parada Seniorów i program aktywizacji obywatelskiej Zdaniem Seniora (199,7 tys. zł). W 2016 r.: Ogólnopolska Parada Seniorów i program aktywizacji obywatelskiej Zdaniem Seniora (199,9 tys. zł), @aktywni 60+. Program włączenia cyfrowego osób starszych w Warszawie (176,2 tys. zł). W 2017 r.: IV Ogólnopolska Parada Seniorów i program aktywizacji obywatelskiej Zdaniem Seniora (70,0 tys. zł), Radni 60+. Rady Seniorów jako narzędzie włączenia obywatelskiego osób 60+ i projektowania lokalnych strategii prosenioralnych (50,0 tys. zł) i Szkoła Samorządności. Program rozwijania kompetencji Rad Seniorów (50,0 tys. zł).

⁶ Dalej także: ASOS. Program przyjęty uchwałą nr 237 Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2013 r. (M.P. z 2014 r., poz. 52). Fundacja Zaczyn nie była beneficjentem Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012-2013, przyjętym uchwałą nr 137 Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 2012 r. (M.P. poz. 642, wygaśnięcie 31 grudnia 2013 r.).

⁷ Środki otrzymane i rozliczone.

⁸ Zawartych z Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej lub Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej w okresie przed 16 listopada 2015 r. Dalej: Ministerstwo.

⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 450, ze zm. Dalej: ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

tworzenia i funkcjonowania grup obywatelskich i innych form aktywności społecznej, tworzenie sieci pomocowo-informacyjnej oraz upowszechnianie wolontariatu. Osiągnięcie założonych celów potwierdzają zwiększone wskaźniki realizacji projektów, tj. wzrastający w latach 2014-2018 odsetek osób w wieku powyżej 60 lat uczestniczących w ogólnopolskich paradach seniorów, osób współpracujących z Fundacją i korzystających z nowoczesnych technik komunikacji.

Kontrola NIK oraz kontrole przeprowadzone przez Ministerstwo¹⁰ wykazały jednak, że Fundacja nie przestrzegała przepisów określonych w ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹¹, „Regulaminie otwartego konkursu ofert w ramach Rządowego Programu ASOS 2014-2020, Edycja 2015” i „Regulaminie otwartego konkursu ofert w ramach Rządowego Programu ASOS 2014-2020, Edycja 2016”¹² oraz w umowach z Ministerstwem o realizację zadania publicznego zleconego w ramach ASOS.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- braku lub niezgodnego z Regulaminami ASOS opisu dowodów księgowych, wykazanych w sprawozdaniach końcowych z realizacji zadania publicznego i stanowiących podstawę płatności ze środków dotacji i środków własnych,
- braków w dokumentacji z realizacji zadań.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawdliwość przygotowania i wykonania zadania publicznego określonego w umowie

Opis stanu faktycznego

1.1. Badaniem objęto trzy projekty¹³ pn.:

- „Ogólnopolska Parada Seniorów i program aktywizacji obywatelskiej Zdaniem Seniora”, zorganizowane w 2015 r. i w 2016 r.¹⁴, na które zgodnie z zawartymi umowami¹⁵ Fundacja otrzymała dotację¹⁶ w łącznej kwocie 399,6 tys. zł (199,7 tys. zł w 2015 r. i 199,9 tys. zł w 2016 r.), którą wykorzystwała w 100%. Całkowity koszt zadań wyniósł łącznie 595,7 tys. zł (239,8 tys. zł w 2015 r., 355,9 tys. zł w 2016 r.), a kwota dotacji stanowiła 67,1% wydatków ogółem (83,3% w 2015 r. i 56,2% w 2016 r.),
- „@aktywni 60+. Program włączenia cyfrowego osób starszych w Warszawie” zorganizowany w 2016 r.¹⁷, na który zgodnie z zawartą umową¹⁸, dotacja¹⁹ wyniosła 176,2 tys. zł, i którą wykorzystano w 100%. Całkowity koszt zadania wyniósł 221,2 tys. zł, a kwota dotacji stanowiła 79,7% wydatków ogółem.

Składane przez Fundację oferty, zawarte umowy oraz przedkładane sprawozdania z realizacji zadania były zgodne ze wzorami określonymi w załącznikach do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oferty i ramowego wzoru umowy dotyczących realizacji zadania

¹⁰ Ministerstwo przeprowadziło w Fundacji kontrolę trzech projektów w zakresie prawidłowości wykonania zleconego zadania publicznego oraz sposobu wykorzystania środków budżetowych pochodzących z ASOS. W wyniku kontroli projektu: Zdaniem Seniora w 2014 r. nie wniesiono uwag (wystąpienie pokontrolne MPiPS nr BKO-II.0842.12.4.2015.AW z 28.09.2015 r.); projektu Ogólnopolska Parada Seniorów i program aktywizacji obywatelskiej Zdaniem Seniora w 2016 r. stwierdzono sześć nieprawidłowości (projekt wystąpienia pokontrolnego MRPiPS nr BKO-II.0842.4.8.2017.MR z 22.05.2018 r.); projektu @aktywni 60+. Program włączenia cyfrowego osób starszych w Warszawie w 2016 r. stwierdzono 15 nieprawidłowości (Wystąpienie pokontrolne MRPiPS nr BKA-II.0842.4.4.2017.MR z 05.04.2018 r.).

¹¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 395, ze zm. Dalej: ustawa o rachunkowości.

¹² Dalej: Regulaminy ASOS.

¹³ Kryterium wyboru projektów była kwota środków otrzymanych z ASOS w latach 2014-2017.

¹⁴ Dalej: Parada Seniorów, Parada Seniorów w 2015 r., Parada Seniorów w 2016 r.

¹⁵ Umowa nr 8601/2015/ASOS z 10 czerwca 2015 r., zmieniona aneksem z 23 grudnia 2015 r. (zmiana w pozycjach kosztorysu), realizowana od 1 marca do 31 grudnia 2015 r. i umowa nr 10347/ASOS/2016 z 23 sierpnia 2016 r., realizowana od 1 kwietnia do 31 grudnia 2016 r.

¹⁶ Dofinansowanie w ramach priorytetu III. Partycypacja społeczna osób starszych.

¹⁷ Dalej: @aktywni 60+.

¹⁸ Umowa nr 11735/2016/ASOS z 6 września 2016 r., zmieniona aneksem z 12 grudnia 2016 r. (zmiana w pozycjach kosztorysu), realizowana w okresie od 1 maja do 31 grudnia 2016 r.

¹⁹ Dofinansowanie w ramach priorytetu IV. Usługi społeczne dla osób starszych.

publicznego oraz wzoru sprawozdania z wykonania tego zadania²⁰ oraz rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 sierpnia 2016 r. w sprawie wzoru ofert i ramowych wzorów umów dotyczących realizacji zadania publicznego oraz wzorów sprawozdań z wykonania tych zadań²¹.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 19, 58-198, 456-468)

W ofertach o dofinansowanie ww. zadań publicznych Fundacja zawarła dane organizacyjne, opis poszczególnych działań i sposób realizacji zadań. Informacje te były spójne z harmonogramem i kosztorysem projektów.

Sprawozdania końcowe z wykonania projektów Fundacja złożyła²² w Ministerstwie w terminie określonym w § 9 ust. 2 umów. Sprawozdania zawierały opis wykonania zadań oraz informacje o zakresie i skali zrealizowanych działań w porównaniu do oferty i harmonogramu ich realizacji.

Realizacja poszczególnych zadań, zgodnie ze złożonymi ofertami, dokumentowana była poprzez filmy i fotografie²³, artykuły prasowe²⁴, trzy numery czasopisma „Zdaniem Seniora”²⁵, artykuły prasowe, ankiety uczestników i listy obecności osób na wybranych warsztatach i szkoleniach w ramach projektu @aktywni 60+.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 58-198, 350-353, 506-507, 522-525, 549-556)

1.2. Zgodnie z § 9 statutu, Fundacja miała prawo prowadzić odpłatną działalność statutową. Prezes Fundacji poinformował, że działalność odpłatną Fundacja zgłosiła do KRS w 2016 r., lecz jej nie prowadzono. Natomiast działalność Fundacji objęta dotacją ASOS miała charakter nieodpłatny.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 8, 14, 102, 113, 122, 129, 150, 158, 164, 171, 192, 332-334)

Fundacja w sprawozdaniach końcowych z realizacji zbadanych projektów wykazała, że nie uzyskała przychodów i odsetek od środków z dotacji zgromadzonych na rachunku bankowym. Jednak kontrola Ministerstwa ustaliła, że w 2016 r. środki z dotacji na zadanie @aktywni 60+ w kwocie 176,2 tys. zł przez trzy dni znajdowały się na oprocentowanym koncie głównym Fundacji²⁶.

Prezes Fundacji podał w wyjaśnieniach, że Fundacja nie obliczyła odsetek od dotacji na koncie głównym, nie wykazała ich w sprawozdaniu i nie zwróciła ich na rachunek Ministerstwa, ponieważ trudno było ustalić, jaka ich część powstała z tytułu dotacji. Fundacja, w celu zapewnienia wysokiej jakości działań, na niemal każdy projekt wydaje więcej środków własnych niż deklaruje, więc 20-30 zł pozyskane z odsetek uszło uwadze Zarządu, zwłaszcza w przypadku zaburzonej

²⁰ Dz.U. z 2011 r. Nr 6 poz. 25; uchylone z dniem 3 września 2016 r.

²¹ Dz.U. poz. 1300.

²² Z realizacji projektu Parada Seniorów w 2015 r. – 1 lutego 2016 r., Parada Seniorów w 2016 r. i @aktywni60+ – 30 stycznia 2017 r.

²³ Parada Seniorów w 2015 r.:

– zdjęcia – <http://parada.zaczyn.org/li-ogolnopolska-parada-seniorow-na-zdjeciach/>,

– jedna z relacji telewizyjnych – <http://parada.zaczyn.org/parada-znow-weszla-do-milionow-domow/>.

Parada Seniorów w 2016 r.:

– zdjęcia – <http://parada.zaczyn.org/prezentujemy-zdjecia-z-iii-parady-seniorow-i-pikniku-pokolen/>,

– relacja video Fundacji – <http://parada.zaczyn.org/video-relacja-z-iii-ogolnopolskiej-parady-seniorow/>,

– relacja video TVN – https://uwaga.tvn.pl/reportaze/2671_n/dojrzali-wspaniali.206044.html.

²⁴ Projekt @aktywni 60+ w 2016 r.:

– http://www.ryneksejora.pl/polityka_senioralna/104/warszawa_fundacja_zaprasza_na_bezplatne_kursy_z_obsługi_komputera.6587.html,

– <http://zaczyn.org/warszawscy-seniorzy-seniorki-opanowali-internet/>,

– <http://wyborcza.pl/AkcjeSpecjalne/7,156889,20614421,kursy-obsługi-komputera-ktwini-60-bezplatnie-w-warszawie.html?disableRedirects=true>,

– <http://zaczyn.org/zapisz-sie-na-kursy-podstawowe-z-obsługi-komputera-i-internetu-w-warszawie/>,

– <http://zaczyn.org/warszawscy-seniorzy-ktwini-60/>,

– <https://www.facebook.com/FundacjaZaczyn/posts/1132203083481746>.

²⁵ <http://dojrzaliwspaniali.com/gazeta/>.

²⁶ Za wszystkie, w tym nie pochodzące z dotacji ASOS, środki gromadzone na koncie głównym przez cały miesiąc bank wypłacił odsetki w kwocie 26,56 zł.

płynności finansowej z powodu nieterminowych przelewów dotacji przez Ministerstwo.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 103, 150, 193, 353, 355-358)

1.3. W ofertach o dofinansowanie badanych projektów Fundacja wykazała 4-5 osób przewidywanych do wykorzystania przy realizacji zadania oraz od 4-7 osób tworzących zespół monitorujący projekt. W ofercie określone zostały kwalifikacje lub doświadczenie tych osób.

Przy realizacji Parady Seniorów w 2015 r. Fundacja zawarła 34 umowy zlecenia i o dzieło z 28 wykonawcami, Parady Seniorów w 2016 r. – 40 umów z 34 osobami i @aktywni 60+ w 2016 r. – 51 umów z 37 wykonawcami.

W Fundacji nie wymagano i nie sprawdzano dokumentów, potwierdzających kwalifikacje tych osób.

Prezes Fundacji poinformował, że znał osoby zaangażowane do projektów, ich drogę zawodową i doświadczenie wolontariackie, gdyż współpracuje z organizacjami prosenioralnymi, które wykorzystują do swoich działań ograniczoną liczbę doświadczonych animatorów, warsztatowców i pracowników merytorycznych. Powszechnym sposobem było dokonywanie wyboru z rekomendacji, co sprawiało, że zatrudniano osoby sprawdzone, które rozumiały cele Fundacji oraz niższe stawki i długie oczekiwanie na wynagrodzenie.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 362-372, 374-378, 380-385)

Maksymalne stawki za udział w realizacji Parady Seniorów ustalono w umowie zlecenia za animację projektu na 3,5 tys. zł brutto na miesiąc, w umowie o dzieło za występ artystyczny na 5,0 tys. zł. W realizacji projektu @aktywni 60+ część wykonawców miała ustaloną jedną stawkę za całość zadania (np. za koordynację, prowadzenie zajęć), a część stawki godzinowe w kwocie od 29,67 zł do 34,38 zł brutto za godzinę.

Prezes Fundacji poinformował, że stawki wynagrodzeń ustalał na podstawie analizy budżetu projektu i negocjował je z wykonawcami w oparciu o analizę stawek rynkowych, rodzaju pracy i wywiadu wśród osób realizujących podobne działania.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 355, 358, 369-385)

W ramach realizacji Parady Seniorów w 2015 r. Prezes Fundacji zawarł 17 porozumień o wykonywaniu świadczeń wolontarystycznych w wymiarze od 20 do 300 godzin, Parady Seniorów w 2016 r. – 29 porozumień każde na 50 godzin i @aktywni60+ w 2016 r. – 16 porozumień każde na 150 godzin wolontariatu.

W sprawozdaniach końcowych wykazano, że w realizacji:

- Parady Seniorów w 2015 r. uczestniczyło 80 wolontariuszy, w tym do wyliczenia wkładu osobowego przyjęto pracę 10 po 200 godzin każdy, tj. 20,0 tys. zł (10 zł za godzinę),
- Parady Seniorów w 2016 r. – 29 wolontariuszy, w tym do wyliczenia wkładu osobowego przyjęto pracę 10 po 100 godzin każdy, tj. 30,0 tys. zł (30 zł za godzinę),
- @aktywni60+ w 2016 r. – 15 wolontariuszy po 96 godzin każdy, co stanowiło wkład osobowy o wartości 43,2 tys. zł (30 zł za godzinę).

Przyjęte do wyliczenia stawki były zgodne z załącznikiem 11 do Regulaminu ASOS. Edycja 2016.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 101, 150, 192, 508-517)

1.4. Łączne koszty projektów objętych badaniem wyniosły 816,9 tys. zł (239,8 tys. zł w 2015 r. i 577,1 tys. zł w 2016 r.), w tym koszty:

- merytoryczne – 711,6 tys. zł (204,6 tys. zł w 2015 r. i 507,0 tys. zł w 2016 r.),
- obsługi zadań, w tym administracyjne, wyposażenia i obsługi księgowej – 90,1 tys. zł (32,9 tys. zł w 2015 r. i 57,2 tys. zł w 2016 r.),

- działań promocyjno-informacyjnych – 15,2 tys. zł (2,3 tys. zł w 2015 r. i 12,9 tys. zł w 2016 r.).

Łączne koszty sfinansowane z dotacji wyniosły 575,8 tys. zł, tj. 70,5% kosztów ogółem (199,7 tys. zł w 2015 r. i 376,1 tys. zł w 2016 r.), w tym koszty:

- merytoryczne – 471,4 tys. zł (164,5 tys. zł w 2015 r. i 306,9 tys. zł w 2016 r.),
- obsługi zadań, w tym administracyjne, wyposażenia i obsługi księgowej – 90,1 tys. zł (32,9 tys. zł w 2015 r. i 57,2 tys. zł w 2016 r.),
- działań promocyjno-informacyjnych – 14,3 tys. zł (2,3 tys. zł w 2015 r. i 12,0 tys. zł w 2016 r.).

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 101-102, 149-150, 192, 456-468)

Fundacja, zgodnie z 16 ust. 5 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (w związku z art.16 ust. 1 i art. 11 ust. 2) oraz § 5 ust. 1 umów zawartych z Ministerstwem, dla każdego zbadanego projektu prowadziła wyodrębnioną ewidencję księgową w sposób umożliwiający identyfikację poszczególnych operacji księgowych. Wyodrębniono analityczne konta księgowe, na których ewidencjonowano koszty. Koszty podane w sprawozdaniach wynikały z przedstawionej ewidencji księgowej i były zgodne z danymi z zestawień obrotów i sald dla właściwych kont za okres objęty rozliczeniem.

Kontrola NIK i Ministerstwa wykazała jednak, że na kontach ewidencjonowano koszty na podstawie niewłaściwych dowodów księgowych.

W przypadku Fundacji nie było obowiązku badania sprawozdania finansowego przez biegłego rewidenta.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 101-109, 150-154, 192-197, 422, 429, 444-455)

Analiza 45 wybranych wydatków²⁷ (po 15 z każdego zbadanego projektu) wykazała, że poniesiono je w celu osiągnięcia założonego efektu i zgodnie z budżetem przewidzianym w ofercie. Kontrola Ministerstwa wykazała, że wydatek w kwocie 318,57 zł rozliczony w sprawozdaniu końcowym z Parady Seniorów w 2016 r. nie dotyczył realizacji projektu.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 469-772)

1.5. Analiza 45 faktur i rachunków, dotyczących wybranych wydatków wykazała, że na odwrocie zawierały następujące elementy określone w Regulaminach ASOS: pieczęć Fundacji, nazwę zadania i nr umowy, krótki zapis wskazujący na przeznaczenie zakupionej usługi lub towaru, informację nt. kwoty opłaconej z dotacji ASOS i ze środków własnych Fundacji, zapisy „Sprawdzono pod względem merytorycznym”, „Sprawdzono pod względem rachunkowym i formalnym” i „Usługa została wykonana/Zakup został odebrany”.

Żaden z 45 zbadanych dokumentów nie zawierał dekretacji oraz daty i podpisu osoby odpowiedzialnej za prowadzenie ksiąg rachunkowych, co było niezgodne z Regulaminami ASOS. Wszystkie podpisał Prezes Fundacji.

Ponadto analiza dokumentacji dotyczącej umów cywilnoprawnych wykazała, że w Fundacji nie wymagano od wykonawców umów wystawienia rachunków. Koszty ewidencjonowano na podstawie dokumentów „lista płac”, niemających cech dokumentu księgowego, określonych w art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości.

Zbadane wydatki były przewidziane w budżecie projektów i poniesiono je w okresie realizacji projektów.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 369-408, 469-472)

Ministerstwo poinformowało NIK²⁸, że w trakcie kontroli realizacji projektu Parada Seniorów w 2016 r. stwierdziło nieprawidłowości w dokumentowaniu poniesionych

²⁷ 45 faktur i rachunków (9,8% wszystkich wykazanych w sprawozdaniach końcowych – 458) na kwotę 208,7 tys. zł (25,5% kosztów ogółem), w tym 124,5 tys. zł z dotacji (21,6%) i 84,2 tys. zł ze środków własnych Fundacji.

²⁸ Pismem BKA.II.0842.4.4.2017.MR z 4 września 2018 r.

wydatków. Do dnia zakończenia kontroli NIK²⁹, Ministerstwo nie opracowało i nie przekazało Fundacji ostatecznej wersji wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 576-582, 609-613)

Ministerstwo w wystąpieniu pokontrolnym³⁰ z realizacji projektu @aktywni 60+ w 2016 r. stwierdziło brak udokumentowania poniesionych wydatków na realizację sześciu umów cywilnoprawnych i na zakup sprzętu komputerowego na łączną kwotę 48 152,74 zł. Ministerstwo wezwało Fundację do złożenia korekty końcowego sprawozdania z realizacji zadania publicznego oraz do zwrotu 48 152,74 zł dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem. W związku z odmową Prezesa Fundacji na wprowadzenie ww. korekty i niedokonaniem zwrotu części dotacji, Ministerstwo poinformowało NIK, że 30 sierpnia 2018 r. zawiadomiono Fundację o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie zwrotu dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem.

Ponadto w trakcie kontroli Ministerstwa stwierdzono m.in. niewłaściwe sporządzanie umów cywilnoprawnych³¹, nieudokumentowanie udziału w projekcie zaplanowanej liczby uczestników, niewykazanie i niezwrócenie odsetek od otrzymanej kwoty dotacji.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 591-611)

1.6. Zgodnie z zawartymi umowami Fundacja zachowała wymagany procentowy udział dotacji w kosztach całkowitych, który wyniósł 83,3% w 2015 r. i 65,2% w 2016 r., w tym dla projektu Parada Seniorów 56,2% i @aktywni 60+ – 79,7%.

Koszty merytoryczne Parady Seniorów w 2015 r. stanowiły 82,4% wartości dotacji, koszty obsługi zadania publicznego i obsługi księgowej 16,5% i koszty działań promocyjno-informacyjnych 1,1%.

Koszty merytoryczne dwóch projektów z 2016 r. stanowiły odpowiednio 82,4% i 80,6% wartości dotacji, koszty obsługi zadania 11,3% i 14,4%, obsługi księgowej 2,5% i 2,5%, a koszty działań promocyjno-informacyjnych 3,8% i 2,5%.

Dokonane zmiany w kosztorysach, zgodnie z umowami, nie spowodowały zwiększenia sumy wydatków o więcej niż 10% w danej kategorii kosztów.

Analiza wybranych dokumentów wykazała, że koszty rozliczono we właściwych kategoriach, dla których prowadzona była odrębna ewidencja księgowa.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 456-472)

1.7. Analiza zbadanej dokumentacji nie wykazała wydatków niekwalifikowalnych, w szczególności nie stwierdzono wydatków na zakup środków trwałych, nagrody, premie i wyjazdy służbowe dla osób zaangażowanych w realizację projektu.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 469-472)

1.8. W przypadku zbadanych projektów płatności gotówkowe wyniosły łącznie 19,5 tys. zł, w tym największe dotyczyły zapłaty za usługę cateringową (3,2 tys. zł) i plan organizacji ruchu (1,2 tys. zł) na Paradzie Seniorów w 2016 r. oraz występ artystyczny (2,0 tys. zł) na Paradzie Seniorów w 2015 r.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 559-560)

Prezes Fundacji podał w wyjaśnieniach, że po upływie 2-3 lat nie można precyzyjnie wyjaśnić przyczyn płatności gotówkowych. Najprawdopodobniej było to w przypadkach, gdy sprzedawca nie wystawiał faktur z odroczonym terminem płatności, płatności dokonywał jeden z realizatorów projektu ze swojego konta, Fundacja nie miała karty płatniczej lub gdy wykonawcy, głównie artyści, żądali płatności gotówkowej.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 332-335, 558-564)

²⁹ 5 września 2018 r.

³⁰ Wystąpienie pokontrolne MRPiPS nr BKA-II.0842.4.4.2017.MR z 05.04.2018 r.

³¹ Brak w treści umów minimalnej liczby godzin, którą powinien zrealizować zleceniobiorca i informacji o dofinansowaniu zadania przez Ministerstwo.

Dla zbadanych projektów Fundacja posiadała wyodrębnione rachunki bankowe na rzecz gromadzenia środków oraz przeprowadzenia operacji finansowych w ramach programu ASOS. Jednak w 2016 r. środki z dotacji, wpłynęły na oprocentowany rachunek główny Fundacji, wykazany w umowie o dofinansowanie projektu @aktywni 60+. Dotacja po trzech dniach została przelana na nieoprocentowany rachunek projektu, z którego dokonywano płatności.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 332, 335, 492-505)

1.9. Stowarzyszenie, stosownie do art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³², podlegało wyłączeniu z obowiązku stosowania tej ustawy. Z wyjaśnień Prezesa Fundacji wynika, że w kosztorysach ofert o dofinansowanie część kosztów planowano stosując jednostkę "komplet", co było związane z trudnymi do precyzyjnego określenia cenami sezonowymi na usługi, np. wynajęcie sceny, nagłośnienia i oświetlenia, krzeseł i stołów. Takie zgrupowanie kosztów umożliwiało sprawne zarządzanie nimi, (w przypadku wysokiego kosztu dużej sceny istniała możliwość wynajęcia mniejszej, a oszczędności skierować na wynajęcie np. stołów). Fundacja organizowała parady od 2014 r. i miała rozeznanie rynku, co do liczby i kosztów wynajęcia, np. busa, dekoracji, krzeseł, obsługi sceny, ochrony, zaplanowania i wdrożenia organizacji ruchu. Koszty druku materiałów informacyjnych i promocyjnych wyliczono uwzględniając minimalne ich liczby. Stawki za prowadzenie szkoleń czy warsztatów zaplanowano na poziomie poprzednich edycji projektu, a stawki za godzinę pracy wolontariusza ustalono zgodnie z przyjętą w Warszawie dolną granicą szacowania kosztu pracy i ustaloną w Regulaminie ASOS. W ofercie o dofinansowanie projektu @aktywni 60+ dominowały stawki dla osób prowadzących zajęcia. Zaplanowano standardową stawkę w kwocie 52 zł brutto, tj. standardowe wynagrodzenie w kwocie ok. 31 zł/godzinę netto, co – wg Fundacji – było dolną stawką trenerską zajęć komputerowych w Warszawie.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 70-72, 121-122, 163-164 332, 335)

1.10. Zgodnie z ofertą, umową i sprawozdaniem ww. projekty Fundacja realizowała wspólnie z partnerami³³. Trwały one po 9-10 miesięcy w każdym roku (od 1 marca do 31 grudnia 2015 r. i od 1 kwietnia do 31 grudnia 2016 r.) i polegały na organizacji II i III Ogólnopolskiej Parady Seniorów oraz realizacji programu Zdaniem Seniora, mającego na celu włączanie seniorów w działania obywatelskie i wolontariackie w Warszawie, w tym tworzenie senioralnych mediów.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 58-155, 350-353)

W ofertach Fundacja podała, że prócz obsługi technicznej i gastronomicznej Parady Seniorów, nie zakładała zamówienia usług u podwykonawców, a planowane działania miały być opracowane przez aktywne społecznie osoby 60+. Prezes Fundacji poinformował, że w ramach każdego projektu Fundacja zamawiała warsztaty prowadzone w ramach jednoosobowej działalności gospodarczej, catering i poczęstunek dla seniorów, materiały drukowane i reklamowe przygotowywane przez agencje i drukarnie, zawsze gdy było to niezbędne do realizacji zaplanowanych działań. Fundacja zamawiała usługi corocznie u tych samych sprawdzonych wykonawców, oferujących dobrą jakość w niskiej cenie, a w przypadku nowych wykonawców kierowała się ceną i rekomendacjami.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 65, 118, 332-334)

Ustalone
nieprawidłowości

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

³² Dz.U. z 2017 r. poz. 1579.

³³ W 2015 r. z Domem Kultury Doróżkarnia w Dzielnicy Mokotów m.st. Warszawy na podstawie umowy z 30 stycznia 2015 r. W 2016 r. z Biblioteką Publiczną w Dzielnicy Ochota m.st. Warszawy na podstawie umowy z 30 marca 2016 r.

1. Brak na 45 zbadanych fakturach dat opisu, dekretu księgowego z podpisem osoby dokonującej ewidencji księgowej i podpisu osoby odpowiedzialnej za prowadzenie ksiąg rachunkowych, co było niezgodne z pkt 7.6.6. Obowiązki sprawozdawcze Regulaminu ASOS. Edycja 2015 i części B pkt 3. Dokumentacja finansowo-księgowa (dokumentacja zdarzeń w trakcie realizacji projektu w ewidencji księgowej) Regulaminu ASOS. Edycja 2016. Brak dekretów księgowych stwierdziła również kontrola Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 469-489, 576-581, 591-603)

Prezes Fundacji podał w wyjaśnieniach, że zgodnie z opinią Ministerstwa dekret księgowy nie jest wymagany, ponieważ przepisy ogólne nie nakładają takiego obowiązku na fundacje, datą ostatecznej akceptacji jest data złożenia sprawozdania do Ministerstwa, a podpis osoby prowadzącej księgi rachunkowe również nie jest wymagany.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 527-531)

NIK zwraca uwagę, że ww. Regulaminy ASOS nie przewidywały odstępstw od zasad opisywania dokumentów księgowych.

2. W przypadku wszystkich trzech badanych projektów Fundacja nie wymagała od wykonawców umów cywilnoprawnych wystawiania rachunków, co było niezgodne z § 3 ust. 2 zawieranych umów zlecenia i o dzieło. Nie sporządzano też innych dokumentów potwierdzających realizację przedmiotu umów cywilnoprawnych. Przyjęto praktykę, że Fundacja w formie elektronicznej (program word) sporządzała rachunki, dotyczące konkretnego wykonawcy, a następnie na ich podstawie zbiorczy dokument „lista płac”, dotyczący danego okresu (np. miesiąca). Dokumenty te służyły do zaksięgowania wydatku. Przedstawione do kontroli NIK rachunki³⁴ nie były podpisane ani przez wykonawców ani zamawiającego, a „listy płac” nie zawierały opisu określonego art. 21 ust. 1 pkt 2-6 ustawy o rachunkowości. Było to również niezgodne z pkt 7.6.6. Obowiązki sprawozdawcze Regulaminu ASOS. Edycja 2015 i części B pkt 3. Dokumentacja finansowo-księgowa (dokumentacja zdarzeń w trakcie realizacji projektu w ewidencji księgowej) Regulaminu ASOS. Edycja 2016. Dokumenty „lista płac” zostały wykazane w sprawozdaniach końcowych z realizacji projektów. Nieprawidłowość ta została również stwierdzona w kontroli Ministerstwa.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 369-408, 576-581, 591-603)

Prezes Fundacji podał w wyjaśnieniach, że przepisy nie stwierdzają, iż rachunek musi być wydrukowany i podpisany. To, że przedmiot umowy zlecenia i o dzieło został zrealizowany potwierdzają różnego rodzaju dowody, np. oświadczenia animatorów wysyłane mailem, listy obecności, fotografie, zrealizowane filmy, doniesienia medialne, przyjęte do druku materiały, etc. Jednocześnie były umowy, co do których nie było żadnej dokumentacji (umowy z animatorami), ponieważ było niemożliwe potwierdzenie wykonanej przez nich pracy. Zatwierdzenie poprawnego zrealizowania umowy było równoznaczne z faktem wypłacenia wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 526, 529-530, 558, 564-565)

Zdaniem NIK Fundacja powinna posiadać, rozliczyć i wykazać w sprawozdaniu rachunki posiadające cechy dowodu księgowego określone w art. 21 ust. 1 ustawy o rachunkowości oraz w Regulaminach ASOS.

³⁴ Dotyczące 125 umów zlecenia i o dzieło na łączną kwotę 395,4 tys. zł. W 2015 r. Fundacja zawarła 34 umowy zlecenia i o dzieło z 28 wykonawcami, w 2016 r. – 40 umów z 34 osobami (Parada Seniorów) i – 51 umów z 37 wykonawcami (@aktywni 60+).

3. Nieprzechowywanie dokumentacji z realizacji zadań, co było niezgodne z § 5 ust. 2³⁵ i § 8 ust. 2³⁶ umów o realizację zadania publicznego zleconego w ramach ASOS. Do kontroli NIK Prezes Fundacji:

- przedstawił 29 deklaracji przystąpienia do projektu Parada Seniorów w 2015 r., mimo że zgodnie ze sprawozdaniem końcowym liczba osób włączonych do aktywności publicznej wyniosła ponad 250 osób, a wg oferty źródłem informacji o osiągnięciu planowanego wskaźnika były deklaracje przystąpienia do projektu,
- przedstawił listy obecności na pięciu warsztatach realizowanych w ramach projektu Parada Seniorów w 2015 r. i nie przedstawił żadnej listy obecności z warsztatów w ramach projektu Parada Seniorów w 2016 r., mimo że zgodnie ze sprawozdaniami końcowymi z tych projektów (Opis osiągniętych rezultatów) zorganizowano w 2015 i 2016 r. po 20 wydarzeń z zewnętrznymi szkoleniowcami, a wg ofert źródłem informacji o osiągnięciu planowanego wskaźnika były listy obecności.
- nie przedstawił żadnej ankiety ewaluacyjnej wypełnionej przez uczestników projektów Parada Seniorów, mimo że zgodnie ze sprawozdaniami końcowymi z tych projektów badaniem ankietowym objęto 41 i 566 osób.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 69-70, 101, 120, 148-159, 506-507, 522, 594-597; tom 2 str. 12, 327-351)

Do kontroli NIK Prezes Fundacji nie przedłożył również:

- dwóch faktur dotyczących Parady Seniorów w 2015 r. na kwotę 154,07 zł³⁷,
- jednej faktury na kwotę 166,30 zł dotyczącej Parady Seniorów w 2016 r.³⁸ (przedłożył trzy faktury pro forma³⁹ na kwotę 1 241,38 zł),
- trzech faktur na kwotę 817,07 zł⁴⁰ dotyczących projektu @aktywni 60+.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 473-474)

Ponadto Ministerstwo stwierdziło brak dokumentacji merytorycznej potwierdzającej wykonanie sześciu umów cywilnoprawnych w ramach kontroli projektu @aktywni 60+ oraz brak udokumentowania poniesionych niektórych wydatków w kontroli realizacji projektu Parada Seniorów w 2016 r.⁴¹.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 556-613)

Prezes Fundacji podał w wyjaśnieniach, że najprawdopodobniej faktury zostały zagubione, a podmioty, które wystawiły faktury pro forma już nie istnieją. Ponadto poinformował: „Przechowujemy pełną dokumentację w wersji papierowej (część) i elektronicznej (niemal wszystkie dokumenty), tj. jako pdf-y lub pliki źródłowe wygenerowane w programach komputerowych. Zdarza nam się, że dane dokumenty zostały przez pomyłkę włączone do dokumentacji innego projektu z danego roku. (...) Bardzo rzadko zdarza się zupełne zgubienie dokumentu. Mamy świadomość, że w latach 2015 i 2016 nie przykładaliśmy

³⁵ Zleceniobiorca zobowiązuje się do przechowywania dokumentacji związanej z realizacją zadania publicznego przez 5 lat, licząc od początku roku następującego po roku, w którym Zleceniobiorca realizował zadanie publiczne.

³⁶ Zleceniobiorca na żądanie kontrolującego jest zobowiązany dostarczyć lub udostępnić dokumenty i inne nośniki informacji oraz udzielić wyjaśnień i informacji w terminie określonym przez kontrolującego.

³⁷ Poz. 80 w sprawozdaniu nr FZ 28/15*ADV03000158 z 19.06.2015 r. za taxi o wartości 101,60 zł i poz. 82 w sprawozdaniu nr FZ 31/15*FV5020F00230/06/15 z 19.06.2015 r. za chleb o wartości 52,47 zł.

³⁸ Poz. 26 w sprawozdaniu nr FZ 97/16*502903505/09/16 z 16.09.2016 r. za poczęstunek na zajęciach.

³⁹ Poz. 89 w sprawozdaniu –nr FZ 29/16*PROFORMA z 17.06.2016 r. za wydruki cyfrowe o wartości 101,00 zł, zapłacona 20.06.2016 r., poz.90 w sprawozdaniu nr FZ 23/16*PRO/2/2016/06 z 17.06.2016 r. za balony i dmuchanie balonów o wartości 351,99 zł, zapłacona 22.06.2016 r., poz. 91 w sprawozdaniu nr FZ 28/16*1732/MSP/06/2016 z 17.06.2016 r. za torby lniane o wartości 788,39 zł.

⁴⁰ Poz. 84 w sprawozdaniu nr FZ 99/16*36/09/2016 z 19.09.2016 r. za poczęstunek o wartości 609,12 zł, zapłacona 03.11.2016 r., poz. 112 w sprawozdaniu nr FZ 84/16*349/11/16 z 21.11.2016 r. za wydruk profesjonalnych materiałów edukacyjnych o wartości 74,80 zł, zapłacona 06.12.2016 r., poz. 127 w sprawozdaniu nr FZ 85/16* FV/146200186/16/11/0 z 03.11.2016 r. za internet przenośny o wartości 133,15 zł, zapłacona 07.11.2016 r.

⁴¹ Do dnia zakończenia kontroli NIK Ministerstwo nie opracowało i nie przekazało Fundacji ostatecznej wersji wystąpienia pokontrolnego.

pełnej dbałości o archiwizację dokumentów. Było to związane z niedostatkiem kadrowymi i lokalowymi”.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 354, 357, 440, 443, 469-474, 479-485, 527, 530)

4. Stosowanie niewłaściwego wzoru porozumień o wykonywaniu świadczeń wolontarystycznych, wskazane też w kontroli Ministerstwa. W treści porozumień zawartych w 2016 r. nie ujęto stawek oraz nie wskazano liczby przepracowanych godzin, co było niezgodne z § 2 ust. 3 i 4 wzoru porozumienia, stanowiącego załącznik 11 do Regulaminu ASOS. Edycja 2016 oraz z § 3 ust. 5 umowy o realizację zadania publicznego.

Prezes Fundacji poinformował, że „wirtualna” wycena pracy wolontariuszy nie powinna mieć miejsca. Stawki nie odpowiadają ich zaangażowaniu oraz wprowadzają ich (zwłaszcza seniorów) w błąd, ponieważ mogą uważać, że otrzymują zapłatę.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 508-521, 526-529)

Ocena cząstkowa

Fundacja zrealizowała projekty dotowane z ASOS. Oferty zawierały rzetelne dane i informacje, a sprawozdaniach końcowych z wykonania zadania odniesiono się do zakresu działań wymienionych w tych ofertach. Środki z dotacji wykorzystano w terminach określonych w umowach, na realizację zadań wskazanych w ofertach i sprawozdaniach, przy zachowaniu wymaganego umową procentowego udziału dotacji w całkowitych kosztach zadania.

Fundacja nieprawidłowo dokumentowała realizację zbadanych projektów. Kontrola NIK i Ministerstwa wykazała przypadki nieprzestrzegania przepisów i procedur obowiązujących przy rozliczaniu środków, w tym nieprawidłowe sporządzanie dokumentacji finansowo-księgowej oraz brak dokumentów potwierdzających realizację niektórych zadań.

2. Osiągnięcie zakładanych efektów zadania publicznego i ocena metod ich pomiaru

Opis stanu faktycznego

2.1. Zgodnie ze statutem⁴², podstawowym celem Fundacji jest aktywizowanie osób starszych w obszarze współdziałania społecznego i obywatelskiego, rozwijanie współpracy i dialogu międzypokoleniowego, rozwój społeczeństwa obywatelskiego, a także działalność na rzecz osób w wieku emerytalnym, w tym wsparcie psychologiczne i upowszechnianie zdrowego stylu życia osób starszych.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 10-13)

Prezes Fundacji poinformował, że rozpoznanie potrzeb w zakresie aktywności społecznej osób starszych nastąpiło w trakcie pięciu strategicznych warsztatów⁴³, przeprowadzonych przez Fundację w 2013 r., w których udział wzięło około 30 osób. Warsztaty wskazały, że największymi problemami seniorów jest:

- brak ich głosu w debacie publicznej oraz słaby dostęp do aktualnych informacji i wiedzy, w odpowiedzi na co Fundacja zaczęła wydawać czasopisma, zorganizowała serwisy i szkolenia internetowe, dziennikarskie i obywatelskie,
- brak kampanii społecznej walczącej ze stereotypami na temat seniorów i pobudzającej ich do aktywności społecznej i medialnej, w odpowiedzi na co Fundacja uruchomiła ogólnopolski projekt Parada Seniorów i Zdaniem Seniora,
- niska aktywność obywatelska seniorów, w odpowiedzi na co Fundacja prowadziła m.in. działania edukacyjne wśród członków rad seniorów.

⁴² Statut Fundacji Zaczyn, przyjęty przez Radę Fundacji 23 września 2016 r., stanowiący załącznik nr 1 do uchwały Zarządu i członków Fundacji nr 3/9/2016.

⁴³ <http://zaczyn.org/wojownicza-dziecko-kataklizm-czyli-jak-media-widza-osoby-starsze-relacja-z-pierwszego-spotkania-z-cyklu-zdaniem-seniora/>, <http://zaczyn.org/seniorzy-i-seniorki-o-mezczyznach/>, <http://zaczyn.org/rozmawialismy-o-prawach-pacjenta/>, <http://zaczyn.org/czy-ekologia-jest-tylko-dla-mlodych/>, <http://zaczyn.org/jakiej-warszawy-oczekuja-seniorki-i-seniorzy/>.

Ponadto działania projektowano na podstawie diagnozy przeprowadzonej przy udziale osób 60+ traktowanych jako potencjalni kreatorzy działań społecznych o wysokich niewykorzystanych kompetencjach. Przed wdrożeniem projektów Fundacja konsultowała się też z nieformalną radą programową (sześciu seniorów), redakcją pism senioralnych oraz grupą około 150 najaktywniejszych seniorów.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 60-63, 113-116, 158-160, 328, 331, 558, 565)
Prezes Fundacji poinformował, że celem realizowanych projektów, w odróżnieniu od innych działań lokalnych, była m.in. integracja seniorów i włączenie ich w działania obywatelskie w kraju, a szczególnie w Warszawie, skupienie uwagi środowisk opiniotwórczych na sprawach osób starszych, tworzenie senioralnych mediów, wyłonienie kreatorów działań społecznych. Fundacja przed utworzeniem Warszawskiej Rady Seniorów⁴⁴ prowadziła konsultacje społeczne w tym zakresie. Jednak aktualnie w ramach ASOS z Radą i publicznymi jednostkami miejskimi⁴⁵ nie współpracuje. Projektując swoje działania, Fundacja współpracowała z dzielnicowymi radami seniorów w Wesołej i Bemowie i konsultowała się z grupami osób 60+ na zorganizowanych przez siebie warsztatach i spotkaniach. Projekty realizowane przez Fundację wpisywały się w program „Warszawa Przyjazna Seniorom na lata 2013-2020”, przyjęty uchwałą nr LXXII/1870/2013 Rady m.st. Warszawy z 5 grudnia 2013 r.

Zdaniem Prezesa Fundacji, najbardziej skuteczne w zakresie podnoszenia aktywności społecznej osób starszych są działania mające na celu rozwijanie potencjału lokalnych liderów senioralnych oraz mobilizujące osoby starsze do działań publicznych, prowadzenia własnych lokalnych mikroprojektów, wolontariatu czy dziennikarstwa obywatelskiego, a nie działania opiekuńcze i zapełniające wolny czas, które podtrzymują tzw. bierną aktywność.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 327, 329-331; tom 2 str. 1-11)

2.2. Fundacja, zgodnie z ofertami, umowami i sprawozdaniami w 2015 i 2016 r.:

- zorganizowała w centrum Warszawy II i III Paradę Seniorów i Piknik Pokoleń, w których w każdym roku wzięło udział ponad 10 000 osób,
- opracowała, wydała i rozdystrybuowała w 2015 r. dwa numery i w 2016 r. jeden numer pisma „Zdaniem Seniora” oraz prowadziła portal internetowy www.DojrzaliWspaniali.com,
- nakręciła filmy z Parady Seniora, opisujące przebieg zdarzenia, opinie uczestników, wskazujące na różnorodność seniorów, ich potencjał i nieszablonowy optymistyczny wizerunek,
- zrealizowała program wspólnotowych działań wolontariackich,
- kontynuowała działanie świetlicy prowadzonej przez i dla seniorów.

Działania te pozwoliły zrealizować zakładane cele zadania publicznego, w tym m.in. włączenie w działania obywatelskie ok. 250 seniorów, zaprezentowanie opinii publicznej różnorodności środowisk senioralnych i ich liderów oraz przeciwdziałanie stereotypom dotyczącym osób starszych⁴⁶, wzmocnienie i integracja senioralnych organizacji pozarządowych, podniesienie samooceny osób starszych.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 63-70, 100-101, 116-121, 148-149, 344; tom 2 str. 13-326)

⁴⁴ Rada Miasta Stołecznego Warszawy, zgodnie z art. 5c ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1875, ze zm.), utworzyła Warszawską Radę Seniorów uchwałą NR LXXXV/2188/2014 z 3 lipca 2014 r. w sprawie utworzenia Warszawskiej Rady Seniorów.
https://bip.warszawa.pl/NR/rdonlyres/994F00E0-96D9-478E-9BDD-92C9D80AA0D7/1010262/2188_uch.pdf
Zarządzeniem Nr 6726/2014 z 20 października 2014 r. Prezydent Miasta Stołecznego Warszawy powołała członków Warszawskiej Rady Seniorów.

⁴⁵ Jednostkami wykonawczymi administracji lokalnej (ośrodki pomocy społecznej, domy pomocy społecznej, domy dziennego pobytu), centrami aktywizacji seniorów i innymi.

⁴⁶ W mediach każdego roku było ok. 300 doniesień.

W ramach projektu @aktywni 60+ w 2016 r. Fundacja zorganizowała szkolenia informatyczne dla ponad 1 700 uczestników w 14 różnych miejscach Warszawy, w tym kompleksowy kurs od poziomu podstawowego dla ponad 260 osób. Kursy uzupełniono bezpłatną publikacją w formie e-booka „Kurs podstawowy z obsługi komputera i Internetu dla osób 60+”, a zakończono festiwalem kompetencji cyfrowych i specjalną galą.

Prezes Fundacji poinformował, że seniorzy w bezpośrednich kontaktach z Fundacją zwracali uwagę na potrzebę szkoleń dotyczących korzystania z narzędzi cyfrowych i urządzeń mobilnych oraz internetu. Przeprowadzone przez Fundację warsztaty pozwoliły zrealizować założone cele projektu, tj. podnieść jakość życia seniorów, rozwijać ich relacje społeczne, rodzinne i zainteresowania, mieć dostęp do informacji publicznej, być aktywnymi obywatelami i zlikwidować poczucie wykluczenia. Przeprowadzone ankiety wskazały, że 92-98% seniorów poprawiło swoje kompetencje cyfrowe.

Fundacja informowała o realizowanych projektach w swoich mediach, np. piśmie „Zdaniem Seniora” na stronie internetowej Fundacji i www.DojrzaliWspaniali.com, a także w miejscach publicznych (bibliotekach, OPS-ach i in.).

Do pomiaru rezultatów realizacji zdania publicznego przyjęto wskaźniki liczbowe (np. liczba: uczestników, wolontariuszy, wydarzeń, artykułów).

Prezes Fundacji podał w wyjaśnieniach, że sam ustalał wskaźniki i ich wartości na podstawie wcześniejszych doświadczeń oraz dostosowywał je do budżetu i czasu realizacji projektu. Fundacja przeprowadziła ewaluację ww. projektów w oparciu o ankiety, rozmowy z seniorami w ramach spotkań grupowych.

Ewaluację i ocenę projektów prowadzono przez porównanie zaplanowanych rezultatów, wskaźników i sposobu ich monitorowania w sprawozdaniach końcowych.

Prezes Fundacji poinformował: „Nie są nam znane żadne inne formy oceny rezultatów produktu. Nie zaprojektował ich również wydział merytoryczny czy Ministerstwo jako takie. Jedynie jeden z członków Rady Polityki Senioralnej przy MRPIPS zaproponował (...), aby opracować odrębne narzędzie badawcze. Jego wniosek bardzo krótko dyskutowano i pozostawiono bez rozpatrzenia”.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 333, 335, 359-361)

Badanie ankietowe NIK, przeprowadzone wśród 51⁴⁷ uczestników projektów w wieku od 60 do 86 lat wykazało, że:

- 80,4% słyszało o programie ASOS, 92,2% brało udział w wydarzeniach zorganizowanych przez Fundację Zaczyn w Warszawie w ramach ASOS, o których dowiedzieli się głównie z internetu (31,4%), z zaproszenia od organizatora (29,4%) oraz od organizacji senioralnych (43,1%), dla 74,5% informacja ta była wystarczająca,
- seniorzy oczekiwali głównie poszerzenia wiedzy i/lub umiejętności (72,5%), kontaktu z ludźmi (47,1%), miłego spędzenia czasu lub włączenia się w działania środowiska lokalnego (po 43,1%),
- w ramach realizowanych wydarzeń brali oni udział w kursach posługiwania się nowymi technologiami (68,6%), występach artystycznych (39,2%) i spotkaniach z udziałem znanych osób (37,3%),
- 80,4% zadeklarowało, że ich oczekiwania zostały spełnione w większości lub całkowicie, 11,8% że w niewielkim stopniu lub częściowo,
- 62,7% opisało, że najbardziej zadowoleni byli z organizacji parad seniorów, z możliwości wzięcia udziału w wielu wydarzeniach jednocześnie, sposobu prowadzenia kursów komputerowych, możliwość spotkania się i wymiany

⁴⁷ Ankietę wysłano do 105 uczestników trzech projektów. Odpowiedziało 51 osób (48,6%), w tym: 40 kobiet i 10 mężczyzn, 23 z wykształceniem średnim i 27 z wyższym, pięciu mieszkańców wsi, 10 miasta do 20 tys. mieszkańców, 10 miasta od 20 tys. do 100 tys. mieszkańców i 24 miasta powyżej 100 tys. mieszkańców. (Dane nie sumują się, ponieważ nie wszyscy udzielili odpowiedzi na konkretne pytania lub zaznaczyli kilka odpowiedzi).

- poglądów, a 29,4% wskazało na niezadowolenie, w tym najczęściej ze zbyt niskiego dofinansowania lub małej liczby wydarzeń,
- 80,4% oceniło organizację wydarzeń na dobrą, bardzo dobrą lub wzorową, a 9,8% na dostateczną⁴⁸, 84,3% chciałoby ponownie wziąć w nich udział,
 - przed udziałem w wydarzeniach zorganizowanych przez Fundację Zaczyn 52,9% nie uczestniczyło w działaniach na rzecz seniorów, a 43,1% brało udział w takich działaniach, w tym 21,6% kilka razy w roku,
 - 64,7% nadal uczestniczy w podobnych wydarzeniach, w tym 39,2% kilka razy w roku, a 76,5% udało się zachęcić do udziału znajomych, przyjaciół lub rodzinę.

(dowód: akta kontroli tom 2 str. 13-326)

2.3. Prezes Fundacji poinformował, że w przypadku wszystkich projektów sposób realizacji programu ASOS przez Ministerstwo miał negatywny wpływ na jakość realizacji zadań. Edycje programu późno ogłaszano, ocena projektów przedłużała się, a wyniki publikowano w okresie, kiedy projekty powinny być realizowane. Środki finansowe Fundacja otrzymywała we wrześniu lub październiku, tj. pod koniec realizacji projektu, co generowało problemy z płynnością finansową. Powstawała konieczność zasilania kont środkami pożyczonymi od członków zarządu, darowiznami lub przelewami zwrotnymi z innych kont Fundacji. Normą do 2016 r. było przelewanie części wynagrodzeń za pracę z 3-4 miesięcznym opóźnieniem.

Niewielkie, w porównaniu do liczby seniorów i ich potrzeb, środki finansowe z ASOS oraz późna ich wypłata negatywnie wpływała na efektywność projektów. Uruchamianie działań po wakacjach powodowało ich intensyfikację w ostatnich miesiącach roku i trudną dla prowadzących i seniorów kumulację zajęć.

Niezależnie od konieczności skrócenia realnych działań, Fundacja osiągała zamierzone wyniki liczbowe. Zaplanowana liczba osób była obejmowana projektami, jednak działania byłyby bardziej efektywne, gdyby trwały 7-8 miesięcy.

Trudności wynikały również z braku współpracy z Ministerstwem, a w szczególności braku komunikacji, niejasnego sposobu tworzenia list rankingowych organizacji aplikujących o dofinansowanie oraz możliwości dofinansowania 100% projektów na podstawie strategicznej decyzji ministra mimo słabej ich oceny przez ekspertów.

O ww. trudnościach Prezes Fundacji informował Ministerstwo drogą elektroniczną oraz w rozmowach⁴⁹ z wiceministerami i dyrektorami.

Prezes Fundacji poinformował, że w latach 2015-2017 Fundacja nie zrealizowałaby projektów bez dofinansowania z ASOS, ponieważ w tym okresie Fundacja nie miała dużych sponsorów, a środki z Urzędu m.st. Warszawy i Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego przeznaczane w konkursach na rzecz środowisk senioralnych były zbyt małe.

dowód: akta kontroli tom 1 str. 337-342)

W 2017 r. Ministerstwo ograniczyło kwoty dotacji dla każdego z projektów realizowanych przez Fundację, a w 2018 r. projekty Fundacji otrzymały zbyt mało punktów w toku ocen eksperckich i w ogóle nie otrzymały dofinansowania.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 19, 327, 329, 568-572)

Mimo ograniczenia lub braku środków z ASOS w 2017 r. i 2018 r. Fundacja zorganizowała Paradę Seniorów i program @aktywni 60+.

Prezes Fundacji poinformował, że już latach 2013-2014 Fundacja zrealizowała projekt Zdaniem Seniora, finansowany ze środków szwajcarskich. W kolejnych latach przeprowadzono 1-2 projekty rocznie, finansowane z Funduszu Inicjatyw Obywatelskich i ze środków Urzędu m.st. Warszawy. Od 2017 r. Fundacja otrzymuje środki od Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego, a w 2018 r. również od Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego. Od 2017 r. na

⁴⁸ Żaden z ankietowanych nie ocenił organizacji wydarzeń jako bardzo zła lub niedostateczna.

⁴⁹ Prezes Fundacji poinformował, że jest członkiem Rady Polityki Senioralnej przy Ministerstwie.

projekt Parada Seniorów coraz więcej środków Fundacja pozyskuje od sponsorów, co jednak wiąże się z komercjalizacją przedsięwzięcia.

Jednak pogorszenie sytuacji finansowej sprawiło, że Fundacja ogranicza rozwijane przez kilka lat działania. W lipcu 2018 r. ukazał się ostatni numer jedyne w Polsce obywatelskiego pisma drukowanego i internetowego redagowanego przez dziennikarzy 60+ i przeszkolonych przez Fundację amatorów. Redakcja została rozwiązana w czerwcu. Portal www.DojrzaliWspaniali.com, z którym związanych było ponad 60 przeszkolonych seniorów zamknięty zostanie w sierpniu.

(dowód: akta kontroli tom 1 str. 337, 342-343)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Projekty zrealizowane przez Fundację były zgodne z priorytetami i kierunkami określonymi w programie ASOS, wpisywały się w politykę senioralną kraju i m.st. Warszawy oraz odpowiadały na potrzeby aktywnych osób starszych. Analizy tych potrzeb dokonano podczas kontaktów z seniorami w ramach wcześniejszej działalności Fundacji. W sprawozdaniach końcowych Fundacji stwierdzano, że zakładane w umowach cele i rezultaty zadania publicznego zostały osiągnięte.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁰, wnosi o:

- 1) ewidencjonowanie w księgach rachunkowych wydatków na podstawie dowodów księgowych spełniających wymogi ustawy o rachunkowości,
- 2) przechowywanie dokumentacji z realizacji zadań publicznych zgodnie z zawartymi umowami.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Warszawie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby 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,września 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Lidia Łucka
główny specjalista k.p.

⁵⁰ Dz.U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

