

Problemy demograficzne z jakimi borykamy się od lat wymagają od państwa prowadzenia intensywnej polityki senioralnej, która umożliwi osobom starszym pełny udział we wszystkich dziedzinach życia społecznego. Zdaniem NIK, która skontrolowała dwie edycje Wieloletniego programu na rzecz Osób Starszych Aktywni+, w latach 2021- 2022 zbyt często w jego ramach dofinansowywano projekty dotyczące jednorazowych, krótkotrwałych działań, które nie zapewniały trwałej aktywizacji seniorów. W badanym okresie Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (MRiPS) przeznaczyło na realizację programu w sumie 80 mln zł, tymczasem organizacje pozarządowe ubiegały się o dofinansowanie projektów wartych ponad 400 mln zł. Ostatecznie resort przyznał środki na 630 z niemal 3300 złożonych ofert.

Założenia programu Aktywni+

Ze względu na postęp cywilizacyjny i poprawę jakości życia, żyjemy coraz dłużej, co przy jednoczesnym spadku przyrostu naturalnego, sprawia, że odsetek ludzi starszych w społeczeństwie szybko rośnie. Prognozy demografów są jednoznaczne – czeka nas zasadnicza zmiana proporcji - liczba młodych, mających zastąpić osoby w wieku reprodukcyjnym i zdolnych do pracy będzie maleć, natomiast liczba osób starszych, wymagających wsparcia i opieki rosnąć. Proces jest nieuchronny i w najbliższych kilkudziesięciu latach nieodwracalny, a Polska należy do krajów, w których ta zmiana będzie szczególnie drastyczna.

Pod koniec 2021 r. na ponad 38 mln Polaków, ok. 9,8 mln stanowiły osoby w wieku 60 lat i więcej. To niemal 26% i o 0,3% więcej niż w 2020 r.

W 2021 r. wśród osób starszych najliczniejszą grupą byli najmłodszy seniorzy, czyli osoby w wieku 60–64 lata, którzy stanowili 26,3% populacji, a osoby w wieku 65–69 lat - 25,6%. Mniej liczną, ale w ostatnich latach stale rosnącą grupę stanowiły osoby w wieku 70–74 lata, z kolei 17% osób starszych miało co najmniej 80 lat.

W 2021 r. w stosunku do roku poprzedniego najbardziej wzrosła liczba osób w wieku 75–79 lat (o 6,6%) i osiągnęła udział w populacji osób starszych na poziomie 11%.

Pogarszająca się sytuacja demograficzna wymaga planowania i kształtowania polityki na rzecz aktywnego i zdrowego starzenia się. Potrzebne są m.in. programy polityki rodzinnej, rozwój usług opiekuńczych czy promocja aktywności ruchowej seniorów.

W 2021 r. Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (MRiPS lub Ministerstwo) uruchomiło Program „Aktywni+”, który ma być realizowany do 2025 r. z aktywnym udziałem organizacji pozarządowych. Środki na ten cel pochodzą z budżetu państwa i wynoszą 200 mln zł (po 40 mln zł rocznie).

Program opiera się na czterech priorytetach:

- I - Aktywność społeczna (czas wolny, wsparcie samodzielności, wolontariat senioralny, wsparcie na rynku pracy).
- II - Partycypacja społeczna (samoorganizacja środowiska senioralnego, wpływa na lokalne działania).
- III - Włączenie cyfrowe (kompetencje w zakresie posługiwania się nowymi technologiami,

wdrażanie nowych technologii).

- IV - Przygotowanie do starości (integracja międzypokoleniowa, kształtowanie pozytywnego wizerunku osób starszych, bezpieczeństwo).

Przyjęto, że każdemu z czterech priorytetów zostaną przyznane środki w wysokości 25% rocznej dotacji, czyli po 9,5 mln zł. Minister Rodziny i Polityki Społecznej (Minister) odpowiedzialny za sprawy społeczne mógł jednak podjąć decyzję o przesunięciu środków między priorytetami, by dofinansować projekty o jak najwyższej jakości. **Zarówno w 2021 r. jak i w 2022 r. Minister skorzystał z tego uprawnienia.**

Podział środków przewidzianych na dotacje

Rok 2021

- priorytet I – 38% - 14,6 mln zł,
- priorytet II – 7% - 6,9 mln zł,
- priorytet III – 26% - 9,9 mln zł,
- priorytet IV – 19% - 7,4 mln zł.

Rok 2022

- priorytet I – 58% - 22,4 mln zł,
- priorytet II – 8% - 3,2 mln zł,
- priorytet III – 17% - 6,5 mln zł,
- priorytet IV – 17% - 6,6 mln zł.

Zdaniem NIK przesunięcie większości środków do priorytetu I w obu edycjach konkursu spowodowało, że najczęściej dofinansowywano projekty obejmujące tzw. aktywność bierną, oznaczającą krótkotrwałe, jednorazowe działania, np. wyjście do kina, muzeum, teatru, jedno- i dwudniowe wycieczki. W ocenie NIK, takie działania są potrzebne w ramach realizacji polityk lokalnych, nie powinny być jednak dominujące, bowiem ich efektywność może być krótkotrwała.

W latach 2021- 2022 MRiPS przeznaczyło na realizację Programu w sumie 80 mln zł, tymczasem organizacje pozarządowe ubiegały się o dofinansowanie projektów wartych ponad 400 mln zł. Ostatecznie resort przyznał środki na 630 z niemal 3300 złożonych ofert.

NIK skontrolowała MRiPS oraz 18 organizacji pozarządowych, przeprowadziła także ankietę wśród 540 uczestników projektów zorganizowanych w ramach programu „Aktywni+”.

Kontrola przeprowadzona przez NIK pokazała, że Ministerstwo zasadniczo prawidłowo zorganizowało konkursy w ramach Programu, a realizatorzy dofinansowanych z budżetu państwa projektów na ogół przestrzegali zasad wykorzystania tych środków zgodnie ze złożoną ofertą i osiągnęli zakładane efekty.

Ogromne zainteresowanie konkursami

W okresie objętym kontrolą NIK, Minister ogłosił dwa konkursy na projekty, które otrzymały dofinansowanie ze środków programu „Aktywni+”. **Na ich realizację zaplanowano po 40 mln zł, z**

czego 38 mln zł przeznaczono na dotacje, a 2 mln zł na tzw. środki techniczne przeznaczone na obsługę konkursu. Wartość dotacji, o które można się było ubiegać wynosiła od 25 tys. zł do 250 tys. zł, a dofinansowaniu podlegały wyłącznie projekty jednoroczne.

Złożone oferty opiniowali dwaj eksperci z powołanych w Ministerstwie Komisji Konkursowych. Każdy z nich miał do dyspozycji 105 punktów. Jeśli różnica w przyznanej przez nich punktacji wynosiła co najmniej 30 punktów, a ocena wyższa wynosiła co najmniej 85 punktów, ofertę oceniał trzeci ekspert i to jego głos był rozstrzygający, a oferta trafiała na listę rankingową.

Zdaniem NIK nadzór Ministerstwa nad oceną merytoryczną ofert był nierzetelny. Resort zaakceptował 13 z 33 skontrolowanych kart oceny merytorycznej, w których nie było zgodności między liczbą przyznanych punktów w ramach poszczególnych kryteriów i uzasadnieniami ekspertów oraz w których oceny kryteriów strategicznych dokonywane przez ekspertów znacznie się od siebie różniły (np. jeden z nich przyznawał ofercie 5 punktów, a drugi 0). W ocenie NIK skutkiem takich działań mogło być przyznanie dotacji projektom, które spełniały kryteria merytoryczne i strategiczne w mniejszym zakresie niż projekty, które zostały odrzucone.

W sytuacji, gdy organizacje pozarządowe przedstawiały zawyżone koszty swoich ofert, kwestionował je co najmniej jeden z ekspertów. To gwarantowało, zdaniem NIK, że ostatecznie dofinansowywano projekty, których budżet nie odbiegał od cen rynkowych. Wskazania ekspertów nie zawsze były jednak uwzględniane lub brano je pod uwagę tylko częściowo. Dotyczyło to trzech z 27 badanych ofert.

Z kolei w dwóch przypadkach oferenci podnieśli koszty realizacji projektów w stosunku do pierwotnie złożonych przez siebie ofert. Tak się stało m.in. z projektem parafii pw. Świętego Wojciecha Biskupa Męczennika w Częstochowie (Nasi seniorzy w działaniu!). Obaj eksperci przyznali ofercie maksymalną liczbę punktów w ramach wszystkich kryteriów merytorycznych i nie zgłosili żadnych uwag do planowanego budżetu projektu. Tymczasem we wniosku stanowiącym załącznik do umowy doszło do zasadniczych zmian - zrezygnowano z zakupu części wyposażenia, a zaoszczędzone w ten sposób 68 tys. zł przeznaczono na zwiększenie liczby planowanych godzin zajęć z 90 do 150. Równocześnie jednak, zwiększono koszt części planowanych wydatków: projektora z 2,5 tys. zł do 3,5 tys. zł, ekranu z 1 tys. zł do 2 tys. zł, transportu uczestników podczas pięciu wycieczek z 8,4 tys. zł do 12,2 tys. zł, kosztu wyżywienia uczestników podczas czterech wycieczek z 10 tys. zł do 18,7 zł, a koszty biletów wstępu podczas pięciu wycieczek z 7 tys. zł na 9 tys. zł. Tak skalkulowanych kosztów eksperci nie oceniali, a to mogło oznaczać nierówne traktowanie złożonych projektów i np. odrzucenie takich, które zawyżonych kwot nie zawierały.

Minister mając wgląd do wszystkich złożonych ofert i wstępnych ocen ekspertów, niezależnie od liczby przyznanych przez nich punktów miał jeszcze prawo do tzw. oceny strategicznej projektów ze względu na prowadzoną politykę publiczną. **W latach 2021-2022 na ocenę strategiczną przeznaczono po 10% środków zaplanowanych na dofinansowanie projektów, czyli 3,8 mln zł rocznie. W ten sposób dotacje otrzymało 45 projektów z 317 dofinansowanych w 2021 r. oraz 57 z 313 w 2022. Minister zdecydował, bez uzasadnienia, o dofinansowaniu niektórych projektów wbrew niskim ocenom merytorycznym ekspertów, a nawet takich ofert, które ich zdaniem w ogóle nie powinny być realizowane (176 z 631).** Dodać należy, że dla oceny strategicznej nie sporządzano żadnych pisemnych uzasadnień merytorycznych. **W ocenie NIK dokonywanie takiej oceny powinno być prowadzone w sposób jawny, przejrzysty i transparentny. W przeciwnym razie działania te mogły powodować powstawanie mechanizmów korupcyjnych.**

Efekty programu „Aktywni+”

W okresie objętym kontrolą NIK konkursy ogłaszane przez Ministerstwo cieszyły się ogromnym zainteresowaniem organizacji pozarządowych, co pokazuje jak duże są potrzeby związane z szeroko pojętą działalnością społeczną podejmowaną na rzecz osób starszych.

W 2021 r. zgłoszono 1658 ofert na kwotę ok. 211,4 mln zł, jednak Ministerstwo dofinansowało pięć razy mniej projektów. Mimo to, w kolejnym roku zrealizowano jeszcze mniej projektów - 313, choć zgłoszono 1639 ofert na kwotę ok. 231 mln zł.

W obu edycjach konkursu najwięcej ofert, bo ponad połowę złożyły stowarzyszenia oraz fundacje (prawie 40%).

MRiPS założyło, że w ciągu 5 lat, wsparcie w ramach programu otrzyma w sumie 1520 organizacji, które obejmą swoimi projektami 300 tys. osób starszych. W pierwszym roku z programu skorzystało 317 organizacji i ok. 38 tys. seniorów, w drugim 313 organizacji i ok. 44 tys. seniorów.

Ministerstwo ponadto opracowało dla każdego z priorytetów Programu wskaźniki w celu wyodrębnienia, na podstawie ich analizy, działań lub obszarów, które wymagają większego wsparcia ze względu na małe zainteresowanie lub aktualną sytuację w zakresie priorytetowych działań wykonywanych w ramach bieżącej polityki społecznej wobec osób starszych.

Jednakże przyjęty sposób określenia wskaźników wskazanych w Programie jedynie w niewielkim stopniu umożliwił porównanie nakładów i efektów między poszczególnymi ofertami, a tym samym wybór w konkursach najbardziej efektywnych projektów pod względem realizacji celów Programu. **W opinii NIK pozostawienie wnioskodawcom swobody w ustalaniu rezultatów i brak standardów ich pomiaru, utrudniały ekspertom porównywanie nakładów i efektów.**

Oferenci w składanych ofertach nie mieli obowiązku deklarowania jaki poziom wskaźników określonych dla Programu zostanie osiągnięty dzięki realizacji ich projektu. W związku z tym oferenci wprowadzali własne wskaźniki. Wyjątkiem było jedynie wskaźniki odnoszące się do liczby zrealizowanych projektów i ich uczestników, które można było ocenić na podstawie danych zawartych w ofertach.

W związku z tym, dofinansowane mogły zostać projekty, które nie przyczyniały się do realizacji określonych w programie wskaźników lub przyczyniły się w bardzo ograniczonym zakresie. Tak było w przypadku projektów „Mądry senior nie tylko po szkodzie” realizowanego przez Polskie Radio Obywatelskie PL-CB Radio oraz „Seniorzy – seniorom” realizowanego przez Społeczną Krajową Sieć Ratunkową. Jak wynika z ankiet monitorujących realizację programu wypełnionych przez uczestników tych projektów, przyczyniły się one do osiągnięcia tylko jednego wskaźnika – dotyczącego liczby zrealizowanych inicjatyw z zakresu aktywności społecznej seniorów.

Zgodnie ze Sprawozdaniem z realizacji Programu – edycja 2021 wszystkie pięć wskaźników jakościowych dotyczących satysfakcji uczestników projektów zostało zrealizowanych na poziomie wyższym od zaplanowanego - od ok. 139% do 188%. Z kolei w pierwszym roku realizacji programu wskaźnik: „Liczba osób starszych biorących udział w projektach, wymagających wsparcia w regularnym uczestnictwie w zajęciach” został zrealizowany na poziomie ok. 271%, zaś wskaźnik „Liczba przedsięwzięć informacyjnych, kształtujących pozytywny wizerunek starości i starzenia się na poziomie

478,5% wartości docelowych określonych dla całego Programu, a więc zaplanowanych do realizacji w ciągu pięciu lat.

W ocenie NIK to oznacza, że wartości docelowe wskaźników nie zostały określone w sposób właściwy lub wartości faktycznie osiągnięte w 2021 r. nie zostały prawidłowo wyznaczone, przez co wprowadza ono w błąd opinię publiczną i podważa wiarygodność prezentowanych danych.

Podczas kontroli, NIK przeprowadziła własne badania ankietowe wśród 540 uczestników projektów dofinansowanych w ramach programu Aktywni+. Wszyscy mieli powyżej 60 lat, 64% stanowiły kobiety, a zdecydowana większość mieszkała w miastach (73%).

Ankietowani oczekiwali, że udział w projektach pozwoli im m.in. na poszerzenie wiedzy i umiejętności, przebywanie wśród ludzi i na miłe spędzenie czasu.

Z uzyskanych informacji wynika, że oczekiwania, co do udziału w projekcie dla 64% osób zostały spełnione całkowicie lub nawet powyżej oczekiwań, dla pozostałych spełnione w większości.

Organizatorom zajęć seniorzy zgłaszali potrzeby zwiększenia liczby wyjazdów o charakterze kulturalno-turystycznym, zorganizowania większej liczby zajęć komputerowych, a także wzbogacenia oferty o zajęcia ruchowe (gimnastyka, pływanie, nordic walking).

WNIOSKI

Do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej o:

- Dokonywanie oceny strategicznej i dysponowanie środkami uwolnionymi w sposób przejrzysty i transparentny w oparciu o mierzalne kryteria oceny.
- Powierzenie oceny dokonywanej przez trzeciego eksperta osobom wskazanym w Regulaminach Komisji konkursowych.
- Egzekwowanie od ekspertów dokonujących oceny merytorycznej zachowania spójności pomiędzy liczbą przyznanych punktów i jej uzasadnieniem.
- Podjęcie działań mających na celu uwzględnianie w ogłoszeniach o otwartym konkursie ofert w ramach Programu informacji o wysokości dotacji przekazanych beneficjentom Programu.
- Nieprzekraczanie w zaktualizowanych ofertach kwot jednostkowych wskazanych przez ekspertów dokonujących oceny merytorycznej i oferentów w ofertach złożonych w odpowiedzi na konkurs.
- Nałożenie na oferentów obowiązku deklarowania w ofertach, jaki poziom wskaźników określonych dla Programu zostanie osiągnięty dzięki realizacji ich projektu.
- Egzekwowanie od wszystkich zleceniobiorców składania ankiet monitorujących realizację Programu.
- Weryfikację wartości wskaźników dotyczących:
 - liczby osób starszych biorących udział w projektach, wymagających wsparcia w regularnym uczestnictwie w zajęciach,
 - liczby przedsięwzięć informacyjnych, kształtujących pozytywny wizerunek starości i starzenia się osiągniętych w 2021 r.

Organizacje pozarządowe

NIK. Program „Aktywni+” - potrzeby znacznie przewyższyły rządową ofertę

Kategoria: Polityka Społeczna

Opublikowano: piątek, 17, listopad 2023 12:52

Joanna Gryboś-Chechelska

Odsłony: 661

W przypadku projektów dofinansowanych ze środków publicznych, w których stwierdzono nieprawidłowości, niezbędne jest podjęcie działań ukierunkowanych na:

- Realizację projektów zgodnie z postanowieniami umów i Regulaminów dotyczących wydatkowania środków publicznych.
- Dokumentowanie czynności potwierdzających wydatkowanie środków zgodnie z wymogami Programu.

Źródło: NIK