



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Małgorzata Motylow

LZG.410.012.02.2020

Marlena Małag  
Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej

ul. Nowogrodzka 1/3/5  
00-513 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/090 – Realizacja kompleksowego programu wsparcia dla rodzin „Za życiem”

# I. Dane identyfikacyjne

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana              | Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej (dalej: <i>Ministerstwo</i> lub <i>MRiPS</i> ), ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Marlena Małag, Minister Rodziny i Polityki Społecznej <sup>1</sup> (dalej: <i>Minister</i> ), od dnia 15 listopada 2019 r.<br>W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:<br>Elżbieta Rafalska, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, od dnia 16 listopada 2015 r. do dnia 8 grudnia 2017 r. i od dnia 11 grudnia 2017 r. do dnia 3 czerwca 2019 r.<br>Bożena Borys-Szopa, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej od dnia 3 czerwca 2019 r. do dnia 12 listopada 2019 r.                                |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Wsparcie świadczone przez asystenta rodziny.</li><li>2. Tworzenie warunków pobytowych i mieszkaniowych.</li><li>3. Wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, ich opiekunów, członków rodzin opiekujących się osobą niepełnosprawną oraz aktywizowanie osób bezrobotnych celem wsparcia opiekunów osób niepełnosprawnych w realizacji codziennych obowiązków domowych</li><li>4. Wsparcie finansowe i pozostałe rodzaje wsparcia.</li><li>5. Wykonywanie zadań koordynatora Programu Za życiem.</li></ol> |
| Okres objęty kontrolą               | Lata 2017-2020 (I półrocze) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały one związek z przedmiotem kontroli lub są niezbędne dla celów porównawczych.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura w Zielonej Górze                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| Kontrolerzy                         | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Beata Jakubowska, doradca prawny, upoważnienie do kontroli numer LZG/84/2020 z 8 października 2020 r.</li><li>2. Anna Huziej, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli numer LZG/83/2020 z 8 października 2020 r.</li><li>3. Tomasz Przybysz, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli numer LZG/82/2020 z dnia 8 października 2020 r.</li></ol> <p>(akta kontroli str.1-7)</p>                                                                                 |

<sup>1</sup> Do dnia 5 października 2020 r. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: *ustawa o NIK*.

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

W uchwalonej w dniu 4 listopada 2016 r. ustawie o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”<sup>4</sup> (dalej: *ustawa o wsparciu*), a następnie w przyjętym na jej podstawie przez Radę Ministrów w dniu 20 grudnia 2016 r. Programie kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”<sup>5</sup> (dalej: *Program Za życiem*), zaplanowano wielospecjalistyczne działania, koordynowane przez MRiPS, wspierające m.in. osoby niepełnosprawne i ich rodziny, realizowane w formule międzyresortowej, w tym w zakresie dostępu do instrumentów polityki na rzecz rodziny wdrażane m.in. przez MRiPS.

### OCENA OGÓLNA

Minister odpowiedzialny za koordynację Programu nie wykonywał części obowiązków przewidzianych w jej ramach, a niektóre z nich realizował w sposób nierzetelny. Występował wprawdzie corocznie do realizatorów działań o przedstawienie danych dotyczących zakresu i sposobu ich wdrożenia<sup>6</sup>, nie egzekwował jednak w sposób skuteczny kompletnych odpowiedzi i polegał na danych niepełnych, a w wielu przypadkach szczątkowych.

Skutkiem tego Ministerstwo sporządziło za lata 2017-2019 niekompletne, ale również nierzetelne, Sprawozdania z realizacji Programu Za życiem, przedkładane dodatkowo z opóźnieniem Prezesowi Rady Ministrów. Nie przedstawiono w nich, ani innym dokumencie, bieżącej całościowej oceny poszczególnych instrumentów oraz oceny aktualnej sytuacji objętej celami Programu wraz z ustalonymi barierami i trudnościami we wdrażaniu działań, do czego Minister Rodziny i Polityki Społecznej był zobowiązany. Dokumenty te w przeważającej części zostały pozbawione waloru poznawczego, informacyjnego i sygnalizującego Radzie Ministrów o aktualnej sytuacji w realizacji Programu oraz potrzebie niezbędnych zmian umożliwiających osiągnięcie zakładanych celów i założeń.

Minister, jako koordynator Programu Za życiem, występował wprawdzie z inicjatywą zmian w zakresie części instrumentów, jednak działania te okazały się nieskuteczne i nie przyniosły żadnych rezultatów. W związku bowiem ze zmianą rządu<sup>7</sup> i tworzeniem nowego wykazu prac legislacyjnych jeden z trzech wniosków<sup>8</sup> został wycofany, a kolejny wskazywany w toku kontroli – według informacji Szefa KPRM – w ogóle nie wpłynął.

W przypadku wielu działań w niewysokim stopniu udało się osiągnąć zakładane w Programie cele i wskaźniki, a dwa z nich, tj. 3.1. *Opieka wytchnieniowa* oraz 4.6. *Prowadzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach na potrzeby mieszkalnictwa wspomaganego (...)*, na zasadach enumeratywnie w nich określonych, w ogóle nie zostały wdrożone.

W obszarze zapewnienia dostępu do instrumentów polityki na rzecz rodziny szczególną rolę przypisano asystentowi rodziny, zwłaszcza w zakresie koordynacji zaprogramowanego wsparcia, określając go w tzw. Celu działania 5.1. *Wzmocnienie profilaktycznego aspektu zadań asystenta rodziny*, „ważnym ogniwem”. Zakładano bowiem poszerzenie zakresu działania asystenta, upowszechnienie oferowanych przez niego usług oraz istotny wzrost liczby profesjonalnie przygotowanych

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Dz.U.2020.1329.

<sup>5</sup> M.P.2016.1250.

<sup>6</sup> Poza działaniem 3.3.

<sup>7</sup> Na skutek wyborów parlamentarnych w 2019 r.

<sup>8</sup> Opisanych w pkt 5.3.1. wystąpienia pokontrolnego.

asystentów rodziny. W ocenie NIK, w badanym okresie, nie udało się osiągnąć oczekiwanych rezultatów, a w przypadku niektórych aspektów tej formy pomocy Ministerstwo nie zgromadziło danych pozwalających na dokonanie oceny stopnia wykorzystania instrumentu, choć uzyskanie ich było zasadne i możliwe.

Nie nastąpił w szczególności istotny wzrost liczby profesjonalnie przygotowanych asystentów. Poziom zatrudnienia asystentów na terenie kraju pozostawał na zbliżonym poziomie, a ofertę szkoleniową dotyczącą realizacji nowych zadań Ministerstwo zaoferowało co najwyżej<sup>9</sup> 15% ogółu asystentów. Szczególną uwagę zwraca niemały odsetek gmin (blisko 10%), w których przynajmniej okresowo, nie zatrudniano żadnego asystenta rodziny. Wykonywanie więc przypisanych ustawą o wsparciu (art. 8) oraz działaniu 5.1. zadań w zakresie koordynacji pomocy świadczonej przez asystenta rodziny w ogóle nie było możliwe. W kolejnych blisko 70% gmin zatrudniano zaś tylko jednego asystenta. Sytuacja taka może budzić wątpliwości co do jakości świadczonych usług.

Dokonując podziału środków Ministerstwo nie kierowało się danymi dotyczącymi liczebności asystentów na terenie gmin, choć w świetle wyżej wymienionych założeń działanie takie byłoby zasadne. Pomimo dysponowania odpowiednimi instrumentami (Centralna Aplikacja Statystyczna, dalej: CAS), Ministerstwo nie zgromadziło danych dotyczących liczby wniosków o koordynację wsparcia przez asystenta oraz stopnia ich zaspokojenia. Z tych względów nie jest możliwe dokonanie oceny skali realizacji zakładanego celu polegającego na upowszechnieniu oferowanych usług asystenta rodziny w grupie docelowej działania.

Ministerstwo, wykonując obowiązujące wymogi, corocznie ogłaszało Program asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej. Mając na względzie charakter tego zadania<sup>10</sup>, NIK zwraca jednak uwagę, że realizowanie go dopiero w drugiej połowie danego roku<sup>11</sup> mogło stanowić czynnik zniechęcający do zatrudniania przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej: jst) asystentów rodziny. Na skutek takiego postępowania, gminy przez większą część roku finansowały zadanie we własnym zakresie, nie mając żadnej gwarancji uzyskania dofinansowania. Jeszcze bardziej zniechęcającą, w ocenie NIK, była decyzja Ministra o dofinansowaniu w 2020 r. jedynie jednorazowego dodatku do wynagrodzenia dla asystentów (tzw. dodatek Covidowy). Do wzrostu liczby asystentów na terenie kraju mogłyby się natomiast przyczynić decyzje o pełnym zaspokojeniu zgłoszonych przez jst zapotrzebowań w 2018 r. i 2019 r.

Bardzo ważnym obszarem wsparcia, wedle założeń i celów Programu Za życiem, miały stać się działania gwarantujące zapewnienie osobom niepełnosprawnym przyjaznych, dostosowanych do ich potrzeb warunków pobytowych i mieszkaniowych, pomocnych w usamodzielnieniu się. Działania te miały również na celu umożliwienie opiekunom podjęcie zatrudnienia albo po prostu niezbędny odpoczynek. W ramach tego obszaru zaprojektowano cztery działania, których realizacja przyniosła zróżnicowane efekty.

Zainteresowanie jst wsparciem wynikającym z działania 3.2. *Rozwój sieci Środowiskowych Domów Samopomocy* (dalej: ŚDS), w tym rozwój bazy całodobowej w jednostkach już funkcjonujących i rozszerzenie typów ŚDS, okazało się bardzo duże. W wysokim stopniu udało się zrealizować cel działania polegający na ułatwieniu dostępu do tej formy wsparcia większej liczbie osób z grupy docelowej oraz rozwoju bazy umożliwiającej pobyt całodobowy z przyczyn losowych lub

<sup>9</sup> W Ministerstwie dostępna była jedynie informacja nt. liczby przeszkolonych osób ogółem, w tym asystentów rodziny.

<sup>10</sup> Zadanie własne jst.

<sup>11</sup> Poza 2017 r.

na czas odpoczynku opiekuna. Dzięki przekazanym środkom możliwe było uruchomienie 541 miejsc dla osób z grupy docelowej oraz sukcesywne zwiększanie środków na podwyższenie dotacji dla dodatkowych - niemal - 3 tys. uczestników ze spektrum autyzmu lub niepełnosprawnościami sprzężonymi. Podjęte w badanym okresie działania umożliwiły utworzenie 46 ŚDS z dodatkowymi 2.894 miejscami statutowymi oraz zwiększenie liczby miejsc całodobowych o 90. Skutkiem czego zmniejszyła się liczba osób oczekujących na umieszczenie w ŚDS o około 500 (do 1.242 osób na koniec 2019 r.) oraz liczba powiatów, w których nie funkcjonował żaden ŚDS – o 16 (do 26). NIK zwraca jednak uwagę, że cel wskazany w działaniu udałoby się zrealizować w jeszcze wyższym stopniu, gdyby faktycznie przeznaczono i wydatkowano środki w zaplanowanej w planie finansowym Programu Za życiem ponad dwukrotnie wyższej wysokości.

Znacznie mniejsze efekty osiągnięto w przypadku działania 1.4. *Rozwój sieci domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży* oraz 4.7. *Tworzenie mieszkań chronionych i mieszkań wspomaganych dla osób niepełnosprawnych*. Realizując działanie 1.4. w badanym okresie wykorzystano jedynie 11,6% zaplanowanych środków. W ocenie NIK, kluczowy wpływ na to miał zaproponowany, w latach 2017-2019, zbyt niski poziom dofinansowania (50%), podniesiony dopiero w 2020 r. do 80%. Dzięki zrealizowanym inwestycjom utworzono siedem domów w związku z czym na koniec 2020 r. na terenie kraju funkcjonowało ich co najmniej<sup>12</sup> 30. Uwzględniając przyjęty okres programowania (do 2021 r. – 40 domów<sup>13</sup>), NIK zauważa poprawę przyjętych w Programie wskaźników jednak nadal dalekie są od zakładanych. Odnosząc się do nich, niezbędne jest utworzenie kolejnych (około) 10 domów, szczególnie w województwach, w których nie funkcjonuje żaden (pięć) lub funkcjonuje jeden (trzy województwa), tak by możliwe było osiągnięcie celu dotyczącego funkcjonowania w każdym województwie co najmniej dwóch domów.

NIK zwraca też uwagę, że Minister podejmując decyzje w zakresie dofinansowania inwestycji nie zawsze kierował się przyjętym założeniem o pierwszeństwie dofinansowania inwestycji w województwach, w których brak jest takich placówek, ewentualnie tylko jedna. Dodatkowo, argumentacja MRiPS przywoływana w przypadku decyzji odmawiających przyznania środków wskazująca na nieefektywność i nieracjonalność projektów zakładających bardzo małą liczbę miejsc (w 2019 r.) nie zawsze była konsekwentna.

Dopiero w 2020 r. tworząc jednorazowe sprawozdanie uzupełniające<sup>14</sup>, zawierające dodatkowe informacje, Ministerstwo zadbało o dysponowanie niezbędną bazą danych umożliwiającą podejmowanie optymalnych decyzji w zakresie udzielenia dotacji. Wobec niejasności wynikających z analizy porównawczej sprawozdań MRPiPS-03 w badanym zakresie, NIK podjęcie tej słusznej inicjatywy ocenia jednak za istotnie spóźnione.

Zainteresowanie jst realizacją działania 4.7. *Tworzenie mieszkań chronionych i mieszkań wspomaganych dla osób niepełnosprawnych* okazało się minimalne. W okresie objętym kontrolą tylko 1,65% jst złożyło zapotrzebowanie na dofinansowanie zadania, które wykorzystaly jedynie 19% z planowanej kwoty<sup>15</sup>. Pomimo tego, niemal udało się osiągnąć zakładany cel, tj. utworzono 141 mieszkań chronionych, przy planowanych 150 w okresie trzech lat. Zainteresowanie nowopowstałymi miejscami przez osoby z grupy docelowej - w roku ich utworzenia - było jednak bardzo niskie. Skorzystały z nich jedynie 53

<sup>12</sup> Pełne dane będą znane po złożeniu przez jst sprawozdania MRPiPS-03.

<sup>13</sup> Przy czym w każdym województwie przynajmniej dwa domy.

<sup>14</sup> Według stanu na koniec 2019 r.

<sup>15</sup> W latach 2017-2019.

osoby. Pomimo tego Ministerstwo nie diagnozowało przyczyn niskiego obłożenia utworzonych miejsc. W kolejnych zaś latach nie ustaliło stopnia ich wykorzystania<sup>16</sup> i kontynuowano realizację zadania. Dopiero w maju 2020 r. departament merytoryczny zwrócił się do Biura Osób Niepełnosprawnych (dalej: BOM) – koordynującego Program, z wnioskiem o rozważenie zmiany w działaniu 4.7. polegającej na rozszerzeniu grupy docelowej, po to by zapewnić wyższy odsetek wykorzystania miejsc. W toku trwania kontroli, nadal jednak pozostawał on przedmiotem analizy.

NIK wskazuje również na długotrwałość procesów rozpatrywania wniosków jst o przekazanie środków (w 2019 r. aż 123 dni), które mogły stać się istotną przyczyną rezygnacji części samorządów z realizacji inwestycji.

Celem wdrożenia pomocy zaprojektowanej w działaniu 2.5. *Dofinansowanie zapewnienia funkcjonowania miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 posiadających orzeczenie o niepełnosprawności lub wymagających szczególnej opieki* Minister, stosownie do wymogów ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3<sup>17</sup> oraz działania 2.5., corocznie ogłaszał program resortowy, z zaimplementowanymi od 2017 r. zapisami dotyczącymi pomocy świadczonej dzieciom niepełnosprawnym oraz wymagającym szczególnej opieki. Minister realizował swoje obowiązki w ramach programu Maluch+ bez zbędnej zwłoki i w latach 2017-2020, na podstawie badanej próby, stwierdzono przyznanie dofinansowania wszystkim podmiotom wskazanym przez wojewodów. Dzięki przekazanym środkom utworzono w kraju 143 oraz dofinansowano 1.220 miejsc dla dzieci z grupy docelowej. O ile wzrosła liczba miejsc dofinansowanych (z 233 w 2017 r. do 485 w 2019 r.) to spadała jednak liczba miejsc nowo utworzonych (z 77 do 12).

Ustalenie stopnia zaspokojenia potrzeb oraz wykonania planu finansowego Programu Za życiem dla działania 2.5. okazało się niemożliwe, bowiem od 2018 r. zadanie było realizowane w ramach programu Maluch+, bez wyodrębnienia środków z przeznaczeniem na zaspokojenie potrzeb dzieci z grupy docelowej, a dodatkowo, Ministerstwo nie dysponowało danymi dotyczącymi wykonania wydatków poniesionych w ramach modułu czwartego<sup>18</sup> w odniesieniu do grupy docelowej działania. Stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niegromadzeniu oraz braku analizy danych dotyczących rodzaju i liczby orzeczeń lub zaświadczeń dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki, w tym korzystających z miejsc opieki dofinansowanych z Programu Maluch+, w latach 2019-2020, do czego Minister zobowiązany był zapisami ww. Programu.

Kolejnym istotnym założeniem Programu Za życiem było przeciwdziałanie wykluczeniu zawodowemu osób niepełnosprawnych oraz ich opiekunów. W ramach tego obszaru zaprojektowano cztery działania. Osiągnięto zróżnicowany stopień wdrożenia zaplanowanych form pomocy.

W wysokim stopniu, istotnie przekraczającym wcześniej zaplanowane w Programie Za życiem kwoty, udało się zaaplikować *Wsparcie osobom niepełnosprawnym, które opuściły warsztat terapii zajęciowej, w celu podjęcia zatrudnienia na otwartym rynku pracy* (działanie 3.3.), realizowane przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: PFRON). Ministerstwo nie monitorowało jednak realizacji tego działania, nie występowało nawet z corocznym zapytaniem o przedstawienie

<sup>16</sup> Ustalano te dane w odniesieniu do ogółu mieszkań chronionych funkcjonujących na terenie kraju (sprawozdanie MRPiPS-03).

<sup>17</sup> Dz.U. z 2021 r. poz. 75.

<sup>18</sup> Moduł 4 zaplanowany był dla podmiotów innych niż jst - na dofinansowywanie w zakresie zapewnienia funkcjonowania miejsc opieki w instytucjach opieki.

podstawowych danych dotyczących zadania. Celem sporządzenia zbiorczego sprawozdania z realizacji Programu, Minister korzystał z publikowanych przez PFRON sprawozdań z realizacji planu rzeczowo-finansowego.

Podobnie, w szerokim zakresie udało się wdrożyć pomoc zaplanowaną w ramach działania 6.2. *Spółdzielczość spójna na rzecz opiekunów osób z niepełnosprawnością oraz ich rodzin*. Tylko w dwóch latach (2018-2019), wykonano wydatki w niemal pełnej wysokości zaplanowanej w planie finansowym Programu Za życiem na cały okres programowania (99,7%). Minister, zgodnie z wymogami, przygotował sprawozdanie o funkcjonowaniu spółdzielni socjalnych w latach 2018-2019, celem opracowania przez Radę Ministrów informacji przedkładanej Sejmowi i Senatowi RP.

Zainteresowanie wsparciem wynikającym z działania 3.4. *„Pomoc w domu” – w ramach prac społecznie użytecznych*, jeszcze znikome w 2017 r. wzrosło w kolejnych latach około 10-krotnie, tak iż wykonanie wydatków za lata 2017-2019 wyniosło 73% kwoty zaplanowanej w planie finansowym Programu na ten okres. Ministerstwo nie dysponowało jednak rzetelnymi danymi dotyczącymi liczby osób bezrobotnych skierowanych do prac społecznie użytecznych.

Dokonanie rzetelnej oceny w zakresie realizacji całego działania 3.5. *Wspieranie aktywizacji zawodowej opiekunów osób niepełnosprawnych*, wobec braku wyodrębnienia budżetów dla poddziałań 3.5.1. i 3.5.2., okazało się niemożliwe. W zakresie tych poddziałań w Ministerstwie dostępne były jedynie dane dotyczące niewielkiej liczby „zaktywizowanych” osób. Zainteresowanie poddziałaniami 3.5.3. i 3.5.5. okazało się minimalne, a z oferowanej pomocy skorzystało jedynie 17 i 5 osób. Zgoła odmienna sytuacja miała zaś miejsce w przypadku poddziałania 3.5.6., dla którego wykonanie – w wymienionym okresie – wyniosło 112% w odniesieniu do planu, a pomocą objęto ponad 1.800 osób. Pomimo zdiagnozowania trudności i barier w realizacji działania 3.5. Ministerstwo nie podjęło skutecznych działań celem ich wyeliminowania. Choć przygotowany projekt rozwiązań legislacyjnych został uwzględniony w aktualnym wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, Ministerstwo nie uzupełniło projektu o brakujące niezbędne dokumenty, w związku z czym nie stało się przedmiotem procedowania.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>19</sup> kontrolowanej działalności**

W Programie Za życiem, w ramach sześciu priorytetów, zaplanowano 31 obszarów działań do realizacji przez różne instytucje. Minister, zgodnie z Harmonogramem działań Programu stanowiącym załącznik nr 2 do Programu, został wskazany jako podmiot odpowiedzialny (lub współodpowiedzialny) za realizację następujących działań/priorytetów:

- ✓ rozwój sieci domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (działanie 1.4.);
- ✓ prawo do korzystania z elastycznych form organizacji czasu pracy (1.6.);
- ✓ utworzenie ośrodków koordynacyjno-rehabilitacyjno-opiekuńczych ze szczególnym uwzględnieniem wczesnego wspomagania rozwoju dzieci od momentu wykrycia niepełnosprawności lub zagrożenia niepełnosprawnością (2.4.);

---

<sup>19</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

- ✓ dofinansowanie zapewnienia funkcjonowania miejsc opieki na dziećmi w wieku do lat trzech posiadających orzeczenie o niepełnosprawności lub wymagających szczególnej opieki (2.5.);
- ✓ uprawnienie osób ubezpieczonych chorobowo do zasiłku opiekuńczego w przypadku choroby dziecka do 18 roku życia (2.6.);
- ✓ przyznanie jednorazowego świadczenia w wysokości 4 tys. zł (2.7);
- ✓ usługi wspierające i rehabilitacyjne (priorytet III);
- ✓ prowadzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach na potrzeby mieszkalnictwa wspomagane, w tym chronione dla osób niepełnosprawnych (4.6);
- ✓ tworzenie mieszkań chronionych i wspomaganych (4.7.);
- ✓ wzmocnienie profilaktycznego aspektu zadań asystenta rodziny (5.1.);
- ✓ pozostałe instrumenty wsparcia (priorytet VI).

Ministerstwo zobowiązane było do koordynacji Programu Za życiem.

Wykonanie planu finansowego Programu Za życiem w działaniach realizowanych przez MRiPS<sup>20</sup> wyniosło w latach 2017-2019 łącznie 326.712,04 tys. tys. zł z zakładanych 501.588 tys. zł (65%), tj. odpowiednio: 115.118,4 tys. zł, 98.230,44 tys. zł, 113.363,2 tys. zł.

(akta kontroli str.1796-1820)

#### OBSZAR

### 1. Wsparcie asystenta rodziny (działanie 5.1.)

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2017-2019, na podstawie art. 247 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny<sup>21</sup>, Ministerstwo corocznie ogłaszało Program asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej, natomiast w 2020 r. ogłoszono Program asystent rodziny. Daty ogłoszenia Programu w poszczególnych latach były następujące: 20 kwietnia 2017 r., 13 lipca 2018 r., 17 lipca 2019 r. i 13 lipca 2020 r. Rozstrzygnięć zaś dokonano w 2017 r. - w miesiącu czerwcu, a w latach 2018-2020 - w sierpniu. Skutkiem czego jednostki samorządu terytorialnego (dalej: jst) przez większą część roku finansowały zadania w tym zakresie, bez gwarancji uzyskania dofinansowania.

(akta kontroli str.15-36)

W kwestii terminu ogłoszenia Programu w poszczególnych latach Dyrektor Departamentu Polityki Rodzinnej wyjaśnił, że finansowanie zatrudnienia asystentów rodziny należy do zadań własnych gminy. W związku z tym jego realizacja winna być finansowana ze środków własnych, a dotacja winna stanowić jedynie dofinansowanie tych wynagrodzeń. Realizacja tego zadania nie może być uzależniona wyłącznie od otrzymanej dotacji.

Ponadto dyrektor wskazał, że w latach 2017 – 2019 w pierwszej kolejności z rezerwy budżetu państwa były finansowane zadania zlecone z administracji publicznej, a dopiero w dalszej kolejności - stosownie do wysokości pozostałej do dyspozycji dotacji ogłaszano Program asystent rodziny. Natomiast w 2020 r. na datę ogłoszenia Programu miały wpływ przesłanki, opisane powyżej oraz epidemia Covid-19. Ponadto, z uwagi na uszczuplenie środków w rezerwie celowej

<sup>20</sup> Uwzględniono działania: 1.4.; 2.7.; 3.2.; 3.4.; 3.5. (bez poddziałania 3.5.1. i 3.5.2.); 4.7.; 5.1.; 6.2. Nie uwzględniono wykonania w działaniach zakładających w sposobie realizacji jedynie wdrożenie rozwiązań legislacyjnych (1.6.; 6.3.) oraz/i nie jest możliwe wyodrębnienie wykorzystania środków z przeznaczeniem na grupę docelową (2.6.) albo nie założono w planie finansowym Programu Za życiem żadnych środków finansowych (1.6.; 4.6.; 6.3.; 6.4.), jak też działań przekazanych w okresie objętym kontrolą do realizacji przez inne podmioty (3.3. i 6.1.). Wobec braku danych nt. wydatkowanych środków w module 4 w ramach programu Maluch+ nie ujęto również kwoty wydatkowanej w działaniu 2.5.

<sup>21</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 821, ze zm.

spowodowane pandemią Covid-19, Program Asystent rodziny na rok 2020 został sfinansowany jedynie ze środków Funduszu Pracy.

(akta kontroli str. 37-39)

1.2. Celem programu Asystent rodziny było m.in. wspieranie jst i gminnego i powiatowego w rozwoju systemu wspierania rodzin, w tym zwiększenie dostępu do usług asystenta rodziny w gminie oraz wzmocnienie roli asystentów rodziny i koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej w systemie wspierania rodziny i pieczy zastępczej, w tym realizacja przez asystenta rodziny wsparcia, o którym mowa w art. 8 ust. 2 i 3 ustawy o wsparciu.

W latach 2017-2019 dofinansowaniu - w ramach Programu - podlegały miesięczne koszty wynagrodzenia asystenta rodziny, natomiast w 2020 r. Program przewidywał dofinansowanie jednorazowego dodatku do wynagrodzenia dla asystentów rodziny aktywnie działających w okresie zwalczania pandemii Covid-19. W konsekwencji kwota dofinansowania realizacji zadań przez asystentów rodziny zmniejszyła się z 62.751,5 tys. zł<sup>22</sup> w 2017 r. do 4.576,1 tys. zł w 2020 r. (tj. o 92,7%)<sup>23</sup>.

(akta kontroli str. 63-67)

Minister wyjaśnił, że: przyczyną powyższego były ograniczenia rezerwy celowej poz. 53 - *Srodki na finansowanie lub dofinansowanie zadań wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (w tym na prowadzenie ośrodków adopcyjnych oraz finansowanie pobytu dzieci cudzoziemców w pieczy zastępczej)*. Z uwagi na konieczność zabezpieczenia finansowania zadań zleconych z ww. środków nie było możliwe dofinansowanie zatrudnienia asystentów rodziny z rezerwy celowej poz. 53.

(akta kontroli str. 40-62)

1.3. W zakresie podziału środków na realizację Programu asystent rodziny Minister wskazał, że w ramach ogłaszanego Programu urzędy wojewódzkie przysyłają zbiorcze zestawienia zapotrzebowań złożonych przez gminy i powiaty. Minister dokonuje podziału posiadanych w budżecie środków na podstawie wytycznych i kryteriów zawartych w Programie. Zaspokojenie zapotrzebowań województw jest uzależnione od wysokości środków, którymi dysponuje Minister.

(akta kontroli str.15-36)

W odniesieniu do nieuwzględnienia w kryteriach podziału środków realizacji zadań związanych z koordynacją obowiązków wynikających z art. 8 ust. 3 i 6 ustawy o wsparciu oraz Programu Za życiem Minister poinformował, że: *w opisanych kryteriach w poszczególnych latach wskazanie (tego) warunku było niezasadne gdyż do zadań wszystkich asystentów zgodnie z art. 15 ust 1 pkt 13a, należy realizacja zadań określonych w ustawie o wsparciu. Ponadto ilość podejmowanych zadań koordynacyjnych służących pomocy rodzinom wskazanym w ustawie nie zależy od asystenta rodziny tylko od pojedynczych sytuacji.*

W odpowiedzi na pytanie dotyczące gromadzenia przez Ministrstwo danych o liczbie asystentów rodziny, którzy w wyniku wdrożenia Programu asystent rodziny, w latach 2017-2020 (I pół.), zostali koordynatorami w rozumieniu art. 8 ust. 2 ustawy o wsparciu Minister wyjaśnił, że *każdy asystent rodziny w ramach swoich obowiązków koordynuje pomoc na rzecz rodzin w ramach Programu za Życiem.*

<sup>22</sup> Kwota środków przyznanych na realizację Programu.

<sup>23</sup> <https://www.gov.pl/web/rodzina/program-asystent-rodziny-i-koordynator-rodzinnej-pieczy-zastepczej> oraz <https://www.gov.pl/web/rodzina/wsparcie-rodziny-przezywajacej-trudnosci-w-wypelnianiu-funkcji-opiekunczo-wychowawczych>

Ministerstwo nie gromadziło danych dotyczących liczby złożonych przez rodziny wniosków o koordynację wsparcia, o których mowa w art. 8 ust. 6 ustawy o wsparciu (oraz decyzji kierowników ops w tym zakresie), opracowanych wspólnie z osobami, o których mowa w ust. 2<sup>24</sup>, katalogów możliwego do uzyskania wsparcia oraz występowaniu przez asystenta rodziny w imieniu wskazanych osób, na ich żądanie, do określonych podmiotów w celu umożliwienia im skorzystania ze wsparcia.

Ministerstwo nie skorzystało z możliwości jakie oferuje Centralna Aplikacja Statystyczna, tj. zastosowania modułu sprawozdań jednorazowych, w którym użytkownik na poziomie ministerstwa (lub wojewody) może zaprojektować i opublikować sprawozdanie z dowolnym zakresem danych i udostępnić je, do wypełnienia, jednostkom podległym (samorządowi województwa, powiatom, gminom). Każdy z użytkowników może opublikować własne sprawozdanie według własnych potrzeb informacyjnych. Sprawozdanie jednorazowe opublikowane, na przykład przez służby wojewody, nie jest widoczne dla użytkownika na poziomie departamentu merytorycznego MRiPS.

(akta kontroli str. 40-62, 68-72, 1718-1723)

1.4. W latach 2017-2020 (I pół.)<sup>25</sup> łączne zapotrzebowanie na środki z Programu asystent rodziny zgłoszone przez gminy wynosiło 187.864,1 tys. zł, a łączna kwota przyznanych środków 169.506 tys. zł<sup>26</sup> (tj. 90,2 % kwoty zapotrzebowanej). W poszczególnych latach kwoty te przedstawiały się następująco:

- ✓ 2017 i 2020 r. r. – zapotrzebowanie zgłoszone przez gminy na kwotę, odpowiednio, 62.751,5 tys. zł i 4.576,1 tys. zł zostało w pełni zaspokojone.
- ✓ 2018 r. – gminy zgłosiły zapotrzebowanie na kwotę 61.526,5 tys. zł, a otrzymały 52.907,1 tys. zł (tj. 84,6% kwoty zapotrzebowanej);
- ✓ 2019 r. – kwota wnioskowana przez gminy wynosiła 59.010 tys. zł, a kwota przyznana 49.271,3 tys. zł (tj. 83,5%);

(akta kontroli str.15-36, 63-67)

W zakresie kryteriów podziału środków na 2018 r. i 2019 r., które nie były wystarczające, Minister wyjaśniła, że dofinansowanie miały zagwarantowane te jst, które w roku poprzednim zatrudniały asystentów rodziny w ramach Programu, na podstawie stosunku pracy. Natomiast w przypadku złożenia przez jst zapotrzebowania przekraczającego kwotę zaplanowaną, Minister zastrzegł sobie prawo stosowania kryteriów dodatkowych w tym m.in. wskaźnika dochodów podatkowych w roku poprzednim.

(akta kontroli str. 40-62)

W Planie finansowym Programu Za życiem<sup>27</sup> na realizację działania 5.1. w latach 2017-2019 przewidziano środki finansowe w łącznej kwocie 210.000 tys. zł (po 70.000 tys. zł w każdym roku okresu 2017-2021), pochodzące z Funduszu Pracy.

Dyrektor Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych wyjaśniła, że źródłem finansowania działania 5.1. w latach 2017-2020 była rezerwa celowa

<sup>24</sup> tj. kobietami posiadającymi dokument potwierdzający ciążę, ich rodzin lub rodziny z dzieckiem posiadającym zaświadczenie, o którym mowa w art. 4 ust. 3.

<sup>25</sup> Ponieważ program Asystent rodziny na 2020 r. ogłoszono w lipcu i realizowano w kolejnych miesiącach – dane dotyczące tego roku odnotowano dla celów informacyjnych.

<sup>26</sup> Kwota rozstrzygnięcia Programu.

<sup>27</sup> Załącznik numer 2 do uchwały numer 160 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie programu kompleksowego wsparcia dla rodzin "Za życiem" (M.P.2016.1250).

poz. 53<sup>28</sup> oraz Fundusz Pracy. Ostateczne źródło finansowania działania 5.1. ustalane jest odrębnie dla każdego roku i zależy od wysokości środków ujętych w ww. pozycjach w danym roku budżetowym. W przypadku rezerwy celowej priorytetem jest zapewnienie środków na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w obszarze wspierania rodziny i pieczy zastępczej. Dopiero po zapewnieniu finansowania ww. zadań do końca danego roku, możliwe jest określenie kwoty jaka może być przeznaczona na finansowanie działania 5.1. z rezerwy celowej. W przypadku Funduszu Pracy środki mogą być przeznaczone tylko na finansowanie działania 5.1.

W latach 2017-2019 w Planie Funduszu Pracy na realizację Programu Asystent ujęto środki w łącznej kwocie 150.000 tys. zł (w tym: 2017 r. i 2018 r. po 70.000 tys. zł; 2019 r. – 10.000 tys. zł), a w 2020 r. – 5.000 tys. zł.

(akta kontroli str. 73-80)

W latach 2017-2019 gminy na realizację Programu wykorzystały łącznie 154.369,7 tys. zł (w tym z budżetu państwa: 104.575,8 tys. zł, a z Funduszu Pracy: 49.793,9 tys. zł tj. 33,2% kwoty zaplanowanej na ten cel<sup>29</sup>):

- ✓ 2017 r. – 55.103,3 tys. zł (tj. 92,7% przekazanych środków<sup>30</sup> i 88,2% przyznanych środków<sup>31</sup>); w tym z budżetu państwa 19.209,6 tys. zł; z Funduszu Pracy 35.893,7 tys. zł (tj. 51,3% kwoty planowanej);
- ✓ 2018 r. – 51.117,2 tys. zł (tj. 97,9% przekazanych środków<sup>32</sup> i 96,6% przyznanych środków<sup>33</sup>), w tym z budżetu państwa 37.217 tys. zł; z Funduszu Pracy 13.900,2 tys. zł (tj. 19,9% kwoty planowanej);
- ✓ 2019 r. – 48.149,2 tys. zł (tj. 97,9% przekazanych środków<sup>34</sup> i 97,7% przyznanych środków<sup>35</sup>). W 2019 r. źródłem finansowania Programu były tylko środki z budżetu państwa.

(akta kontroli str. 63-67)

W 2018 r. na realizację Programu asystent rodziny z Funduszu Pracy wykorzystano 13.900 tys. zł z zaplanowanych 70.000 tys. zł (tj. 19,9% kwoty zaplanowanej), natomiast w 2019 r. na realizację Programu asystent rodziny nie wykorzystano zaplanowanych środków z Funduszu Pracy (w kwocie 10.000 tys. zł), mimo tego, że środki z rezerwy celowej budżetu państwa nie wystarczyły na zaspokojenie zapotrzebowania zgłoszonego przez gminy.

(akta kontroli str.15-36, 63-67)

Minister wyjaśnił, że *nie wydaje się istotne w tym przypadku źródło finansowania powyższych zadań (budżet państwa czy Fundusz Pracy), ale ich sfinansowanie i wykonanie co zarówno w 2018 r. jak i 2019 r. zostało zrealizowane. Mając na uwadze, że zatrudnienie asystenta rodziny jest zadaniem własnym gminy, nieprzekazanie pełnego zapotrzebowania zgłaszanego przez samorządy wynika z zasadności racjonalnego wydatkowania środków publicznych.*

(akta kontroli str. 1703)

<sup>28</sup> Środki na finansowanie lub dofinansowanie zadań wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (w tym na prowadzenie ośrodków adopcyjnych oraz finansowanie pobytu dzieci cudzoziemców w pieczy zastępczej)

<sup>29</sup> 150.000 tys. zł.

<sup>30</sup> 59.423,3,3 tys. zł.

<sup>31</sup> 62.751,5 tys. zł.

<sup>32</sup> 52.221,8 tys. zł

<sup>33</sup> 52.907,1 tys. zł;

<sup>34</sup> 49.202,1 tys. zł.

<sup>35</sup> 49.271,3 tys. zł.

W 2020 r. na realizację Programu przyznano gminom środki w kwocie 4.576,1 tys. zł, która stanowiła 91,5% kwoty ujętej w Planie Funduszu Pracy na ten cel. Na podstawie oświadczeń o przyjęciu dotacji wojewodowie wnioskowali o uruchomienie środków z Funduszu Pracy w łącznej kwocie 4.412,4 tys. zł, która stanowiła 88% kwoty zaplanowanej na ten cel.

(akta kontroli str. 63-67)

Warunki dofinansowania zadań w ramach Programu były następujące:

- ✓ w latach 2017 - 2019: dofinansowaniu w ramach Programu podlegały koszty wynagrodzenia asystentów rodziny (dotyczyło to utworzonego stanowiska pracy, nie konkretnej osoby) do kwoty maksymalnie wynoszącej:
  - a) 2017 i 2018 r. - 2100 zł, a 2019 r. - 1.500 zł brutto miesięcznie dla asystenta rodziny na etat, co stanowić powinno maksymalnie w 2017 i 2018 r. - 67%, a w 2019 r. - 50% kosztów wynagrodzenia brutto<sup>36</sup>, lub
  - b) 2017 r. - 1500 zł; 2018 r. - 1000 zł; 2019 r. - 800 zł brutto miesięcznie dla asystenta rodziny w przypadku - równoważnej czasowo w stosunku do etatu - umowy zlecenia, co stanowić powinno maksymalnie, odpowiednio, 50%; 33%; 27% kosztów wynagrodzenia brutto<sup>37</sup>;
- ✓ w 2020 r. - dofinansowanie w formie jednorazowego dodatku do wynagrodzenia dla asystentów rodziny w wysokości 1.700 zł na każdego zatrudnionego asystenta rodziny w gminie (podstawą zatrudnienia mogła być zarówno umowa o pracę, jak i umowa zlecenie), proporcjonalnie do wymiaru etatu<sup>38</sup>. Dodatek powinien stanowić maksymalnie do 80% kosztów łącznych wynagrodzenia wraz z dodatkiem (podmiot wnioskujący o dofinansowanie winien zabezpieczyć udział własny (wynagrodzenie) w wysokości minimum 20%<sup>39</sup>.

1.5. Na podstawie wniosków w sprawie przekazania środków z Funduszu Pracy na realizację Programu asystent złożonych przez sześciu wojewodów<sup>40</sup> w latach 2017-2018 i 2020<sup>41</sup> ustalono, że:

- ✓ w 2017 i 2020 r. wnioski o przekazanie środków z Funduszu Pracy zostały przekazane do Wydziału Budżetu i Finansów w terminie od 4 do 16 dni od dnia wpływu do Ministerstwa;
- ✓ w 2018 r. dyspozycja wypłaty środków została przyjęta przez Wydział Budżetu i Finansów w terminie od czterech do ośmiu dni od daty wpływu wniosku do Ministerstwa.

(akta kontroli str. 199-259)

W 2020 r. Minister w terminie określonym w Programie wywiązał się z obowiązku ogłoszenia listy gmin z określeniem wysokości dofinansowania w 2020 r.

<sup>36</sup> Podmiot wnioskujący o dofinansowanie winien zabezpieczyć dodatkowo finansowy udział własny w wysokości minimum, odpowiednio, 33%; 50%.

<sup>37</sup> Podmiot wnioskujący o dofinansowanie winien zabezpieczyć dodatkowo finansowy udział własny w wysokości minimum, odpowiednio, 50%; 67% i 73%.

<sup>38</sup> Objęte Programem są osoby, które pracowały przed lub rozpoczęły pracę na stanowisku asystenta rodziny najpóźniej 1 stycznia br. i nadal - na dzień 19 czerwca br. pracują na stanowisku asystenta. Nie wykazuje się osób, które w okresie od 1 stycznia do 19 czerwca br. nie świadczyły pracy łącznie przez co najmniej 90 dni kalendarzowych (zwolnienia lekarskie, urlopy macierzyńskie i rodzicielskie, itp.).

<sup>39</sup> <https://www.gov.pl/web/rodzina/program-asystent-rodziny-i-koordynator-rodzinnej-pieczy-zastepczej> oraz <https://www.gov.pl/web/rodzina/wsparcie-rodziny-przezywajacej-trudnosci-w-wypelnianiu-funkcji-opiekunczo-wychowawczych>

<sup>40</sup> Podlaskiego, świętokrzyskiego, śląskiego, wielkopolskiego, mazowieckiego, warmińsko-mazurskiego.

<sup>41</sup> W 2019 r. źródłem finansowania Programu Asystent rodziny były wyłącznie środki z budżetu państwa.

(akta kontroli str.142-198)

W 2019 r. Minister sporządził z opóźnieniem listę jednostek, które otrzymały dofinansowanie w ramach Programu asystent. Stosownie do ogłoszenia Programu lista jednostek, które otrzymały dofinansowanie winna zostać sporządzona do 10 dni od dnia otrzymania ostatniego poprawnego zestawienia z województw. Ostatnie poprawne zestawienie wpłynęło 8 sierpnia 2019 r., a rozstrzygnięcie Programu, tj. ustalenie listy jednostek, zostało podpisane przez Ministra w dniu 21 sierpnia 2019 r.

(akta kontroli str.142-198)

Minister wyjaśnił, że przyczyną opóźnienia była konieczność dokonania korekt w plikach zbiorczych.

(akta kontroli str. 142-147)

**1.6.** W latach 2016-2020 (I półrocze) w kraju zatrudnionych było łącznie odpowiednio: 3.905, 3.976, 3.920, 3.934 i 3.806<sup>42</sup> asystentów rodziny.

W latach 2017-2019<sup>43</sup> w związku z realizacją programu Asystent rodziny zatrudniono odpowiednio: 3.656; 3.569 i 3.549 osób (w przeliczeniu na etat, odpowiednio, 3.177; 3.096 i 3.249), co stanowiło 91,9%; 91% i 90,2% ogółu zatrudnionych asystentów<sup>44</sup>.

(akta kontroli str. 81-94)

Z powyższego wynika, że wprowadzenie Programu Za życiem nie skutkowało zwiększeniem liczby asystentów rodziny w kraju, mimo tego, że zgodnie z art. 8 ust. 2 i 3 ustawy o wsparciu asystentom rodziny powierzono realizację dodatkowych zadań.

W latach 2017-2020 (I półrocze) – na łącznie 2 478 gmin w kraju (w 2017 i 2018 r.), a od 2019 r. - 2477 - liczba gmin, w których zatrudniano jednego asystenta rodziny oraz liczba gmin, w których nie zatrudniano żadnego asystenta rodziny, przedstawiała się następująco:

- ✓ 30.06.2017 r. – 1.625; 232 (tj. 65,6% i 9,4% gmin ogółem);
- ✓ 31.12.2017 r. – 1.652; 161 (tj. 66,7% i 6,5% gmin ogółem);
- ✓ 30.06.2018 r. – 1.614; 233 (tj. 65,1% i 9,4% gmin ogółem);
- ✓ 31.12.2018 r. – 1.642; 185 (tj. 66,3% i 7,5% gmin ogółem);
- ✓ 30.06.2019 r. – 1.653; 202 (tj. 66,7% i 8,2% gmin ogółem);
- ✓ 31.12.2019 r. – 1.645; 176 (tj. 66,4% i 7,1% gmin ogółem);
- ✓ 30.06.2020 r. – 1.631; 227 (tj. 65,8% i 9,2% gmin ogółem).

(akta kontroli str. 673-863)

Średnia (dla wszystkich województw) liczba rodzin objętych opieką jednego asystenta rodziny wynosiła: 2016 r. – 9,1; 2017 r. - 9,1; 2018 r.- 9,1; 2019 r.- 8,8; 2020 r.- 8,6.

(akta kontroli str. 15-36, 81-94)

<sup>42</sup> W latach 2016-2020 (I półrocze) na podstawie umowę o pracę zatrudnionych było: 2.913, 3.251, 3.327, 3.379 i 3.317 asystentów rodziny; a na podstawie umowy zlecenia zadania realizowało: 992, 725, 593, 555 i 489 asystentów rodziny.

<sup>43</sup> Ministerstwo nie posiada danych dotyczących liczby asystentów rodziny zatrudnionych w ramach Programu w 2016 r.

<sup>44</sup> W 2020 r. w ramach Programu nie dofinansowywano zatrudnienia asystentów rodziny (warunki dofinansowania w ramach Programu zostały szczegółowo opisane w punkcie 1.4. niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

W latach 2017-2020 (I półrocze) ministerstwo zorganizowało trzy jednodniowe szkolenia<sup>45</sup> dla asystentów rodziny, których przedmiotem były m.in. propozycje standardów pracy asystenta rodziny wynikających z ustawy o wsparciu. Szkolenie to było odpowiedzią na zapotrzebowanie służb wsparcia rodziny i uczestniczyło w nich około 600 osób (w tym asystentów rodziny i pracowników odpowiedzialnych za realizację tego zadania). Szkolenie było skierowane przede wszystkim do asystentów rodziny oraz przedstawicieli urzędów wojewódzkich odpowiedzialnych za wdrażanie Programu. Ministerstwo nie posiada informacji, ilu wśród uczestników było asystentów rodziny, a ilu innych pracowników.

Ponadto, Ministerstwo - w marcu 2017 r. - wydało podręcznik *Asystentura rodziny w zakresie wsparcia kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” Rekomendacje metodyczne i organizacyjne*<sup>46</sup>, który za pośrednictwem służb wojewodów został przesłany do podmiotów realizujących asystenturę rodziny w gminach. Informator był podsumowaniem dyskusji ze szkoleń wraz z rekomendacjami dotyczącymi realizacji ustawy o wsparciu oraz Uchwały Rady Ministrów w sprawie Programu Za życiem w obszarze asystentury rodziny.

W kolejnych latach na terenie całej Polski były realizowane szkolenia<sup>47</sup> dla kadry systemu wsparcia rodziny, w tym szkolenia dla asystentów rodziny, obejmujące między innymi problematykę realizacji zadań w ramach wyżej powołanej ustawy.

(akta kontroli str. 40-62, 68-72)

1.7. W zapisach Programu na poszczególne lata wskazano, że w ramach jego realizacji do zadań Ministra należy m.in. analiza sprawozdań wojewódzkich z realizacji Programu, sporządzenie sprawozdania zbiorczego z realizacji Programu oraz ocena realizacji zadań finansowanych z Programu na podstawie sprawozdań przesyłanych przez wojewodów. W odniesieniu do realizacji ww. zadań Minister wskazał, że: *Corocznie po przesłaniu przez wojewodów zestawień z realizacji Programu podlega on analizie, co znajduje wyraz w Informacji Rady Ministrów o realizacji ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*<sup>48</sup> *za kolejne lata. Ponadto w ramach tworzenia koncepcji Programu na kolejny rok, analizie podlegają wcześniejsze sprawozdania oraz potrzeby zgłaszane w czasie realizacji Programu.*

(akta kontroli str.15-36)

Informacje Rady Ministrów o realizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej sporządzone za lata 2017-2019 zawierały m.in. dane dotyczące liczby asystentów rodziny (w roku, za który sporządzono informacje oraz za trzy poprzednie lata) w podziale na województwa oraz dane o liczbie gmin, w których

<sup>45</sup> W dniach 13-15.03.2017 r.

<sup>46</sup> W podręczniku zawarto m.in. następujące zagadnienia: cele, zadania i dominujące działania asystenta rodziny; etapy realizacji asystentury w zakresie wskazanym w ustawie o wsparciu – wariant podstawowy; katalog możliwego wsparcia – usługi podstawowe i dodatkowe; występowanie przez asystenta w imieniu osób na podstawie ich upoważnienia, warunki pracy zapewniające odpowiednią jakość asystentury rodziny. Ponadto zawarto dodatki m.in. propozycje dotyczące praktycznych aspektów animowania działań przypisanych asystentowi rodziny wariant optymalny; specyfika działania asystenta w środowisku małomiasteczkowym i wiejskim; propozycje dotyczące praktycznych aspektów animowania działań przypisanych asystentowi rodziny – wsparcie asystenta rodziny skierowane do kobiet w ciąży i rodzin; wsparcie asystenta rodziny skierowane do kobiet i rodzin, w których przyjdzie lub przyszło na świat poważnie chore dziecko, wsparcie asystenta rodziny skierowane do kobiet i rodzin, których dziecko może umrzeć w trakcie ciąży lub porodu, wsparcie asystenta rodziny skierowane do kobiet i rodzin, którym zmarło dziecko bezpośrednio po porodzie; <https://www.gov.pl/web/rodzina/materialy-pokonferencyjne-ze-szkolenia-asystentow-rodziny-w-dniach-13-15032017-r>

<sup>47</sup> Finansowane ze środków PO WER na lata 2014-2020 (Działanie 2.8 Rozwój usług społecznych świadczonych w środowisku lokalnym - Szkolenia kadr systemu wsparcia rodziny i pieczy zastępczej w zakresie realizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej).

<sup>48</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 821.

zatrudniono asystenta rodziny w stosunku do liczby gmin w województwie ogółem, kwoty środków wydatkowanych przez gminy na zatrudnienie asystentów rodziny oraz źródła finansowania tych zadań, kwoty przeznaczone na dofinansowanie ww. zadań w ramach Programu asystent oraz liczbę asystentów zatrudnionych w ramach Programu. Ponadto, wskazywano liczbę rodzin, które skorzystały z usług asystentów w danym roku, w tym liczbę rodzin zobowiązanych do tej współpracy przez sąd, przeciętny czas pracy asystenta z rodziną w danym roku, powody zakończenia tej pracy oraz przeciętną liczbę rodzin znajdujących się pod opieką jednego asystenta. W informacjach nie formułowano wniosków/rekomendacji w odniesieniu do działań asystentów rodziny<sup>49</sup>.

1.8. W zakresie trudności, na jakie napotyka Ministerstwo podczas realizacji zadania dotyczącego wsparcia asystenta rodziny, w szczególności podczas realizacji skoordynowanej pomocy wynikającej z ustawy o wsparciu Minister wskazał, że zatrudnianie asystentów rodziny jest zadaniem własnym samorządów. Program asystent rodziny winien stanowić jedynie dofinansowanie zadań realizowanych przez gminy, które z roku na rok winny przejmować w coraz większym stopniu finansowanie zatrudnienia asystentów<sup>50</sup>.

(akta kontroli str. 15-36)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Sporządzenie listy jednostek, które otrzymały dofinansowanie w 2019 r., z naruszeniem terminu określonego w ogłoszeniu Programu asystent na ten rok.

OCENA CZĄSTKOWA

Minister Rodziny i Polityki Społecznej, stosownie do wymogów ustawy o wspieraniu rodziny (art. 247), corocznie ogłaszał program rządowy, którego celem było dofinansowanie zadań własnych jst w zakresie wsparcia rodziny pomocą asystenta. Niemniej, ogłaszanie Programu Asystent rodziny i rozstrzyganie o nim dopiero w drugiej połowie roku (2018 i 2019 r.) mogło stanowić, w ocenie NIK, czynnik zniechęcający do zatrudniania przez jst asystentów rodziny. Na skutek takiego postępowania, jst przez większą część roku finansowały zadanie we własnym zakresie nie mając żadnej gwarancji uzyskania dofinansowania.

Pomimo, iż w planie finansowym Programu Za życiem zaplanowano na realizację działania 5.1. - na lata 2017-2019 - środki finansowe, pochodzące z Funduszu Pracy, w łącznej kwocie 210.000 tys. zł, to w Planie Funduszu Pracy na realizację Programu Asystent ujęto środki w kwocie mniejszej o 60.000 tys. zł.

Ministerstwo, wskazując na konieczność zapewnienia w pierwszej kolejności środków na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej w obszarze wspierania rodziny i pieczy zastępczej, w każdym kolejnym roku w coraz mniejszym stopniu zaspokajało zgłaszane przez jst zapotrzebowanie (ze 100% w 2017 r. do 83,5% w 2019 r.) pomimo, iż wysokość wnioskowanych potrzeb zmniejszyła się łącznie o 6%.

Wykonanie wydatków wyniosło łącznie 154.369,7 tys. zł, z czego z Funduszu Pracy jedynie 49.793,9 tys. zł, tj. 33,2% kwoty zaplanowanej na ten cel. W 2018 r. na realizację Programu asystent rodziny z Funduszu Pracy wykorzystano jedynie 19,9% kwoty zaplanowanej, natomiast w 2019 r. – w ogóle nie wykorzystano zaplanowanych środków z Funduszu Pracy (w kwocie 10.000 tys. zł), mimo tego,

<sup>49</sup> <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-ustawy>

<sup>50</sup> Poziom dofinansowania zatrudnienia przez Gminy asystentów rodziny wynosił w poszczególnych latach: 2017 r. – 40,3%; 2018 r. – 37,5%, 2019 r. – 35,7% wydatków ogółem na ten cel.

że środki z rezerwy celowej budżetu państwa nie wystarczyły na zaspokojenie zapotrzebowania zgłoszonego przez gminy.

Wprowadzenie przez ustawodawcę do systemu pomocy instytucji asystenta-koordynatora, na skutek uchwalenia ustawy o wsparciu, nie spowodowało zwiększenia liczby asystentów rodziny w kraju i utrzymywało się na podobnym poziomie, tj. ok. 3.100 – 3.200 etatów<sup>51</sup> w latach objętych kontrolą. Na zbliżonym również poziomie pozostawał również odsetek gmin, w których przynajmniej okresowo, nie zatrudniano żadnego asystenta rodziny i sięgał blisko 10% ogółu gmin. Pomimo tego Ministerstwo, dokonując podziału środków, nie uwzględniło pośród kryteriów podziału środków pomiędzy jst przesłanki dotyczącej konieczności realizacji przez jst zadań związanych z koordynacją wynikającej z ustawy o wsparciu i Programu Za życiem. Ministerstwo wskazało na zaspokajanie zapotrzebowania w oparciu o wysokość środków pozostających w dyspozycji Ministra, wniosków wojewodów oraz wytycznych Programu Asystent rodziny. Ministerstwo nie gromadziło ponadto danych dotyczących asystentów-koordynatorów ani liczby rodzin wnioskujących o koordynację wsparcia. Nie skorzystało w tym celu z możliwości jakie oferuje CAS, tj. zastosowania modułu sprawozdań jednorazowych, dzięki której możliwe jest zaprojektowanie i opublikowanie sprawozdania z dowolnym zakresem danych i udostępnienie do wypełnienia, jednostkom podległym.

Pomimo nałożenia na asystentów rodziny nowych zadań związanych z realizacją ustawy o wsparciu oraz Programu Za życiem i wynikających z nich nowych obowiązków, Ministerstwo w niewielkim stopniu zaoferowało pomoc szkoleniową uczestniczącym w procesie pomocy. Zorganizowało bowiem jedynie trzy jednodniowe szkolenia w marcu 2017 r. dla łącznie 600 osób, w tym asystentów rodziny oraz innych pracowników odpowiedzialnych za realizację tego zadania, co oznacza że nie przeszkolono ponad 85% asystentów rodziny (przy niemal 4.000 zatrudnionych).

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła sporządzenia listy jednostek, które otrzymały dofinansowanie w 2019 r. z naruszeniem terminu określonego w ogłoszeniu Programu asystent na ten rok.

## OBSZAR

Opis stanu  
faktycznego

## 2. Tworzenie warunków pobytowych i mieszkaniowych

### 2.1. Rozwijanie sieci domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (działanie 1.4.)

2.1.1. W planie finansowym Programu Za życiem zaplanowano na realizację działania 1.4. środki z budżetu państwa w wysokości 17 600 tys. zł w latach 2017-2021<sup>52</sup>, tj. 11.600 tys. zł w okresie 2017-2019, następnie przyjęte w corocznych planach finansowych.

W założeniach działania 1.4. zaprogramowano powstanie łącznie 40 domów na terenie całego kraju. Przyjęto, że w każdym województwie powinny funkcjonować co najmniej dwie placówki.

Minister corocznie występował do wojewodów o rozeznanie potrzeb jst<sup>53</sup> w zakresie realizacji zadania polegającego na funkcjonowaniu domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży na lata 2017-2020, w zakresie tworzenia nowych placówek lub doposażenia już istniejących. Tak więc, podstawą do dokonywania podziału środków w ramach działania 1.4. Programu Za życiem były potrzeby zgłaszane w

<sup>51</sup> Zatrudnionych w ramach Programu Asystent rodziny.

<sup>52</sup> W 2017 r. – 5.600 tys. zł, a w kolejnych latach 2018-2021 po 3.000 tys. zł.

<sup>53</sup> Pismami z dnia: 1 czerwca 2017 r.; 25 września 2017 r.; 3 września 2018 r.; 20 grudnia 2019 r.

tym obszarze przez jst. Co oznacza, że potrzeby osób z grupy docelowej diagnozowane były na poziomie samorządów lokalnych, a weryfikowane na poziomie urzędów wojewódzkich.

W piśmie z dnia 1 czerwca 2017 r. w sprawie zgłaszania zapotrzebowań, Ministerstwo zadeklarowało, że pierwszeństwo w otrzymaniu dotacji będą miały województwa, w których nie funkcjonują tego typu placówki lub też infrastruktura jest słabo rozwinięta. Zgodnie z Załącznikiem nr 1 do Programu Za życiem – Zasoby instytucjonalne, według stanu na 31.12.2015 r., na terenie kraju funkcjonowały 22 domy, przy czym w czterech województwach nie było żadnego tego typu domu (kujawsko-pomorskie, lubelskie, opolskie, podlaskie), a siedem województw dysponowało tylko jednym takim domem<sup>54</sup>.

We wszystkich latach realizacji Programu, podstawą udzielenia dotacji dla samorządów był art. 115 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>55</sup>, z zachowaniem proporcji wynikających z tego przepisu. W latach 2017-2019 wymagany był 50% udział własny po stronie samorządów przystępujących do realizacji zadania, od 2020 r. zaś poziom dofinansowania został podwyższony do wysokości 80% kosztów realizacji zadania.

(akta kontroli str. 1084-1095)

**2.1.2.** W latach 2017-2020, jst złożyły 45 wniosków o zapotrzebowanie na łączną kwotę 16.921,8 tys. zł. I tak, w:

- ✓ 2017 r. – dziewięć jst zgłosiło zapotrzebowanie w wysokości 1.042 tys. zł;
- ✓ 2018 r. - 11 jst zgłosiło zapotrzebowanie w wysokości 1.387,2 tys. zł;
- ✓ 2019 r. – 10 jst zgłosiło zapotrzebowanie w wysokości 5.039 tys. zł;
- ✓ 2020 r. – 15 jst zgłosiło zapotrzebowanie w wysokości 9.453,7 tys. zł.

W latach 2017-2020, na 45 złożonych wniosków o zapotrzebowanie w 16 przypadkach jst zrezygnowało z realizacji zadania, w tym 10 na etapie wstępnego zgłoszenia zapotrzebowania, w czterech (wszystkie w 2020 r.) – wnioski nie uzyskały dofinansowania z uwagi wyczerpanie puli środków na realizację zadania w danym roku. W 2019 r. w pięciu przypadkach MRiPS oceniło, że „wydatkowanie środków z dotacji byłoby nieefektywne i nieracjonalne, gdyż wnioski zakładały utworzenie nowych placówek na bardzo małą liczbę miejsc, w znacznym stopniu odbiegającą od wymaganych standardów”. Z tego powodu odmówiono dofinansowania następującym jst: m. Łomża (5 miejsc); pow. łęczyński (6); m. Rybnik (15); pow. kamieński (6); pow. rzeszowski (10).

(akta kontroli str. 1104-1107)

**2.1.3.** W wymienionym okresie udzielono 26 dotacji na łączną kwotę 6.148,2 tys. zł, wykorzystanie zaś ze środków Programu wyniosło (w latach 2017-2019) 1.347,4 tys. zł<sup>56</sup>, tj.:

- ✓ w 2017 r. z 3 jst na kwotę 206,5 tys. zł<sup>57</sup>, z której nie wykorzystano 47 zł;
- ✓ w 2018 r. z 8 jst na kwotę 332,7 tys. zł<sup>58</sup>; przy czym dwa jst zrezygnowały z realizacji zadania, a wykorzystanie wyniosło 273,2 tys. zł;
- ✓ w 2019 r. z 4 jst na kwotę 2.149 tys. zł<sup>59</sup>, przy czym jedna jst zrezygnowała z realizacji zadania i jedna zaktualizowała kwotę zapotrzebowania – wykorzystanie wyniosło 867,8 tys. zł;

<sup>54</sup> Województwa: dolnośląskie, lubuskie, łódzkie, podkarpackie, śląskie, świętokrzyskie, wielkopolskie.

<sup>55</sup> Dz.U. z 2020 r., poz. 1876.

<sup>56</sup> Ogółem na realizację działania 1.4. wydatkowano w latach 2017-2019 kwotę 2.815,0 tys. zł.

<sup>57</sup> Sześć jst zrezygnowało z realizacji zadania

<sup>58</sup> Trzy jst zrezygnowało z realizacji zadania.

<sup>59</sup> Sześć jst zrezygnowało z realizacji zadania.

- ✓ w 2020 r. z 11 jst na kwotę 3.460 tys. zł<sup>60</sup>, z których trzy jst zrezygnowały z realizacji zadania, a realizacja jednego z zadań została przesunięta na 2021 r.<sup>61</sup>.

Efektom rzeczowym wykonanych umów w latach 2017-2019 było utworzenie pięciu nowych domów ze 110 miejscami<sup>62</sup>, dofinansowano funkcjonowanie trzech domów skutkujące utworzeniem 83 miejsc<sup>63</sup>, dofinansowano poprawę funkcjonowania (podniesienie standardu) trzech domów<sup>64</sup> oraz wykonano dokumentację projektową<sup>65</sup> dla jednego domu.

Według stanu na luty 2021 r. – trwały prace nad rozliczeniem dotacji za 2020 r., jednak ze wstępnych danych wynikało, że w 2020 r. powstały dwa nowe domy (m. Toruń – 9 miejsc oraz m. Zielona Góra – 20 miejsc), a pięć jst wydatkowało dotację na poprawę funkcjonowania istniejących domów i nie skutkowało to powstaniem nowych miejsc.

(akta kontroli str. 1096-1107)

**2.1.4.** Ze sprawozdań MRPiPS-03<sup>66</sup> sporządzonych na koniec 2016 – 2019 r. wynikało, że na terenie kraju łącznie funkcjonowało 26; 19; 31 i 28 domów.

Z jednorazowo sporządzonego przez Ministerstwo sprawozdania uzupełniającego wynikało, że według stanu na dzień 31.12.2019 r. funkcjonowało 28 domów, które dysponowały 746 miejscami statutowymi. W ciągu całego 2019 r. skorzystało z tych miejsc 1.217 osób<sup>67</sup>, a według stanu na dzień 31.12.2019 r., przebywały w nich 502 osoby. Na koniec zaś I pół. 2020 – funkcjonowały 794 miejsca.

(akta kontroli str. 1101-1109)

Ministerstwo pytane o rozbieżności pomiędzy sprawozdaniami za kolejne lata wyjaśniło, że *sprawozdanie MRPiPS-03 zawiera ogólne dane statystyczne przekazywane przez jst odnoszące się do realizowanych zadań w obszarze pomocy społecznej, w tym dotyczące liczby jednostek organizacyjnych pomocy społecznej. W związku z powyższym przedmiotowe sprawozdanie w dziale 6A i 6B zawiera dane statystyczne odnoszące się do wszystkich domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego lub na ich zlecenie, bez względu na to czy były to domy dofinansowywane w ramach programu wsparcia dla rodzin „Za Życiem” czy też nie. Warto również wskazać, że sprawozdania zawierają ogólne dane statystyczne dotyczące liczby domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży (oraz liczby miejsc i osób korzystających ze wsparcia) w odniesieniu do danej gminy lub powiatu, nie zawierają natomiast danych teleadresowych jednostek pozwalających na analizę danych odnoszącą się do konkretnych jednostek. Wyjaśniam również, iż dokonana obecnie analiza porównawcza sprawozdania MPiPS-03 za 2016 rok oraz sprawozdania MRPiPS-03 za 2019 rok wykazała dziesięć jednostek samorządu terytorialnego, które wykazywały domy w 2016 r., a nie wykazywały ich za rok 2019. Jednocześnie w sprawozdaniu za rok 2019 dwanaście jednostek samorządu terytorialnego, które nie wykazywało domów w sprawozdaniu za rok 2016,*

<sup>60</sup> Cztery jst zrezygnowało z realizacji zadania.

<sup>61</sup> Utworzenie nowego domu przez powiat rzeszowski.

<sup>62</sup> W powiecie: zamojskim (30 miejsc) – woj. lubelskie i pow. kętrzyńskim (15) – woj. warmińsko-mazurskie oraz w m. Wałbrzych (30) – woj. dolnośląskie, Sosnowiec (15) – woj. śląskie, Zabrze (20) – woj. śląskie.

<sup>63</sup> W powiecie: lubańskim oraz m. Częstochowa i Koszalin.

<sup>64</sup> W m. Gdańsk i Łódź oraz w powiecie grodzkim Kielce.

<sup>65</sup> W m. Katowice.

<sup>66</sup> Dostępnych na stronie [www.gov.pl/web/rodzina/statystyki-pomocy-spoecznej](http://www.gov.pl/web/rodzina/statystyki-pomocy-spoecznej)

<sup>67</sup> W ciągu całego 2019 r. skorzystało 1 217 osób. Z jednorazowo sporządzonego przez Ministerstwo sprawozdania uzupełniającego wynika, że według stanu na dzień 31.12.2019 r., przebywały w nich 502 osoby. Na koniec zaś I pół. 2020 – funkcjonowały 794 miejsca

wykazywało na swoim terenie dom w roku 2019. Przy czym niektóre z samorządów wykazujących domy wskazywały różną liczbę domów w roku 2016 i 2019.

(akta kontroli str. 1114)

**2.1.5.** Według danych pozyskanych w Ministerstwie na koniec 2020 r.<sup>68</sup> funkcjonowało osiem województw z co najmniej dwoma placówkami, trzy województwa z jedną placówką<sup>69</sup> oraz pięć, na terenie którego nie działał żaden dom<sup>70</sup>.

Minister wyjaśniła, że ze względu na obecny etap realizacji Programu *Za życiem brak jest możliwości dokonania oceny stopnia realizacji Programu. Weryfikacja zakładanego w Programie wskaźnika, tj. funkcjonowanie na terenie kraju 40 domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, będzie możliwa dopiero po zakończeniu realizacji Programu tj. po 2021 r.*

(akta kontroli str. 1025, 1114)

**2.1.6.** Ministerstwo nie gromadzi danych dotyczących liczby oczekujących na przyjęcie do domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży. Zbieranie informacji w zakresie liczby osób oczekujących na przyjęcie oraz analiza potrzeb w tym zakresie odbywa się na poziomie samorządów lokalnych, realizujących powyższe zadanie. Nie zbiera też danych dotyczących dostępności domów dla osób niepełnosprawnych.

(akta kontroli str. 1054, 1110-1113)

**2.1.7.** Jako trudności i bariery w realizacji przedmiotowego zadania, Ministerstwo wymieniło w szczególności: *małe zainteresowanie jst tworzeniem nowych domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, co może wynikać z wielu różnych czynników. Jednym z nich jest funkcjonowanie w ramach systemu wsparcia dużej liczby innych placówek zapewniających schronienie, prowadzonych przez samorządy powiatowe czy gminne, np. ośrodki interwencji kryzysowej czy specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie. W wielu przypadkach samorządy nie widzą potrzeby tworzenia kolejnych placówek spełniających podobne cele, tj. zapewniających schronienie. W ocenie Ministerstwa, powyższe może również wynikać z faktu, że działania samorządów lokalnych ukierunkowane są na udzielanie kompleksowego wsparcia w miejscu zamieszkania (pomoc m.in. w formie pracy socjalnej, poradnictwa specjalistycznego, wsparcie asystenta rodziny), tak aby osoby nie musiały korzystać z pomocy w formie schronienia. Zapotrzebowanie na domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży jest też mniejsze w tych gminach, które posiadają w swojej ofercie, dla osób najbardziej tego potrzebujących, mieszkania z zasobów gminy.*

*Problemem napotykanym w trakcie realizacji Programu były również przypadki rezygnacji z realizacji zadania, mimo wcześniej zgłaszanych potrzeb w tym zakresie. W ocenie Ministerstwa, powyższe mogło wynikać z konieczności zaangażowania środków własnych na realizację zadania. Problemem może być również konieczność ponoszenia kosztów na późniejsze utrzymywanie placówek ze środków własnych samorządów.*

(akta kontroli str. 1028-1029)

## **2.2. Zapewnienie funkcjonowania miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w ramach Programu Maluch+ (działanie 2.5.)**

<sup>68</sup> Dane dotyczące 2020 r. zostały przekazane do MRiPS przez wydziały polityki społecznej urzędów wojewódzkich w związku z rozliczaniem dotacji wydatkowanych w ramach działania 1.4.

<sup>69</sup> Łódzkie, świętokrzyskie, kujawsko-pomorskie

<sup>70</sup> Wielkopolskie, podlaskie, podkarpackie, małopolskie, opolskie.

**2.2.1.** W planie finansowym programu „Za życiem” na realizację działania 2.5. w latach 2017-2019 zaplanowano kwotę 45.000 tys. zł (75.000 tys. zł w latach 2017-2021).<sup>71</sup>

W 2017 r. w budżecie państwa na realizację działania zaplanowano 15.000 tys. zł<sup>72</sup>, zaś w latach 2018-2020 działanie 2.5. realizowane było w ramach programu „Maluch+”, na który zaplanowano łącznie 1.492.000 tys. zł<sup>73</sup>, tj. 144.775 tys. zł w 2017 r., 250.000 tys. zł w 2018 r., 248.579 tys. zł w 2019 r. i 298.579 tys. zł w 2020 r.

W edycji specjalnej programu Maluch+ ogłoszonej w 2017 r., Ministerstwo nie zbierało od wojewodów zapotrzebowania w podziale na funkcjonowanie i tworzenie miejsc dla dzieci z grupy docelowej, zaś w latach 2018-2020 nie wyodrębniono puli środków dedykowanych wyłącznie do grupy docelowej działania, stąd nie było możliwe ustalenie wysokości zapotrzebowanych środków oraz zakontraktowanych na ten cel.

Kwoty przyznanego dofinansowania, zakontraktowanego (w 2017 r.) oraz wysokości środków wydatkowanych w ramach programu Maluch+ w modułach na tworzenie i funkcjonowanie miejsc z przeznaczeniem dla dzieci z grupy docelowej przedstawiały się następująco:

- ✓ w 2017 r. przyznano dofinansowanie w wysokości 2.080,7 tys. zł, z której zakontraktowano 1.931,6 tys. zł, a wydatkowano 1.875 tys. zł (90% kwoty przyznanej);
- ✓ w 2018 r. przyznano dofinansowanie w wysokości 3.796 tys. zł, a wydatkowano 2.030,4 tys. zł (53,5%)<sup>74</sup>;
- ✓ w 2019 r. przyznano dofinansowanie w wysokości 4.255 tys. zł, a wydatkowano 1.909,5 tys. zł (45%).

Dodatkowo, w 2017 r. wdrożono moduł na dostosowanie miejsc opieki dla dzieci z grupy docelowej – celem dostosowania 266 miejsc wydatkowano 1.767,1 tys. zł. Łączne wydatki wyniosły zatem 7.590,1 tys. zł, z czego 7.557,6 tys. zł z budżetu państwa oraz 32,5 tys. zł z Funduszu Pracy.

W latach 2017-2019 w ramach działania 2.5.:

- ✓ dofinansowano łącznie: 1220 miejsc dla dzieci z grupy docelowej, tj. 233 w 2017 r.; 502 w 2018 r.; oraz 485 w 2019 r. Na 2020 r. przyznano zaś dofinansowanie na 868 miejsc.
- ✓ utworzono łącznie 143 nowe miejsca dla dzieci z grupy docelowej, tj. 77 w 2017 r.; 54 w 2018 r. oraz 12 w 2019 r.,
- ✓ dostosowano 266 miejsc do potrzeb dzieci niepełnosprawnych (w 2017 r.).

(akta kontroli str. 73-80, 927-930, 968-970, 1724-1758)

**2.2.2.** W okresie objętym badaniem Minister, zgodnie z zapisami art. 62 ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3<sup>75</sup>, opracowywał Resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 MALUCH+ (dalej: *Program Maluch+*),

<sup>71</sup> Po 15.000.000 zł na każdy rok.

<sup>72</sup> W 2017 r. funkcjonowała edycja specjalna programu „Maluch+” skierowana do beneficjentów działania 2.5.

<sup>73</sup> Na lata 2018-2020 po 250.000.000 zł.

<sup>74</sup> W przypadku 2018 i 2019 r. ww. kwoty nie obejmują wydatków poniesionych w ramach modułu 4 na zapewnienie funkcjonowania miejsc opieki dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki. Ministerstwo nie dysponowało danymi w tym zakresie, ponieważ wzór sprawozdania nie przewidywał takiej informacji dla modułu 4.

<sup>75</sup> Zgodnie z zapisami art. 62 ust. 1 Minister właściwy do spraw rodziny opracowuje resortowe oraz rządowe programy rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz finansowo wspiera te programy. Opracowanie i realizacja programów odbywa się we współpracy z wojewodą.

którego celem było zwiększenie dostępności terytorialnej i finansowej miejsc opieki w żłobkach, klubach dziecięcych i u dziennych opiekunów dla wszystkich dzieci, w tym dzieci niepełnosprawnych oraz wymagających szczególnej opieki.

Minister opracowując edycje Programu Maluch+ na kolejne lata, współpracował z wojewodami. W ramach konsultacji zapisów projektów ww. Programu wojewodowie przekazali łącznie dziewięć uwag<sup>76</sup> odnoszących się do wsparcia dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki, z których jedna została uwzględniona<sup>77</sup>. Pozostałe uwagi nie zostały uwzględnione<sup>78</sup>.

(akta kontroli str. 870-914)

**2.2.3.** Na podstawie zatwierdzonych ofert przekazywanych przez wojewodów<sup>79</sup> oraz ogłoszeń o wynikach konkursów ustalono, iż Minister w ramach edycji 2017-2020 przyznał dofinansowanie wszystkim podmiotom wskazanym przez wojewodów. Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Rodzinnej wyjaśniła m.in., że *po zebraniu od wojewodów informacji o ofertach zakwalifikowanych do Programu, Minister może podjąć decyzję co do zakresu (wyboru modułu lub modułów), sposobu (kryteriów i wag tych kryteriów) i kwot dofinansowania, biorąc pod uwagę potrzeby tworzenia nowych miejsc. W edycjach programu realizowanych od 2017, minister przyznał dofinansowanie do wszystkich ofert zakwalifikowanych przez wojewodów, stosując kryteria wyboru ofert (wskazane w poszczególnych edycjach programu), które wpływały na wysokość przyznanego dofinansowania.*

(akta kontroli str. 927-930, 968-970)

**2.2.4.** W Programie Maluch+ (edycje za lata 2017-2020) wskazano zadania Ministra jako podmiotu uczestniczącego w realizacji ww. Programu<sup>80</sup>, natomiast jedynie w przypadku obowiązku ogłoszenia wyników konkursu określono dodatkowo termin jego realizacji. W ramach kolejnych edycji Minister ogłaszał wyniki konkursów z zachowaniem terminów wskazanych w Programie Maluch+, a pozostałe zadania realizował bez zbędnej zwłoki. W przypadku obowiązku sporządzania sprawozdania zbiorczego z realizacji Programu Maluch+, informacje dotyczące jego realizacji zamieszczane były w sprawozdaniach Rady Ministrów z realizacji ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Minister wyjaśnił, iż *sprawozdanie z realizacji Programu nie ma formy osobnego dokumentu. Kluczowe informacje dotyczące jego realizacji są częścią sprawozdania Rady Ministrów z realizacji ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, które jest przekazywane do Sejmu i Senatu do 30 września.*

(akta kontroli str. 927-930)

**2.2.5.** W latach 2019-2020 Minister nie gromadził oraz nie analizował danych dotyczących rodzaju i liczby orzeczeń lub zaświadczeń dzieci niepełnosprawnych

<sup>76</sup> Edycja 2018 r. – 6 uwag, edycja 2019 r. – 2 uwagi, edycja 2020 r. – 1 uwaga.

<sup>77</sup> Uwaga zgłoszona przez województwo podkarpackie pismem z 01.10.2018 r., znak: S-VII.946.40.2018.AB o treści: Jest "W przypadku miejsc dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki, na dzień składania oferty miejsca te muszą być zadeklarowane do utworzenia w 2019 r.", można zmienić na: "W przypadku oferty uwzględniającej funkcjonowanie w 2019 r. miejsc dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki, warunkiem otrzymania i wypłaty dotacji na ich funkcjonowanie jest ich faktyczne obsadzenie."

<sup>78</sup> Uznano je za niespójne z intencją oryginalnych zapisów. W innych przypadkach były pytaniem lub stwierdzeniem a nie propozycją zmian.

<sup>79</sup> Badaniem objęto oferty z województw: Podlaskiego, Śląskiego, Świętokrzyskiego, Warmińsko-Mazurskiego, Wielkopolskiego i Mazowieckiego dotyczące edycji Programu Maluch+ za lata 2017-2020.

<sup>80</sup> Zgodnie z zapisami Programu Maluch+ do zadań Ministra należało m.in. ogłoszenie konkursu, wybór beneficjentów spośród ofert zakwalifikowanych przez wojewodów, ogłoszenie wyników konkursu, składanie wniosków do Ministra Finansów o rozdystrybowanie środków z rezerwy celowej do budżetów wojewodów, zawarcie umów z wojewodami w sprawie przekazania środków z Funduszu Pracy, sporządzenie sprawozdania zbiorczego z realizacji Programu Maluch+.

lub wymagających szczególnej opieki, w tym korzystających z miejsc opieki dofinansowanych z Programu Maluch+, do czego był zobowiązany zapisami ww. Programu. Nie podejmował także działań w celu wyegzekwowania powyższych danych od wojewodów<sup>81</sup>. Minister dysponował jedynie danymi statystycznymi i finansowymi<sup>82</sup> z realizacji Programu MALUCH+ pochodzącymi z przekazywanych przez wojewodów sprawozdań.

Minister wyjaśnił m.in., iż *nie korzystał z możliwości pozyskiwania tych danych od wojewodów. Wojewodowie tych informacji nie przekazywali, a Minister nie podejmował działań w celu wyegzekwowania powyższych danych. Podejście to wynikało z założenia, że dane te powinny być dostępne dla ministra w sytuacji, gdy takie jakościowe analizy byłyby prowadzone. Jednak prowadzone były analizy ilościowe. Zgodnie ze wzorem sprawozdania wojewódzkiego z realizacji Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 „MALUCH+” 2019 (zał. 30) i 2020 (zał. 22), minister pozyskiwał informacje o liczbie utworzonych miejsc dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki oraz liczbie dzieci dofinansowanych. Dodatkowo, pozyskane informacje ilościowe, a także fakt, że wojewoda przy rozliczeniu dofinansowania do miejsc dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki, poza odpowiednimi orzeczeniami i zaświadczeniami lekarskimi, bada czy faktycznie wiązało się to z ponoszeniem przez podmiot wyższych kosztów świadczenia opieki, są wystarczające, by uznać, że dofinansowanie zostało właściwie wykorzystane.*

(akta kontroli str. 870-883, 917-919)

**2.2.6.** Minister monitorował ciągłość i terminowość zadań realizowanych przez wojewodów oraz realizację zadań finansowanych z Programu Maluch+ na podstawie otrzymywanej od wojewodów dokumentacji, tj.:

- ✓ list ofert zakwalifikowanych do dofinansowania oraz pozostawionych bez rozpatrzenia;
- ✓ podziału środków na rozdziały i paragrafy klasyfikacji budżetowej na podstawie którego składane były wnioski do Ministra Finansów o rozdysponowanie środków;
- ✓ wyjaśnień składanych w przypadku niewywiązania się z obowiązku zawarcia umowy z beneficjentem w terminie wskazanym w Programie Maluch+<sup>83</sup>;
- ✓ sprawozdań stanu realizacji Programu Maluch+, w tym zawierania umów<sup>84</sup>;
- ✓ sprawozdań wojewódzkich z realizacji Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 MALUCH+ (dane statystyczne i finansowe zrealizowanych zadań na podstawie zaakceptowanych przez wojewodów rozliczeń dofinansowania).

---

<sup>81</sup> Zgodnie z zapisami Programu Maluch+ (edycje na 2019 i 2020 rok) jednym z zadań wojewodów było przekazywanie do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej informacji na temat rodzaju i liczby orzeczeń oraz zaświadczeń dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki, które korzystały z miejsc opieki dofinansowanych z Programu.

<sup>82</sup> Dane te dotyczyły m.in.: liczby nowych miejsc opieki (w tym miejsc dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki); liczby miejsc które nie powstały, pomimo umieszczenia ich na liście ofert zakwalifikowanych do dofinansowania; kwot dofinansowania na utworzenie miejsc opieki oraz funkcjonowanie miejsc opieki dla dzieci, całkowitego kosztu realizacji zadań; kwot środków z dofinansowania podlegających zwrotowi; nierozliczonych kwot dofinansowania.

<sup>83</sup> Wojewoda oraz beneficjent Programu zawierają umowy w sprawie przekazania dofinansowania niezwłocznie i nie później niż w terminie do 3 miesięcy po uzyskaniu środków na realizację Programu (tj. od daty wydania decyzji wojewody o zwiększeniu budżetu wojewody na realizację Programu lub od daty wpływu środków Funduszu Pracy na wyodrębniony rachunek bankowy wojewody), z zastrzeżeniem że beneficjent przedłożył komplet spójnych i poprawnych dokumentów niezbędnych do jej zawarcia. Zapis wprowadzony od edycji 2019.

<sup>84</sup> Dodatkowe sprawozdania były pozyskiwane od wojewodów w edycjach 2019 i 2020 Programu Maluch+.

Minister wyjaśnił, że *ciągłość i terminowość realizacji zadań przez wojewodów jest stale monitorowana, co wynika ze wskazanej w programie kolejności i terminów podejmowanych działań.*

(akta kontroli str. 870-883, 917-919)

**2.2.7.** Minister nie sporządzał zbiorczego sprawozdania z realizacji Programu Maluch+ w formie odrębnego dokumentu, natomiast kluczowe informacje znajdujące się w przekazywanych przez wojewodów sprawozdaniach wojewódzkich z realizacji ww. Programu<sup>85</sup> zamieszczane były w sprawozdaniach Rady Ministrów z realizacji ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3. Zastępca Dyrektora Departamentu Polityki Rodzinnej wyjaśniła m.in., iż *sprawozdania wojewódzkie z realizacji Programu „Maluch+” podlegają analizie, są implementowane przez pracownika Departamentu Polityki Rodzinnej do Centralnej Aplikacji Statystycznej oraz weryfikowane pod kątem poprawności matematycznej, logicznej, a także finansowej.*

Z analizy sprawozdań składanych za lata 2017-2019 przez wojewodów wynika, że dane z nich pochodzące zostały wykazane w sposób rzetelny w sprawozdaniach Rady Ministrów.

(akta kontroli str. 870-883, 927-930)

### **2.3. Rozwój sieci ŚDS (działanie 3.2.)**

**2.3.1.** W latach 2017-2020 w ramach działania 3.2. „Rozwój sieci ŚDS, w tym rozwój bazy całodobowej w jednostkach już funkcjonujących i rozszerzenie typów ŚDS - sprzężone niepełnosprawności oraz osoby ze spektrum autyzmu”, Minister nie dokonywał diagnozy liczebności potencjalnych beneficjentów grupy docelowej<sup>86</sup>. Celem rozpoznania potrzeb finansowych gmin i powiatów na rozwój sieci ŚDS Minister kierował do wojewodów pisma z prośbą o przekazanie zapotrzebowania na środki z rezerwy celowej budżetu państwa na rozwój sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi. W ww. pismach wskazywano m.in. jakie zadania powinny zostać potraktowane priorytetowo w danym roku<sup>87</sup>.

Minister wyjaśnił, iż *diagnoza dotycząca potrzeb finansowych gmin i powiatów w zakresie tworzenia ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w tym dla osób ze spektrum autyzmu bądź z niepełnosprawnościami sprzężonymi, należy do jednostek samorządu terytorialnego, które kierują do wojewody szczegółowy wniosek o środki finansowe na utworzenie ośrodka wsparcia bądź uruchomienie miejsc w już istniejących ośrodkach. Wojewoda, przedstawia Ministrowi zbiorcze zapotrzebowanie na środki z rezerwy celowej wraz z opisem zadań. Minister dokonuje podziału środków rezerwy celowej mając na uwadze możliwości finansowe i konieczność racjonalnego wydatkowania środków publicznych. Na wojewodach spoczywa obowiązek monitorowania realizacji zadań na swoim terenie, rozpoznawania i dokonywania analizy potrzeb m.in. w zakresie rozwoju ośrodków wsparcia, a co za tym idzie określenie sposobu gromadzenia niezbędnych do tego informacji. Ministerstwo na swoim poziomie analizuje wnioski wojewodów, które powinny być dokonywane rzetelnie, na podstawie faktycznego*

<sup>85</sup> Dotyczące liczby nowych miejsc opieki oraz miejsc dofinansowanych (w tym dla dzieci niepełnosprawnych).

<sup>86</sup> Osoby dorosłe z zaburzeniami psychicznymi, w tym z niepełnosprawnościami sprzężonymi i osoby ze spektrum autyzmu.

<sup>87</sup> Nowe ŚDS w powiatach na terenie których nie funkcjonował żaden ŚDS lub na terenach gdzie występują większe skupiska osób z zaburzeniami psychicznymi, a obecna infrastruktura nie zabezpiecza potrzeb, w szczególności dla osób ze spektrum autyzmu i niepełnosprawnościami sprzężonymi – Program „Za życiem”; tworzenie całodobowej bazy przy ŚDS w związku z realizacją Programu „Za życiem”; Standaryzacja ŚDS; tworzenie nowych miejsc dla osób ze spektrum autyzmu i niepełnosprawnościami sprzężonymi; tworzenie całodobowej bazy przy ŚDS w związku z realizacją Programu „Za życiem”.

*zapotrzebowania będącego skutkiem przeprowadzonych analiz. Należy również zauważyć, że sama realizacja zadania, jakim jest rozwój ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w wynikach kontroli została oceniona pozytywnie, a wojewodowie dokonywali niezbędnej oceny potrzeb na swoim terenie.*

(akta kontroli str. 870-883, 923-924, 971-979)

**2.3.2.** W planie finansowym Programu „Za życiem” na realizację działania 3.2. w latach 2017-2019 wskazano środki w łącznej kwocie 199.520 tys. zł (z tego w 2017 r. – 52.000 tys. zł, a w latach 2018-2021 – 73 760 tys. zł na każdy rok).

Minister w latach 2017-2019 w ramach Programu Za życiem na realizację działania 3.2. zaplanował środki w łącznej wysokości 64.973,9 tys. zł, tj. odpowiednio: 13.385,5 tys. zł, 35.781 tys. zł, 15.807,4 tys. zł.<sup>88</sup>

**2.3.3.** Wojewodowie w latach 2017-2020 składali zapotrzebowanie na środki przeznaczone na rozwój sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w tym Programu „Za życiem” w łącznej kwocie 328.671,5 tys. zł, z tego w:

- ✓ 2017 r. – 21.622,2 tys. zł<sup>89</sup>, w tym na rozwój sieci ośrodków wsparcia 11.723,5 tys. zł (liczba miejsc – 2.913) oraz na podwyższoną dotację – 9.898,7 tys. zł (liczba miejsc – 4.469);
- ✓ 2018 r. – 124.278,3 tys. zł; w tym na rozwój sieci ośrodków wsparcia 97.224,7 tys. zł (liczba miejsc – 2.108) oraz na podwyższoną dotację – 27.053,6 tys. zł (liczba miejsc – 680);
- ✓ 2019 r. – 94.435,4 tys. zł w tym na rozwój sieci ośrodków wsparcia 88.280,6 tys. zł (liczba miejsc – 1.933) oraz na podwyższoną dotację – 6.154,8 tys. zł (liczba miejsc – 727);
- ✓ 2020 r. – 88.335,6 tys. zł w tym na rozwój sieci ośrodków wsparcia 82.176,6 tys. zł (liczba miejsc – 1.678) oraz na podwyższoną dotację – 5.158,9 tys. zł (liczba miejsc – 539);

W sprawie zgłaszanych przez wojewodów zapotrzebowań na środki finansowe zastępca Dyrektora Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej wyjaśniła m.in., że wojewodowie przekazują jedno zbiorcze zapotrzebowanie na zadania dotyczące rozwoju sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, jak i na zadania dotyczące rozwoju sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi w ramach Programu „Za życiem”. Na wysokość ostatecznie rozdysponowanej dotacji ma wpływ weryfikacja merytoryczna zgłoszonych zapotrzebowań uwzględniająca racjonalność wydatkowanych środków. W konsekwencji powyższego ostatecznie rozdysponowana kwota jest niższa niż zapotrzebowanie. Dopiero po podziale środków na poszczególnych wojewodów, wskazywane są zadania i wysokość środków zakwalifikowane w ramach Programu „Za życiem”. W związku z powyższym nie było potrzeby sygnalizowania zwiększonych potrzeb do Ministra Finansów o dodatkowe środki na realizację zadania rozwój sieci ośrodków wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w tym na rozwój sieci ośrodków wsparcia w ramach Programu „Za życiem”.

(akta kontroli str. 73-80, 923-924, 954, 961-963, 1767-1770)

<sup>88</sup> Kwoty które zostały ostatecznie zaplanowane w ramach rezerw celowych budżetu państwa. Nie uwzględniają środków zaplanowanych na podwyższenie dotacji zgodnie z art. 51c ust. 5 ustawy o pomocy społecznej, które wojewodowie posiadają w swoich budżetach w ustawie budżetowej.

<sup>89</sup> W 2017 r. zapotrzebowanie na środki zgłaszane było odrębnie, tj. wyłącznie w odniesieniu do Programu Za życiem. W kolejnych zaś latach łącznie.

Ze środków przekazanych wojewodom na realizację zadań dotyczących działania 3.2. wydatkowano łącznie 90.700,3 tys. zł na utworzenie łącznie 541 miejsc oraz wypłatę podwyższonej kwoty dotacji dla 17.114 uczestników, tj.:

- ✓ w 2017 r. łącznie kwotę 10.085,7 tys. zł. Uruchomiono 71 miejsc dla osób ze spektrum autyzmu i niepełnosprawnościami sprzężonymi<sup>90</sup>, (wydatkowano kwotę 1.078,5 tys. zł) oraz przeznaczono 9.007,3 tys. zł na podwyższenie dotacji dla 4.360 uczestników z niepełnosprawnościami sprzężonymi lub spektrum autyzmu.
- ✓ w 2018 r. łącznie kwotę w wysokości 32.965,6 tys. zł. Utworzono 323 nowe miejsca<sup>91</sup> (na co przeznaczono 7.986,1 tys. zł), a także wydatkowano 24.979,5 tys. zł na zwiększenie dotacji dla 5.914 uczestników ze spektrum autyzmu lub niepełnosprawnościami sprzężonymi.
- ✓ w 2019 r. łącznie kwotę w wysokości 47.649 tys. zł, tj. kwotę 8.185,9 tys. zł., z której sfinansowano utworzenie 147 nowych miejsc oraz podwyższoną kwotę dotacji w wysokości 39.463,1 tys. zł dla 6.840 osób<sup>92</sup>.

Jako przyczyny niepełnego wykorzystania przez wojewodów przyznanych środków w poszczególnych latach zastępca Dyrektora Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej wskazała: nieuruchomienie wszystkich ośrodków wsparcia na które przyznano środki; powstanie oszczędności z przeprowadzonych procedur przetargowych, a także z niewykorzystania środków w związku z przesunięciem terminu otwarcia jednostki; powstanie oszczędności z powodu niewykorzystania środków na podwyższenie dotacji (osoba na którą przyznano środki nie uczęszczała do ośrodka).

(akta kontroli str. 962, 1767-1770)

**2.3.4.** W latach 2017-2019 liczba ŚDS w Polsce systematycznie wzrastała<sup>93</sup>. I tak, na koniec 2016 r. wynosiła 779, a według stanu na 30 czerwca 2020 r. funkcjonowało 825 ŚDS (wzrost o 46). Systematycznie zmniejszała się liczba powiatów w których nie funkcjonował żaden ŚDS (tzw. białe plamy), i tak odpowiednio z 42 (koniec 2016 r.) do 26 - na koniec 2019 r. (spadek o 16)<sup>94</sup>. W zakresie dalszego rozwoju sieci ŚDS Minister wyjaśnił m.in., że w 2020 r. *planuje się utworzyć kolejne cztery ośrodki wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w powiatach stanowiących „białe plamy”*.

Zgodnie z typologią ŚDS wskazaną w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 grudnia 2010 r. w sprawie środowiskowych domów samopomocy<sup>95</sup> (dalej: *rozporządzenie w sprawie ŚDS*) dla osób ze spektrum autyzmu lub niepełnosprawnościami sprzężonymi przeznaczony jest ŚDS typu D.

Na koniec 2019 r. na terenie kraju funkcjonowało łącznie 70 ŚDS, które w regulaminach organizacyjnych miały określony typ D bądź typ D mieszany z innymi typami domów<sup>96</sup>. W zakresie pobytu w ŚDS osób z niepełnosprawnościami sprzężonymi i ze spektrum autyzmu Minister w złożonych wyjaśnieniach wskazał m.in., że w 2020 r. *z rezerwy celowej łącznie planuje się utworzyć 5 ŚDS typu*

<sup>90</sup> w tym: 20 miejsc w 1 nowym ŚDS, 40 miejsc w 4 nowych filiach ŚDS, a także 11 miejsc w domach już istniejących.

<sup>91</sup> Miejsca w 8 nowych ŚDS oraz w domach już funkcjonujących.

<sup>92</sup> W 2019 r. wykorzystanie było o niemal 35.000, tys. zł wyższe niż przyznane z uwagi na konieczność wypłacenia środków na podwyższoną kwotę dotacji.

<sup>93</sup> W latach 2016 - 2019 liczba ŚDS wynosiła odpowiednio 779, 800, 809, 830. Liczba ŚDS na I półrocze 2020 r. zmniejszyła się, ponieważ połączono ze sobą kilka jednostek.

<sup>94</sup> Powiatów tzw. „białych plam” w latach 2016-2018 było odpowiednio 42, 39, 32.

<sup>95</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 249.

<sup>96</sup> Zgodnie z zapisami § 3 rozporządzenia w sprawie ŚDS, Dom może obejmować wsparciem więcej niż jedną kategorię osób.

łączonego z typem D i 4 ośrodki typu D. Osoby te mogą być uczestnikami, każdego typu ŚDS. Przy tworzeniu ŚDS jednostka samorządu powinna przeprowadzić analizę potrzeb na swoim terenie i we wniosku wskazać jakiego typu będzie to ośrodek i czy jego uczestnikami będą osoby ze spektrum autyzmu i niepełnosprawnościami sprzężonymi. Należy pamiętać, że przyjęcie do środowiskowego domu samopomocy osób, na które przysługuje ośrodkowi wsparcia podwyższona dotacja w ramach Programu „Za życiem” wiąże się z zapewnieniem standardów w zakresie zatrudnienia pracowników zespołu wspierająco-aktywizującego, wyposażenia jednostki w pokój wyciszenia, czy prowadzenia treningu umiejętności komunikacyjnych, w tym z wykorzystaniem alternatywnych i wspomagających sposobów porozumiewania się osób niemówiących (AAC) oraz świadczenia usług opiekuńczych dla tej szczególnej grupy uczestników.

(akta kontroli str. 342-392, 393-457, 458-524, 870-883, 946)

**2.3.5.** W okresie objętym badaniem wzrastała również liczba miejsc statutowych w ŚDS. Na koniec 2016 – 2020 (I poł), według sprawozdania MRPiPS-03, wynosiła odpowiednio: 28.262; 29.666; 30.165; 31.143; 31.156 (wzrost o 2.894 miejsc).

W ramach działania 3.2 Programu „Za życiem” utworzono łącznie 541 miejsc dla osób z grupy dcelowej, z tego: w 2017 r. 71 miejsc<sup>97</sup>, w 2018 r. 323 nowych miejsc<sup>98</sup>, a w 2019 r. 147 miejsc.

W okresie objętym badaniem wzrastała także liczba miejsc całodobowych. Według stanu na 30 czerwca 2020 r. 32 ŚDS prowadziły łącznie 286 takich miejsc<sup>99</sup> podczas gdy na koniec roku 2016-2019 ich liczba wyniosła odpowiednio: 196, 202 i 214, 210.

(akta kontroli str. 342-392, 393-457, 458-524, 870-883, 946)

**2.3.6.** Z danych Ministerstwa<sup>100</sup> wynika, iż w latach 2017 - 2019 z miejsc w ŚDS skorzystały łącznie 100.574 osoby<sup>101</sup> z tego 17.088 osób ze spektrum autyzmu bądź niepełnosprawnościami sprzężonymi, a liczba osób oczekujących na umieszczenie w ŚDS<sup>102</sup> wynosiła według stanu na 31 grudnia:

- ✓ 2017 r. – 1.706 osób,
- ✓ 2018 r. – 1.763 osoby,
- ✓ 2019 r. – 1.242 osoby.

Minister wskazał, iż podane powyżej dane dotyczące osób oczekujących są danymi aktualnymi na konkretny dzień roku, a liczba osób oczekujących systematycznie i dynamicznie się zmienia. Podkreślenia wymaga fakt, że liczby osób oczekujących na miejsce w ośrodkach, wykazane na ostatni dzień 2017, 2018 i 2019 r., nie dotyczą tych samych osób. Zgodnie z §7 ust. 7 i 8 rozporządzenia w sprawie środowiskowych domów samopomocy osobę kieruje się do ŚDS na czas określony, uzgodniony z kierownikiem domu, niezbędny do realizacji indywidualnego planu postępowania wspierająco-aktywizującego. Okres, na jaki osoba została skierowana do ŚDS może być przedłużony, w szczególności w sytuacji braku postępów w realizacji indywidualnego planu postępowania wspierająco-aktywizującego, okresowego braku możliwości skierowania osób do innego ośrodka wsparcia, domu pomocy społecznej lub warsztatu terapii zajęciowej. W ŚDS występuje rotacja ich

<sup>97</sup> W tym: 20 miejsc w 1 nowym środowiskowym domu samopomocy, 40 miejsc w 4 nowych filiach ŚDS, a także 11 miejsc w domach już istniejących.

<sup>98</sup> W 8 nowych ŚDS, 4 nowych filiach oraz w ośrodkach już istniejących.

<sup>99</sup> Miejsca przeznaczone dla ogółu uczestników.

<sup>100</sup> Dane wykazane w sprawozdaniach MRPIPS-03

<sup>101</sup> Liczba osób w roku: 2017 – 32.549; 2018 – 33.716; 2019 – 34.309; 2020 (I połowa) – 32.000.

<sup>102</sup> Dotyczy wszystkich osób oczekujących łącznie z osobami, na które zgodnie z art. 51c ust.5 ustawy o pomocy społecznej przysługuje zwiększona dotacja.

*uczestników, w wyniku której do ośrodków przyjmowani są systematycznie kolejni uczestnicy, którzy znajdowali się na liście osób oczekujących na przyjęcie.*

(akta kontroli str. 870-883, 952)

**2.3.7.** Ministerstwo nie weryfikowało prawidłowości przyznawania beneficjentom z grupy docelowej działania 3.2. miejsc w ŚDS, natomiast opracowało i przekazało wojewodom do stosowania dokument pn. „Wytyczne dotyczące sposobu kwalifikowania uczestników ŚDS ze spectrum autyzmu lub z niepełnosprawnością sprzężoną do podwyższonej dotacji, zgodnie z art. 51 c ust 5 ustawy o pomocy społecznej”<sup>103</sup>, który został przekazany wszystkim wojewodom<sup>104</sup>. Minister wyjaśnił, że zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej do zadań wojewody należy ustalanie sposobu wykonywania zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym weryfikacja prawidłowości kwalifikowania uczestników ŚDS jako tych, na których przysługuje zwiększona dotacja, zgodnie z przekazanymi przez Ministerstwo wytycznymi. Wojewoda po analizie zasadności złożonych wniosków z poszczególnych samorządów, przedstawia Ministrowi zbiorcze zapotrzebowanie na środki z rezerwy celowej wraz z opisem zadań. Zapotrzebowanie ma postać listy rankingowej zadań priorytetowych. Minister dokonuje podziału środków rezerwy celowej w porozumieniu z wojewodami, na podstawie zgłoszonego przez nich zapotrzebowania, mając na uwadze możliwości finansowe i konieczność racjonalnego wydatkowania środków publicznych.

(akta kontroli str. 870-883, 935-938)

**2.3.8.** Ministerstwo nie sprawowało nadzoru nad wojewodami w zakresie wywiązywania się z obowiązku przeprowadzania kontroli (co 3 lata) w ŚDS. Minister wyjaśnił, iż za realizację tego zadania odpowiada wojewoda, który zgodnie z art. 22 ust. 8 ustawy o pomocy społecznej sprawuje nadzór nad realizacją zadań samorządu gminnego, powiatowego i województwa, w tym nad jakością działalności jednostek organizacyjnych pomocy społecznej oraz nad jakością usług, dla których Minister określił standardy, a także nad zgodnością zatrudnienia pracowników jednostek organizacyjnych pomocy społecznej z wymaganymi kwalifikacjami.

(akta kontroli str. 870-883)

**2.3.9.** Jako trudności/bariery występujące w realizacji zadania Ministerstwo wskazało, iż w przypadku działania 3.2. oszacowanie środków, które w danym roku zostaną wydatkowane na przyznawanie dodatkowej dotacji zgodnie z art. 51c ust. 5 ustawy o pomocy społecznej jest niezwykle trudne. Nie jest to dotacja przyznawana na stałe, jest uzależniona od liczby osób na które jest przyznawana i ich faktycznego korzystania z usług ośrodka. Co miesiąc liczba uczestników, na których przyznawana jest dotacja może ulec zmianie. W związku z powyższym wojewodowie, przy sporządzaniu planu finansowego na kolejny rok budżetowy muszą opierać się na szacunkach dotyczących liczby osób, na które będzie przysługiwała dotacja, a w trakcie trwania roku budżetowego Ministerstwo co kwartał prosi o informacje o ewentualnych przewidywanych niedoborach środków na powyższy cel i w przypadku ich wystąpienia uruchamia kolejne transze środków.

(akta kontroli str. 956-958)

<sup>103</sup> W wytycznych podano w jakich przypadkach istnieje możliwość otrzymania zwiększonej dotacji na podstawie art. 51c ust. 5 ustawy o pomocy społecznej oraz wskazano dokumenty jakie winny posiadać osoby ze spektrum autyzmu oraz z niepełnosprawnością sprzężoną.

<sup>104</sup> Wytyczne przekazano wojewodom za pismem DPS.V.073.46.2017.JŁ Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 sierpnia 2017 r.

## **2.4. Tworzenie mieszkań chronionych i wspomaganych dla osób niepełnosprawnych (działanie 4.7.)**

**2.4.1.** W zakresie dokonywania diagnozy liczebności potencjalnych beneficjentów w grupie docelowej zastępca dyrektora Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej wyjaśnił, że za jej dokonywanie odpowiada gmina lub powiat (w przypadku mieszkań chronionych dla osób z terenu więcej niż jednej gminy). Ponadto dyrektor wskazał, że zgodnie z art. 16b ustawy o pomocy społecznej, gmina i powiat opracowują strategię rozwiązywania problemów społecznych, która zawiera w szczególności: diagnozę sytuacji społecznej, prognozę zmian w okresie objętym strategią, określenie celów strategicznych projektowanych zmian, kierunków niezbędnych działań, sposób jej realizacji i ramy finansowe oraz wskaźniki realizacji działań.

(akta kontroli str.15-36, 95-101)

**2.4.2.** Podobnie, w zakresie rozpoznawania potrzeb finansowych gmin i powiatów na rozwój sieci mieszkań chronionych Minister wskazał, że diagnoza należy do jst.

(akta kontroli str.15-36)

Minister każdego roku zwracał się do wojewodów<sup>105</sup> z prośbą o rozeznanie potrzeb finansowych i zgłoszenie propozycji dofinansowania na utworzenie nowych mieszkań chronionych w związku z realizacją działania 4.7. Programu Za życiem.

Minister wskazał, że po przeprowadzonej analizie potrzeb jednostki samorządu terytorialnego przygotowują szczegółowy wniosek o środki finansowe na utworzenie mieszkań, który kierują do właściwego wojewody. Wojewodowie, na których spoczywa obowiązek monitorowania realizacji zadań na swoim terenie, rozpoznawania i dokonywania analizy potrzeb m.in. w zakresie tworzenia mieszkań chronionych, po analizie zasadności złożonych wniosków przedkładają Ministrowi zbiorcze zapotrzebowanie na środki wraz z opisem zadań.

(akta kontroli str.15-36, 102-114)

**2.4.3.** W latach 2017-2020 (I półrocze) o środki na dofinansowanie tego zadania wnioskowało odpowiednio: 76, 64, 39 i 17 gmin (co stanowiło 3,1%; 2,6%; 1,6% i 0,7% wszystkich gmin) oraz 16, 1 i 3 powiaty (co stanowiło 4,2%; 0,3% i 0,8% wszystkich powiatów). W I półroczu 2020 r. żaden powiat nie wnioskował o środki na ten cel.

(akta kontroli str.15-36)

Z powyższego wynika, że liczba gmin i powiatów, które zgłosiły zapotrzebowanie na środki systematycznie spadała. Ponadto zainteresowanie powiatów ubieganiem się o środki na ten cel było bardzo niewielkie. Zastępca dyrektora Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej wyjaśnił, że nie dokonywano diagnozy przyczyn spadku liczby gmin i powiatów wnioskujących o przyznanie środków na realizację tego zadania. Prowadzenie mieszkań chronionych jest zadaniem własnym jst (w przypadku gmin jest to zadanie obowiązkowe).

(akta kontroli str. 95-101)

Kwota środków pozostających w dyspozycji Ministra na realizację działania 4.7. w latach 2017-2020 wynosiła łącznie 84.000 tys. zł (2017 r. - 12.000 tys. zł,

<sup>105</sup> Pismo z dnia 31.05.2017 r., znak DPS-V.5111.2.93.2017.WW (dotyczy środków na 2017 r.); pismo z dnia 04.12.2017 r., znak DPS.V.5102.6.30/2017.WW (dotyczy 2018 r.); pismo z dnia 20.11.2018 r., znak DPS.5102.36.2018.WW (dotyczy 2019 r.); pismo z dnia 10.12.2019 r. znak: DPS.V.5102.87.2019.WW (dotyczy 2020 r.).

a w latach 2018-2020 – 24.000 tys. zł na każdy rok). Kwoty te odpowiadały wysokościom określonym w Planie finansowym Programu Za życiem.

(akta kontroli str. 15-36, 95-101)

Łączna kwota zapotrzebowań na środki na ten cel zgłoszonych przez gminy i powiaty w latach 2017-2020 wynosiła 35.888,7 tys. zł, natomiast kwota rozdysponowanych środków wynosiła łącznie 21.638,3 tys. zł (tj. 60,3%), zaś wykorzystanie w latach 2017-2019 wyniosło 11.368,5 tys. zł, w tym:

- ✓ 2017 r. – rozdysponowano środki w kwocie 5.040,9 tys. zł; która stanowiła 44,6% kwoty, o którą wnioskowały gminy i powiaty (11.290,9 tys. zł) oraz 42% kwoty zaplanowanej na ten cel (12.000 tys. zł); kwota wykorzystana wynosiła natomiast 2.017,1 tys. zł (tj. 40% kwoty rozdysponowanej);
- ✓ 2018 r. – gminom i powiatom przyznano środki w łącznej kwocie 8.481,6 tys. zł; która stanowiła 60,2% wnioskowanej (14.076,8 tys. zł). Przyznane środki stanowiły 35,3% kwoty zaplanowanej na ten cel – 24.000 tys. zł; z przyznanej kwoty wykorzystano 5.443,7 tys. zł (tj. 64,2% kwoty przyznanej);
- ✓ 2019 r. – gminy i powiaty wnioskowały o środki w łącznej kwocie 7.651,6 tys. zł, a kwota przyznanych środków wynosiła 5.795,4 tys. zł (tj. 75,7% kwoty wnioskowanej i 24,1% kwoty zaplanowanej na ten cel – 24.000 tys. zł); z przyznanej kwoty wykorzystano 3.907,7 tys. zł (tj. 67,4%);
- ✓ 2020 r. – rozdysponowano środki w łącznej kwocie 2.320,5 tys. zł; która stanowiła 80,9% kwoty wnioskowanej (2.869,4 tys. zł) i 9,7% kwoty zaplanowanej na ten cel (24.000 tys. zł).

(akta kontroli str. 115-121)

Zastępca dyrektora Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej wskazała, że kwota środków rozdysponowanych była niższa od kwoty pozostającej w dyspozycji Ministra, ponieważ zapotrzebowanie zgłoszone przez gminy i powiaty zostało poddane weryfikacji. Celem weryfikacji było zakwalifikowanie do dofinansowania wniosków zgodnych z założeniami Programu Za życiem, tj. takich, w których prawidłowo określono grupę docelową, ujęte wydatki są wydatkami kwalifikowanymi w ramach Programu, a utworzone mieszkania będą spełniały standardy określone w przepisach.

(akta kontroli str. 117-121)

Analiza zapotrzebowania złożonego przez poszczególne województwa o przyznanie środków na działanie 4.7. Programu Za życiem była dokonywana w Departamencie Pomocy i Integracji Społecznej. Czynność rozpatrywania wniosków nie była dokumentowana w formie pisemnej. Wynik tej analizy był przedstawiany Ministrowi, który zatwierdzał ostateczny podział środków. Po dokonaniu podziału środków Minister informował o wysokości przyznanych środków wojewodów, którzy na podstawie tej informacji wnioskowali do Ministra Finansów o zwiększenie budżetów na tworzenie mieszkań chronionych. Ministerstwo nie przekazywało pisemnej informacji o odmowie przyznania środków zgłaszającym zapotrzebowanie i jej przyczynie. Minister wyjaśnił<sup>106</sup>, że *Ministerstwo udzielało informacji dotyczących powodów nieprzyznania dotacji (lub przyznania dotacji w kwocie niższej niż wnioskowana) na wniosek podmiotów, których dotyczyła sprawa. Wielokrotnie sprawy te były również przedmiotem telefonicznych rozmów pomiędzy przedstawicielami samorządów oraz przedstawicielami Ministerstwa.*

<sup>106</sup> W odniesieniu do ogółu zadań w ramach, których nie informowano zgłaszających zapotrzebowanie o przyczynach odmowy.

(akta kontroli str. 127-135, 1703-1708)

Przyczynami przyznania kwoty dofinansowania w wysokości niższej od wnioskowanej (na podstawie wszystkich wniosków złożonych w 2017 r. oraz trzech wniosków złożonych w 2018 r.<sup>107</sup>) były m.in.:

- ✓ rezygnacja jednostek samorządu terytorialnego z realizacji wszystkich lub części zadań,
- ✓ zbyt wysoki koszt realizacji zadań w stosunku do rezultatów,
- ✓ wniosek dotyczył środków na mieszkania wspomagane (których tworzenia nie przewiduje ustawa o pomocy społecznej), a nie na mieszkania chronione,
- ✓ brak jasnych zasad finansowania przedsięwzięcia, które wykaczało poza utworzenie mieszkań chronionych (mieszkanie chronione miało być częścią większej inwestycji).

(akta kontroli str. 127-131)

W latach 2017-2019 środki wykorzystane na realizację tego działania stanowiły, odpowiednio, od 40% do 67,4% przyznanej kwoty. Przyczynami niewykorzystania lub niepełnego wykorzystania przyznanych środków były m.in.:

- ✓ rezygnacja gmin z realizacji zadania (np. z uwagi na zbyt krótki okres pozostający gminie na realizację zadania – późny termin uruchomienia środków z rezerwy celowej).

(akta kontroli str. 122-126)

W toku kontroli ustalono, że proces rozpatrywania wniosków trwał 54 dni (w 2017 r.<sup>108</sup>), 86 i 87 dni (2018 i 2020 r.) oraz 123 dni (w 2019 r.<sup>109</sup>), co znacznie skracало okres pozostający jednostkom samorządu terytorialnego na realizację tego zadania.

(akta kontroli str. 102-114, 525-610)

Zastępca dyrektora Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej wyjaśnił, że zapotrzebowania wojewodów, zawierające wnioski z poszczególnych jst, wymagają korekt i sprostowań, w związku z powyższym ostateczny podział środków jest dokonywany dopiero po ustaleniu faktycznych, realnych potrzeb. Dyrektor wskazał, że część samorządów przeceniała swoje możliwości w zakresie tworzenia mieszkań chronionych lub zbyt pobieżnie oceniała skalę trudności i rozmiar deklarowanych przedsięwzięć, co skutkowało wieloma zmianami oraz wydłużeniem okresu weryfikacji wniosków.

(akta kontroli str. 132-135)

- ✓ trudności gmin w zabezpieczeniu wkładu własnego,
- ✓ poniesienie wydatków niższych niż planowane (np. w wyniku oszczędności przetargowych),
- ✓ utworzenie mieszkania chronionego w lokalu mniejszym niż pierwotnie zakładano, co spowodowało obniżenie kosztów przedsięwzięcia,

<sup>107</sup> Dwa województwa, którym odmówiono przyznania dofinansowania: województwo łódzkie – wnioskowana kwota 1.075 tys. zł i opolskie – wnioskowana kwota 500 tys. zł oraz województwo zachodniopomorskie, w przypadku którego przyznano dofinansowanie w wysokości 30% wnioskowanej (kwota wnioskowana 2.079,5 tys. zł, kwota przyznana 629,5 tys. zł).

<sup>108</sup> w 2017 r. termin złożenia przez wojewodów zapotrzebowania na środki na ten cel upłynął 30.06.2017 r., a informacja o podziale środków z rezerwy celowej (stanowiąca podstawę do wystąpienia przez wojewodę do Ministra Finansów o zwiększenie budżetu województwa) została przekazana 23.08. oraz 4 i 5.09. 2017 r.

<sup>109</sup> Termin złożenia zapotrzebowania na środki na ten cel na lata 2018-2020 upłynął, odpowiednio, 31.12.2017 r.; 14.12.2018 r. i 30.01.2020 r., a informacje, o których mowa powyżej przekazano, odpowiednio, 27.03.2018 r.; 16.04.2019 r. i 27.04.2020 r.

- ✓ trudności z wyłonieniem wykonawcy zadania – zbyt wysoki koszt oferowanych usług,
- ✓ obniżenie kosztów realizacji zadania w wyniku wykonania prac w mieszkaniu w oparciu o zasoby kadrowe gminy.

(akta kontroli str. 122-126)

**2.4.4.** W założeniach działania 4.7. Programu Za życiem przyjęto, że rocznie powinno powstać około 50 mieszkań.

Według danych dostępnych w Ministerstwie w latach 2017-2019<sup>110</sup> utworzono 141 mieszkań chronionych (mieszkania powstały w każdym województwie), w których było 514 miejsc i w roku ich utworzenia skorzystały z nich 53 osoby, w tym:

- ✓ 2017 r. – utworzono 38 mieszkań chronionych ze 147 miejscami, z których skorzystało 13 osób,
- ✓ 2018 r. – utworzono 48 mieszkań chronionych, w których zapewniono 187 miejsc, z których skorzystało 25 osób;
- ✓ 2019 r. – utworzono 55 mieszkań chronionych ze 180 miejscami, z których skorzystało 15 osób.

(akta kontroli str.15-36, 1703-1712, 1794-1795)

Ministerstwo nie dysponowało danymi dotyczącymi stopnia wykorzystania miejsc w utworzonych mieszkaniach w ramach działania 4.7. w kolejnych latach. W ramach sprawozdania MRPiPS-03 Ministerstwo gromadzi dane dotyczące liczby mieszkań chronionych, miejsc w nich się znajdujących i liczby osób korzystających, jednakże w odniesieniu do ogółu funkcjonujących na terenie kraju mieszkań chronionych, a nie wyłącznie utworzonych w ramach Programu Za życiem.

(akta kontroli str. 1794-1795)

W odniesieniu do przyczyn niewielkiego zainteresowania tą formą pomocy Minister oraz Departament Pomocy i Integracji Społecznej wskazali, że Ministerstwo nie diagnozowało przyczyn niewielkiego zainteresowania ofertą mieszkań chronionych wśród beneficjentów ostatecznych tego działania, ponieważ za taką diagnozę odpowiada wnioskująca o środki jst. Jednocześnie zastępca dyrektora wskazał, że *pomoc społeczna oferuje szeroki wachlarz możliwości wsparcia osób niepełnosprawnych, wychodząc naprzeciw potrzebom tych osób o różnym charakterze*<sup>111</sup>.

(akta kontroli str. 95-101, 132-143)

W odniesieniu do przyczyn kontynuowania realizacji tego działania i dalszego przyznawania środków na jego realizację, mimo niewielkiego wykorzystania dotychczas utworzonych mieszkań, Minister oraz Departament Pomocy i Integracji wskazali, że *nie ma możliwości zaprzestania realizacji Programu w trakcie jego trwania. Z uwagi na to, że Program „Za życiem” jest programem wieloletnim, a środki na jego realizację, w tym tworzenie mieszkań chronionych zaplanowano*

<sup>110</sup> Ministerstwo nie posiada informacji dotyczących liczby osób, które skorzystały z utworzonych mieszkań chronionych według stanu na dzień 30 czerwca 2020 r.

<sup>111</sup> Usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze, w tym specjalistyczne usługi dla osób z zaburzeniami psychicznymi, świadczone są w miejscu zamieszkania osoby ubiegającej się o nie; ośrodki wsparcia, w tym ośrodki wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi świadczą usługi w formie dziennej bądź całodobowej, oferując usługi dostosowane do indywidualnych potrzeb osób niepełnosprawnych. Osobie niepełnosprawnej, która wymaga całodobowej opieki m.in. z powodu niepełnosprawności, niemogącej samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, której nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych, przysługuje prawo do umieszczenia w domu pomocy społecznej.

*na kolejne lata, Departament Pomocy i Integracji Społecznej zobowiązany był do corocznego zebrania potrzeb w tym zakresie oraz dokonania podziału środków.*

(akta kontroli str. 132-140)

Pismem z dnia 24 stycznia 2020 r.<sup>112</sup> Departament Pomocy i Integracji Społecznej skierował do Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych wnioski o dokonanie zmian polegających na nadaniu zaproponowanego brzmienia w zapisach Programu w odniesieniu do działania 4.7. dotyczących m.in. sposobu realizacji działania poprzez dodanie możliwości zakupu lokali w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Uzasadnieniem powyższego był fakt zgłaszania przez samorządy, że w niektórych przypadkach bardziej ekonomiczny i możliwy jest zakup lokalu niż jego budowa czy też adaptacja mieszkania będącego w zasobach gminy.

Pismem z dnia 5 maja 2020 r. zwrócono się do Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych z prośbą o rozważenie zmiany w działaniu 4.7. Programu Za życiem, polegającej na rozszerzeniu grupy docelowej. Zaproponowano zmianę w określeniu celu działania: *udzielanie wsparcia, o którym mowa w art. 53 ustawy o pomocy społecznej dla osób legitymujących się orzeczeniami o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności z powodu zaburzeń psychicznych, niepełnosprawności intelektualnej, całościowych zaburzeń rozwojowych lub epilepsji oraz dla osób niewidomych.*

(akta kontroli str. 136-137,141)

Dyrektor Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych wyjaśnił, że przesłane przez Departament Pomocy i Integracji Społecznej propozycje są przedmiotem analizy Biura. *Jednak w związku z ogłoszeniem na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego (od 14 do 20 marca br.), a następnie stanu epidemii (od 20 marca br. do odwołania) wywołanego wirusem SARS-CoV-2 Biuro skoncentrowało się przede wszystkim na wypracowywaniu rozwiązań (w tym prawnych) niwelujących jego skutki dla osób niepełnosprawnych i ich rodzin/ opiekunów oraz zabezpieczających funkcjonowanie placówek działających na rzecz osób niepełnosprawnych*

(akta kontroli str.864-867)

**2.4.5.** W zakresie sformułowania przez Ministerstwo zasad przyznawania mieszkań chronionych oraz weryfikowania prawidłowości przyznawania mieszkań beneficjentom z grupy docelowej zastępca dyrektora Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej wskazał, że w Programie Za życiem sformułowano grupę docelową działania 4.7., a ponadto sposób przyznawania świadczeń pomocy społecznej, w tym miejsc w mieszkaniach chronionych, reguluje ustawa o pomocy społecznej. Decyzja o przyznaniu pomocy w formie mieszkania chronionego jest wydawana przez ośrodek pomocy społecznej, który rozpatruje wnioski o przyznanie miejsca w mieszkaniu chronionym po analizie dokumentacji dołączonej do wniosku i na podstawie przeprowadzonego wywiadu środowiskowego.

Minister wyjaśnił dodatkowo, że do Ministerstwa *nie docierała korespondencja świadcząca o udostępnianiu mieszkań chronionych osobom nieuprawnionym. Nadzór i kontrola nad zadaniami z obszaru pomocy społecznej leży w gestii wojewodów.*

(akta kontroli str. 95-101)

<sup>112</sup> Odpowiedź na pismo Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych z dnia 13.12.2019 r. w sprawie przekazania propozycji ewentualnych zmian w Programie Za życiem.

**2.4.6.** W zakresie trudności występujących w realizacji tego zadania Minister wskazał brak zasobów lokalowych na utworzenie mieszkań chronionych mogących zapewnić minimalne standardy pomieszczeń oraz brak własnych środków finansowych samorządów na przystąpienie do Programu. Ponadto, występują sytuacje niewykorzystania przyznanych środków w całości lub części, z uwagi m.in. na trudności z wyłonieniem wykonawcy robót lub krótki okres realizacji zadań zwłaszcza, gdy wymagają one dużego zakresu prac.

(akta kontroli str. 15-36)

**2.5. Prowadzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach na potrzeby mieszkalnictwa wspomagane, w tym chronionego dla osób niepełnosprawnych (działanie 4.6.)**

Działanie 4.6 nie było realizowane w sposób i na zasadach określonych w Programie Za życiem. Ministerstwo kilukrotnie pytane o przyczyny wyjaśniło, że działanie *będzie przedmiotem zmian w Programie w większym zakresie.*

(akta kontroli str. )

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

Niegromadzenie oraz brak analizy danych w zakresie rodzaju i liczby orzeczeń lub zaświadczeń dotyczących dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki, w tym korzystających z miejsc opieki dofinansowanych z Programu MALUCH+.

OCENA CZĄSTKOWA

Z zaplanowanej na realizację działania 1.4. - na lata 2017-2019 - kwoty 11.600 tys. zł wykorzystano jedynie 11,6%. Na niski stopień wykorzystania środków, w ocenie NIK, kluczowy wpływ miał zaproponowany, w latach 2017-2019, poziom dofinansowania w wysokości 50%, rezygnacje jst sygnalizowane już po zgłoszeniu wstępnego zapotrzebowania oraz odmowne decyzje resortu wskazujące na nieracjonalność i nieefektywność w wydatkowaniu zakładanych środków, ze względu na małą liczbę planowanych miejsc do utworzenia. Zainteresowanie jst realizacją zadania istotnie wzrosło w 2020 r. po podjęciu przez MRiPS decyzji w zakresie zwiększenia poziomu dofinansowania inwestycji do 80%, tak iż zgłoszone w tym roku zapotrzebowanie przekroczyło kwotę zaplanowaną. Dzięki zrealizowanym inwestycjom nastąpił m.in. wzrost rozwoju sieci domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży o siedem, w związku z czym na koniec 2020 r. na terenie kraju funkcjonowało co najmniej 30 takich domów.

Uwzględniając przyjęty okres programowania (do 2021 r.), NIK zauważa, że dzięki podjętym inwestycjom wskaźniki docelowe określone w Programie Za życiem poprawiły się, jednak nadal nie zostały osiągnięte. Odszaczając się do nich, niezbędne jest utworzenie kolejnych (około) 10 domów, szczególnie w województwach, w których nie funkcjonuje żaden (pięć) lub funkcjonuje jeden (trzy województwa), tak by możliwe było osiągnięcie celu dotyczącego funkcjonowania w każdym województwie co najmniej dwóch domów.

NIK zwraca też uwagę, że Minister podejmując decyzje w zakresie dofinansowania inwestycji nie zawsze kierował się przyjętym założeniem o pierwszeństwie dofinansowania inwestycji w województwach, w których brak jest takich placówek, ewentualnie tylko jedna. I tak np. odmówił dofinansowania miastu Łomża, powiatowi łęczyńskiemu oraz rzeszowskiemu, a więc jst zlokalizowanych w województwach, w których występowały tzw. białe plamy, a przyznał w okresie objętym kontrolą

na przykład miastu Zabrze oraz Sosnowiec, choć w województwie śląskim funkcjonowały już cztery takie domy.

Dodatkowo, argumentacja MRiPS przywołana w przypadku decyzji odmawiających przyznanie środków wskazująca na nieefektywność i nieracjonalność projektów zakładających bardzo małą liczbę miejsc (w 2019 r.) nie była konsekwentna. W 2020 r. przyznano bowiem dofinansowanie miastu Toruń na utworzenie domu z dziewięcioma miejscami, a rok wcześniej odmówiono powiatowi rzeszowskiemu utworzenia domu z 10 miejscami, choć w województwie podkarpackim nie funkcjonował wówczas żaden dom.

Minister, stosownie do wymogów ustawy o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 oraz działania 2.5., corocznie - we współpracy z wojewodami - opracowywał oraz ogłaszał stosowny program resortowy, z zaimplementowanymi od 2017 r. zapisami dotyczącymi pomocy świadczonej dzieciom niepełnosprawnym oraz wymagającym szczególnej opieki. Minister realizował swoje obowiązki w ramach programu Maluch+ bez zbędnej zwłoki i w latach 2017-2020, na podstawie badanej próby, stwierdzono przyznanie dofinansowania wszystkim podmiotom wskazanym przez wojewodów. Dzięki przekazanym środkom utworzono 143 oraz dofinansowano 1.220 miejsc dla dzieci z grupy docelowej. O ile wzrosła liczba miejsc dofinansowanych (z 233 w 2017 r. do 485 w 2019 r.) to spadała jednak liczba miejsc nowo utworzonych (z 77 do 12).

Ustalenie stopnia zaspokojenia potrzeb oraz wykonania planu finansowego Programu Za życiem dla działania 2.5. okazało się niemożliwe, bowiem od 2018 r. zadanie było realizowane w ramach programu Maluch+, bez wyodrębnienia środków przeznaczonych na zaspokojenie potrzeb dzieci z grupy docelowej, a dodatkowo, Ministerstwo nie dysponowało danymi dotyczącymi wykonania wydatków poniesionych w ramach modułu czwartego<sup>113</sup> w odniesieniu do grupy docelowej działania, ponieważ jak wyjaśnili pracownicy Ministerstwa „wzór sprawozdania z programu Maluch+ nie przewidywał takiej informacji”. Zdaniem NIK, celem umożliwienia dokonania pełnej oceny stopnia zaspokojenia potrzeb, a co za tym idzie dalszego racjonalnego planowania środków, niezbędne byłoby wydzielenie w ramach programu Maluch+ odrębnej kategorii odnoszącej się do dzieci z grupy docelowej, jak również gromadzenie danych dotyczących wydatków poniesionych w ramach modułu czwartego.

Postulat ten wydaje się szczególnie aktualny w obliczu stwierdzonej nieprawidłowości polegającej na niegromadzeniu oraz braku analizy danych dotyczących rodzaju i liczby orzeczeń lub zaświadczeń dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki, w tym korzystających z miejsc opieki dofinansowanych z Programu Maluch+, w latach 2019-2020, do czego Minister zobowiązany był zapisami ww. Programu.

Zainteresowanie wsparciem wynikającym z działania 3.2. okazało się bardzo duże, a zgłoszone zapotrzebowanie kilkakrotnie przekroczyło kwotę środków faktycznie wydatkowanych. W wysokim stopniu udało się zrealizować cel działania polegający na ułatwieniu dostępu do tej formy wsparcia większej liczbie osób z grupy docelowej oraz rozwoju bazy umożliwiającej pobyt całodobowy z przyczyn losowych lub na czas odpoczynku opiekuna. Dzięki przekazanym środkom możliwe było uruchomienie 541 miejsc dla osób z grupy docelowej oraz sukcesywne zwiększanie środków na podwyższenie dotacji dla uczestników ze spektrum autyzmu lub niepełnosprawnościami sprzężonymi – z ponad czterech tysięcy w 2017 r. do niemal

<sup>113</sup> Moduł 4 zaplanowany był dla podmiotów innych niż jst - na dofinansowywanie w zakresie zapewnienia funkcjonowania miejsc opieki w instytucjach opieki.

siedmiu – w 2019 r. Podjęte w badanym okresie działania umożliwiły utworzenie 46 ŚDS z dodatkowymi 2.894 miejscami statutowymi oraz zwiększenie liczby miejsc całodobowych o 90. Skutkiem czego zmniejszyła się liczba osób oczekujących na umieszczenie w ŚDS o około 500 (do 1.242 osób na koniec 2019 r.) oraz liczba powiatów, w których nie funkcjonował żaden ŚDS – o 16 (do 26). Celem zapewnienia prawidłowej kwalifikacji uczestników do ŚDS Ministerstwo opracowało i przekazało do stosowania wszystkim wojewodom odpowiednie wytyczne.

Zainteresowanie jst realizacją działania 4.7. okazało się niewielkie. W okresie objętym kontrolą tylko – średnio - 2% wszystkich gmin i 1.3% powiatów, złożyło zapotrzebowanie na dofinansowanie zadania. Dodatkowo, w kolejnych latach funkcjonowania Programu Za życiem, sukcesywnie malało, tak iż w 2020 r. stosowne wnioski złożyło już tylko 0,7% gmin i żaden z powiatów. Wykorzystanie środków na realizację zadania wyniosło jedynie 19% w odniesieniu do planu za trzy kontrolowane lata.

Efektom realizacji działania było utworzenie 141 mieszkań chronionych, w których znajdowało się 514 miejsc, co niemal odpowiadało założeniom Programu (utworzenie około 150 mieszkań w trzy lata). Zainteresowanie nowopowstałymi miejscami przez osoby z grupy docelowej - w roku ich utworzenia - było jednak bardzo niskie, bowiem skorzystały z nich, według danych Ministerstwa, jedynie 53 osoby (10%). Pomimo tego Ministerstwo nie diagnozowało przyczyn niskiego obłożenia utworzonych miejsc. W kolejnych zaś latach nie ustalano stopnia wykorzystania miejsc w ramach działania 4.7.<sup>114</sup> i kontynuowano realizację zadania, według wyjaśnień Ministra, z uwagi na *wieloletni charakter Programu oraz zaplanowanie środków na ten cel*. Dopiero w maju 2020 r. Departament merytoryczny zwrócił się do BON – koordynującego Program, z wnioskiem o rozważenie zmiany w działaniu 4.7. polegającej na rozszerzeniu grupy docelowej po to by zapewnić wyższy odsetek wykorzystania miejsc, jednak w toku trwania kontroli, nadal pozostawał przedmiotem analizy.

NIK wskazuje na długotrwałość procesów rozpatrywania wniosków jst o przekazanie środków (w 2019 r. aż 123 dni), które mogły się stać istotną przyczyną rezygnacji części samorządów. Pozostawiony jst czas na realizację zadania okazywał się zbyt krótki, co Ministerstwo samo zauważyło w Sprawozdaniu z realizacji Programu Za życiem.

OBSZAR

### **3. Wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, ich opiekunów, członków rodzin opiekujących się osobą niepełnosprawną oraz aktywizowanie osób bezrobotnych celem wsparcia opiekunów osób niepełnosprawnych w realizacji codziennych obowiązków domowych**

Opis stanu faktycznego

#### **3.1. Wsparcie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, które opuściły WTZ w celu podjęcia zatrudnienia na otwartym rynku pracy (działanie 3.3.)**

W planie finansowym Programu Za życiem założono poniesienie wydatków w wysokości 4 800 tys. zł (po 1 200,0 tys. zł w latach 2018-2021), ze środków PFRON.

Celem wdrożenia działania 3.3. Programu, ustawodawca 10 maja 2018 r. uchwalił ustawę o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu

<sup>114</sup> Ustalano te dane w odniesieniu do ogółu mieszkań chronionych funkcjonujących na terenie kraju (sprawozdanie MRPiPS-03).

osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw<sup>115</sup>. W wyniku wprowadzonych zmian, na podstawie art. 47 ust. 1 pkt 4a ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych<sup>116</sup> ustalił, że środki PFRON w wysokości do 30% wydatków, przeznacza się na program zatwierdzony przez Radę Nadzorczą, służący finansowaniu zajęć klubowych.

Na bazie tego przepisu w dniu 12 czerwca 2018 r. Rada Nadzorczą PFRON przyjęła program „Zajęcia klubowe w WTZ”<sup>117</sup>, adresowany do podmiotów prowadzących WTZ. Celem tego programu jest wsparcie osób niepełnosprawnych w utrzymaniu samodzielności i niezależności w życiu społecznym i zawodowym poprzez prowadzenie przez WTZ zajęć klubowych jako zorganizowanej formy rehabilitacji<sup>118</sup>. W latach 2018 – 2020 (III kw.) PFRON wydatkował na realizację programu łącznie 8 604,5 tys. zł. Stopień realizacji programu przedstawiał się następująco:

- ✓ z zaplanowanych w 2018 r. środków w wysokości 790 tys. zł wydatkowano 738,5 tys. zł<sup>119</sup>, co oznacza, że osiągnięto 93,5% wskaźnik wykorzystania środków;
- ✓ z zaplanowanych w 2019 r. środków w wysokości 3 281 tys. zł wydatkowano 3 274,6 tys. zł<sup>120</sup>, co oznacza, że osiągnięto 99,8% wskaźnik wykorzystania środków;
- ✓ z zaplanowanych w 2020 r. (III kwartały) środków w wysokości 4 585 tys. zł wydatkowano 4 570,6 tys. zł, co oznacza, że osiągnięto 99,7% wskaźnik wykorzystania środków.

Z informacji przekazanej przez PFRON wynika, że uzyskanie najniższego wskaźnika wykorzystania środków w 2018 r. wynikało z faktu rozpoczęcia realizacji programu w drugiej połowie roku, w wyniku czego do jego realizacji przystąpiła najniższa liczba uprawnionych podmiotów.

W latach 2018 – 2019 do programu:

- ✓ przystąpiło 122 realizatorów (powiatów) - odpowiednio: 50 i 72;
- ✓ dofinansowanie do prowadzenia zajęć klubowych otrzymało łącznie 147 WTZ – odpowiednio 56 i 91;
- ✓ łączna liczba beneficjentów to 1.320 osób – odpowiednio: 524 i 796.

Stwierdzono istotne zróżnicowanie w aktywności poszczególnych województw w realizacji programu. I tak, w latach 2018 – 2019 np. w:

- ✓ województwie podkarpackim: realizatorami było 19 powiatów, dofinansowanie do prowadzenia zajęć otrzymały 24 WTZ, a beneficjentami zostało 267 osób;
- ✓ województwie mazowieckim: realizatorami było 18 powiatów, dofinansowanie do prowadzenia zajęć otrzymało 23 WTZ, a beneficjentami zostało 266 osób;

Z drugiej zaś strony, np. w:

- ✓ województwie warmińsko-mazurskim: realizatorami były dwa powiaty, dofinansowanie do prowadzenia zajęć otrzymały dwa WTZ, a beneficjentami zostało 13 osób;
- ✓ województwie opolskim: realizatorami były trzy powiaty, dofinansowanie do prowadzenia zajęć otrzymały trzy WTZ, a beneficjentami zostało 35 osób.

---

<sup>115</sup> Dz.U. poz. 1076.

<sup>116</sup> Dz.U. z 2020 r., poz. 426.

<sup>117</sup> Uchwała nr 7/2018.

<sup>118</sup> Procedury realizacji przedmiotowego programu zostały zatwierdzone przez Zarząd PFRON uchwałą nr 41/2018 z dnia 26 czerwca 2018 r.

<sup>119</sup> W tym 720,5 tys. zł kwota dofinansowania, a 18 tys. zł – koszty obsługi.

<sup>120</sup> W tym 3 194,7 tys. zł kwota dofinansowania, a 79,9 tys. zł – koszty obsługi.

PFRON poinformował, że przed każdym naborem wniosków o przyznanie środków na realizację programu informuje interesariuszy o możliwości uczestnictwa w programie, a także zabezpiecza środki finansowe pokrywające wszelkie zgłoszone potrzeby w tym zakresie.

PFRON nie gromadził danych w zakresie liczby osób oczekujących na wsparcie w ramach programu „Zajęcia klubowe w WTZ” oraz nie dysponuje danymi w zakresie efektu trwałości w utrzymaniu samodzielności i niezależności w życiu społecznym i zawodowym byłych uczestników programu. Fundusz nie ustalał przyczyn braku aktywności podmiotów prowadzących warsztaty terapii zajęciowej w uczestnictwie w programie.

Fundusz, pytany o pozyskiwanie przez Ministerstwo danych dotyczących realizacji działania 3.3., wskazał na pismo z dnia 6 lutego 2019 r.<sup>121</sup>, stanowiące odpowiedź na zapytanie Dyrektora BON z 30 stycznia 2019 r.<sup>122</sup> Odpowiedź dotyczyła określenia liczby beneficjentów programu, którzy zostali objęci wsparciem w postaci zajęć klubowych w 2018 r., liczby uczestniczących powiatów, liczby WTZ objętych wsparciem. W piśmie odnotowano też zakładany wzrost zainteresowania programem.

Ministerstwo nie monitorowało realizacji działania 3.3., nie występowało m.in., tak jak do innych realizatorów działań Programu Za życiem, z corocznym zapytaniem o przedstawienie danych dotyczących realizacji zadania, o czym szerzej w pkt 5.1. wystąpienia pokontrolnego. Celem sporządzenia zbiorczego sprawozdania z realizacji Programu korzystał z publikowanych przez PFRON sprawozdań z realizacji planu rzeczowo-finansowego.

(akta kontroli str. 1120-1131)

### **3.2. Wsparcie rodziców i opiekunów osób niepełnosprawnych w realizacji codziennych obowiązków, w ramach prac społecznie użytecznych (działanie 3.4.)**

**3.2.1.** Zgodnie z Planem finansowym Programu na realizację działania 3.4. na lata 2017-2019 zaplanowano środki z Funduszu Pracy w łącznej kwocie 1.068 tys. zł (2017 r. – 210 tys. zł; 2018-2021 po 429 tys. zł na każdy rok).

Dyrektor Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych wskazał, że przedstawienie kwot faktycznie zaplanowanych na realizację tego działania w latach 2017-2020 nie jest możliwe. Samorządy powiatowe otrzymują na dany rok limit środków Funduszu Pracy na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, bez wskazania konkretnych form aktywizacji czy poszczególnych grup beneficjentów. Rozszerzenie katalogu uprawnionych do korzystania z form pomocy zawartych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy o opiekunów osób niepełnosprawnych nie wiązało się z zaplanowaniem konkretnej puli środków przeznaczonych dla tej grupy uprawnionych.

(akta kontroli str. 73-80)

W latach 2017-2019 wydatkowano na ten cel środki w łącznej kwocie 774,7 tys. zł (73% planu), w tym:

- ✓ 2017 r. - 109,9 tys. zł (tj. 52,3% kwoty ujętej w Planie finansowym);
- ✓ 2018 r. - 282,8 tys. zł (tj. 65,9% kwoty zaplanowanej);
- ✓ 2019 r. - 382 tys. zł (tj. 89% kwoty zaplanowanej).

(akta kontroli str. 40-62)

<sup>121</sup> DPR.4141.294.KL.2019.

<sup>122</sup> BON.II.52352.119.2018.EK.

**3.2.2.** Realizacja działania 3.4. Programu Za życiem miała odbywać się poprzez sieć powiatowych urzędów pracy współpracujących z ośrodkami pomocy społecznej. Minister wyjaśnił, że dane dotyczące realizacji działania pozyskiwane są z systemu analityczno-raportowego CeSAR. Z systemu tego można pozyskać dane (zarówno zbiorcze dla kraju jak i z podziałem na urzędy pracy) dotyczące m.in. liczby rejestrujących się opiekunów, liczby osób skierowanych do prac społecznie użytecznych na rzecz opiekunów osób niepełnosprawnych, liczby opiekunów osób niepełnosprawnych, którzy skorzystali z aktywizacji zawodowej, w tym liczby opiekunów, których objęto działaniami w ramach wspierania zatrudnienia członków rodzin opiekujących się osobą niepełnosprawną oraz w ramach dostępu do usług i instrumentów rynku pracy członków rodzin opiekujących się osobą niepełnosprawną.

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Rynku Pracy wynikało, że nie gromadzono informacji odnoszących się do wdrożenia przez powiatowe urzędy pracy działania. Odpowiednie zapisy dotyczące możliwości objęcia tą formą pomocy zawarte są w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Realizacja działania wynika z przepisów i co do zasady wszystkie urzędy pracy mają możliwość ich stosowania w oparciu o przesłanki wynikające z sytuacji na lokalnym rynku pracy. Brak jest natomiast danych w ministerstwie czy wszystkie urzędy pracy wdrożyły działanie.

(akta kontroli str. 40-62, 260-263, 280-283, 321-323)

Z wyjaśnień Ministra wynikało natomiast, że fakt, iż nie we wszystkich nawet urzędach kierowano osoby do prac społecznie użytecznych na rzecz opiekunów osób niepełnosprawnych nie musi oznaczać, że powiatowy urząd pracy nie wdrożył działania, może zaś wynikać ze stopnia zainteresowania uzyskaniem takiej pomocy, sytuacji na lokalnym rynku pracy oraz zarejestrowania w powiatowym urzędzie pracy bezrobotnych, spełniających warunki do skierowania do takich prac.

(akta kontroli str. 40-62)

**3.2.3.** Z danych pozyskanych z systemu CeSAR w dniu 4 listopada 2020 r. wynikało, że od początku uruchomienia Programu Za życiem do prac społecznie użytecznych na rzecz opiekunów osób niepełnosprawnych urzędy pracy skierowały łącznie 102 osoby w nich zarejestrowane (2017 r. – 5 osób, 2018 r. – 46; 2019 r. – 44, 2020 r. – 7). Ministerstwo nie dysponuje jednak informacjami w zakresie liczby rodzin, do których pomoc ta została skierowana, ponieważ w niektórych przypadkach pomoc mogła być świadczona tej samej rodzinie kilkakrotnie.

(akta kontroli str. 260-263, 273-275)

W kontrolowanym okresie Ministerstwo trzykrotnie skierowało do powiatowych urzędów pracy<sup>123</sup> kwestionariusze dotyczące realizacji Programu Za życiem w zakresie działania 3.4. oraz poddziałania 3.5.3. i 3.5.5. W zakresie działania 3.4. kwestionariusze zawierały dane dotyczące liczby: wniosków złożonych przez ośrodki pomocy społecznej; pozytywnie rozpatrzonych wniosków; bezrobotnych, którzy rozpoczęli prace społecznie użyteczne na rzecz opiekunów osoby niepełnosprawnej oraz kwoty wydatków funduszu pracy na prace społecznie użyteczne świadczone na rzecz opiekunów osoby niepełnosprawnej za lata 2017-2019. Z przedłożonych informacji wynikało, że w latach 2017-2019:

- ✓ ośrodki pomocy społecznej złożyły łącznie 288 wniosków (odpowiednio: 25, 133 i 130), z których 273 zostały rozpatrzone pozytywnie (21, 123 i 129).

<sup>123</sup> Pismo z dnia 15.06.2018 r., znak DF-V.0212.87.2018.IW; pismo z dnia 21.12.2018 r., znak DF-V.0212.143.2018.IW; pismo z dnia 09.01.2020 r., znak DF-V.0211.1.2020.IW.

(akta kontroli str. 40-62, 298, 311, 314)

Dyrektor Departamentu Funduszu Pracy wyjaśnił, że Ministerstwo nie dysponuje informacjami dotyczącymi przyczyn negatywnego rozpatrzenia wnisków. Przepisy regulujące kwestie prac społecznie użytecznych<sup>124</sup> nie nakładają na urzędy pracy obowiązku przekazywania do Ministerstwa informacji w przedmiotowej sprawie. Ministerstwo również nie występowało o przedłożenie uzasadnienia odmownego załatwienia wniosków.

(akta kontroli str. 315-317)

- ✓ do opiekunów osób niepełnosprawnych skierowano 561 bezrobotnych (odpowiednio: 26, 236 i 299).

(akta kontroli str. 40-62)

Z powyższego wynika, że według kwestionariuszy przekazanych przez powiatowe urzędy pracy w latach 2017-2019 do prac społecznie użytecznych skierowano 561 bezrobotnych, a według systemu CeSAR 95 osób. W poszczególnych latach różnice te przedstawiały się następująco:

- ✓ 2017 r. liczba skierowanych osób według systemu CeSAR – 5; według kwestionariuszy – 26;
- ✓ 2018 r. - liczba skierowanych osób według systemu CeSAR – 46; według kwestionariuszy – 236;
- ✓ 2019 r. - liczba skierowanych osób według systemu CeSAR – 44; według kwestionariuszy – 299.

(akta kontroli str. 40-62, 273-275)

Dyrektor Departamentu Rynku Pracy wskazał, że na powyższe rozbieżności mogło wpłynąć m.in. to, że jeżeli za daną osobę powiatowy urząd pracy ponosił wydatki przez kilka miesięcy to prawdopodobnie kilkukrotnie została ona policzona w zestawieniu wydatków. Nie można również wykluczyć sytuacji, że powiatowe urzędy pracy, mimo ciążącego na nich obowiązku, nie wprowadzały danych dotyczących Programu Za życiem do systemu Syriusz (w którym powinny być odnotowywane wszystkie dane dotyczące realizowanych przez nie zadań), a tym samym dane w systemie CeSAR nie są kompletne (dane z systemu Syriusz są wczytywane do Aplikacji Centralnej, z której dane są pobierane do CeSAR).

(akta kontroli str. 260-263, 273-275)

**3.2.4.** Minister wyjaśnił, że wobec niewielkiej skali zastosowania tego instrumentu, trudno dokonać jego oceny w kontekście zaspokojenia potrzeb grupy docelowej. Ponadto Ministerstwo nie dysponuje danymi na temat wielkości grupy docelowej.

(akta kontroli str. 40-62)

**3.2.5.** W odniesieniu do diagnozowania trudności we wdrażaniu lub realizacji tego działania Minister wyjaśnił, że do Ministerstwa nie wpływały sygnały z powiatowych urzędów pracy odnośnie problemów w realizacji działania Pomoc w domu – w ramach prac społecznie użytecznych.

(akta kontroli str. 40-62)

### **3.3. Wsparcie zatrudnienia członków rodzin zajmujących się osobą niepełnosprawną (działanie 3.5.)**

<sup>124</sup> Tj. ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie organizowania prac społecznie użytecznych.

**3.3.1.** W planie finansowym Programu Za życiem na realizację działania 3.5. w latach 2017-2019 przewidziano środki z Funduszu Pracy w łącznej kwocie 134.000 tys. zł (2017 r. – 23.040 tys. zł; 2018-2021 po 55.480 tys. zł na każdy rok).

Dyrektor Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych wskazał, że przedstawienie kwot faktycznie zaplanowanych na realizację poddziałania 3.5.1., 3.5.2., 3.5.3 i 3.5.5. w latach 2017-2020 nie jest możliwe. Samorządy powiatowe otrzymują na dany rok limit środków Funduszu Pracy na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, bez wskazania konkretnych form aktywizacji czy poszczególnych grup beneficjentów. Rozszerzenie katalogu uprawnionych do korzystania z form pomocy zawartych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy o opiekunów osób niepełnosprawnych nie wiązało się z zaplanowaniem konkretnej puli środków przeznaczonych dla tej grupy uprawnionych.

Natomiast kwoty przeznaczone na poddziałanie 3.5.6., jak wyjaśnił dyrektor, nie są planowane, ale determinowane kwotami wynikającymi z zapotrzebowań (wniosków) składanych przez starostów powiatów. Decyzję o przyznaniu środków rezerwy na realizację tych programów podejmuje minister właściwy ds. pracy.

(akta kontroli str.73-80)

Zgodnie z planem finansowym Programu Za życiem na realizację poddziałania 3.5.1. na lata 2018-2019 zaplanowano środki w łącznej kwocie 28.800 tys. zł (po 14.400 tys. zł na każdy rok), zaś na realizację poddziałania 3.5.2. w latach 2017-2019 - łącznie 70.000 tys. zł (2017 r. – 14.000 tys. zł; 2018-2021 po 28.000 tys. zł na każdy rok).

Dyrektor Departamentu Funduszu wskazał, że nie prowadzono analizy dotyczącej wydatków na te poddziałania. Plan i analizy wydatków dotyczą środków przekazywanych urzędowi pracy na finansowanie wszystkich programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, w ramach których finansowane mogą być również zadania wynikające z Programu Za życiem.

(akta kontroli str. 321-323)

Na realizację działania 3.5.3. w latach 2017-2019 w planie finansowym Programu przewidziano kwotę 13.000 tys. zł (2017 r. – 2.600 tys. zł; 2018-2021 po 5.200 tys. zł na każdy rok), z której zrealizowano w tym okresie 5% środków, tj. 652,8 tys. zł, w tym:

- ✓ 2017 r. - dofinansowano podjęcie działalności gospodarczej kwotą 73 tys. zł (tj. 2,8% ujętej w planie);
- ✓ 2018 r. - wypłacono jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej przez bezrobotnych opiekunów osoby niepełnosprawnej w kwocie 89,9 tys. zł (tj. 1,7% kwoty przewidzianej w planie na to poddziałanie);
- ✓ 2019 r. wydatkowano środki w łącznej kwocie 489,9 tys. zł (tj. 9,4% kwoty ujętej w Planie finansowym Programu): wypłacono jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej przez opiekunów osoby niepełnosprawnej - bezrobotnych lub poszukujących pracy - w kwocie 110,6 tys. zł oraz udzielono pożyczek na podjęcie działalności gospodarczej polegającej na prowadzeniu żłobka lub klubu dziecięcego z miejscami integracyjnymi lub polegającej na świadczeniu usług rehabilitacyjnych dla dzieci w kwocie 379,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 40-62)

Na realizację poddziałania 3.5.5. w latach 2017-2019 przewidziano w planie finansowym Programu środki w łącznej kwocie 1.600 tys. zł (2017 r. – 320 tys. zł; 2018-2021 po 640 tys. zł na każdy rok).

W latach 2017-2019 w ramach refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy związanego bezpośrednio ze sprawowaniem opieki nad dziećmi niepełnosprawnymi lub prowadzeniem dla nich zajęć oraz stanowiska pracy związanego bezpośrednio ze świadczeniem usług rehabilitacyjnych dla dzieci niepełnosprawnych wydatkowano środki w łącznej kwocie 111,5 tys. zł (tj. 7% kwoty ujętej w Planie finansowym), w tym:

- ✓ 2017 r. - 44 tys. zł (tj. 13,8% ujętej w planie finansowym na ten rok).
- ✓ 2018 r. - 45,5 tys. zł (tj. 7,1%),
- ✓ 2019 r. – 22 tys. zł (tj. 3,4%).

(akta kontroli str. 40-62)

Na poddziałanie 3.5.6. w latach 2017-2019 w planie finansowym przewidziano środki w łącznej kwocie 15.000 tys. zł (po 5.000 tys. zł na każdy rok).

W latach 2017-2019 na finansowanie przez powiatowe urzędy pracy programów aktywizacji zawodowej bezrobotnych rodziców powracających na rynek pracy oraz bezrobotnych opiekunów osób niepełnosprawnych rozdysponowano środki w łącznej kwocie 16.762,3 tys. zł (tj. 111,7 kwoty ujętej w planie finansowym), tj. w:

- ✓ 2017 r. - 3.252,1 tys. zł (tj. 65%);
- ✓ 2018 r. - 5.058,3 tys. zł (tj. 101,2%);
- ✓ 2019 r. - 8.451,9 tys. zł (169%).

(akta kontroli str. 1809-1820)

**3.3.2. Rozwiązania ustawowe mające na celu wdrożenie działania 3.5. Programu** Za życia zostały wprowadzone nowelizacją ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>125</sup>, która weszła w życie z dniem 1 lipca 2017 r. oraz rozporządzeniami MRPiPS z dnia 14 lipca 2017 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej<sup>126</sup> i z dnia 27 września 2018 r. w sprawie przyznawania środków na podjęcie działalności na zasadach określonych dla spółdzielni socjalnych (...) <sup>127</sup>. Regulacje te obejmują wszystkie docelowe grupy działania.

(akta kontroli str. 40-62)

Zastępca dyrektora Departamentu Rynku Pracy wskazała, że Ministerstwo pozyskiwało dane zbiorcze dla kraju z systemu analityczno-raportowego CeSAR. Z danych pozyskanych z tego systemu wynikało, iż od początku uruchomienia programu z pomocy w ramach wspierania aktywizacji zawodowej opiekunów osób niepełnosprawnych skorzystało łącznie 911 opiekunów (2017 r. – 123, 2018 r. – 181; 2019 r. – 394; 2020 r.<sup>128</sup> – 213), z tego w ramach:

- ✓ poddziałania 3.5.1. - 159 osób będących opiekunami objęto działaniami w ramach wspierania zatrudnienia członków rodzin opiekujących się osobą niepełnosprawną (2017 r. – 20; 2018 r. – 36; 2019 r. – 67; 2020 r. - 36);

<sup>125</sup> Dz.U. z 2020 poz.1409, ze zm.

<sup>126</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 1380, ze zm.

<sup>127</sup> Dz.U. poz. 1859.

<sup>128</sup> Dane na 04.11.2020 r.

- ✓ poddziałania 3.5.2. - 752 osoby w ramach dostępu do usług i instrumentów rynku pracy członków rodzin opiekujących się osobą niepełnosprawną (2017 r. – 103; 2018 r. – 145; 2019 r. – 327, 2020 r. - 177).

(akta kontroli str. 273-275, 280-283)

Na podstawie informacji uzyskanych z kwestionariuszy opisanych w ppkt 3.2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego ustalono, że w kontrolowanym okresie z pomocy w ramach:

- ✓ poddziałania 3.5.3. skorzystało łącznie 17 osób;
- ✓ poddziałania 3.5.5. – 5 osób.

(akta kontroli str. 40-62)

W programach aktywizacji zawodowej bezrobotnych rodziców powracających na rynek pracy oraz bezrobotnych opiekunów osób niepełnosprawnych finansowanych ze środków rezerwy Funduszu Pracy (poddziałanie 3.5.6.) uczestniczyło łącznie 1.816 osób. Dane te wynikają z corocznie sporządzanych przez Wojewódzkie Urzędy Pracy *sprawozdań<sup>129</sup> z efektywności wydatkowania środków rezerwy na finansowanie działań aktywizacyjnych przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy – programy uruchomione w danym roku ze środków Funduszu Pracy.*

(akta kontroli str. 318-320, 611-658)

Minister wskazał, że poddziałanie 3.5.4. Programu Za życiem – stworzenie preferencyjnych warunków dla przedsiębiorców będących członkami rodzin osób opiekujących się osobami niepełnosprawnymi w pozyskaniu środków na nowe miejsca pracy nie zostało wprowadzone. W czasie procedowania – wynikających z realizacji postanowień Programu Za życiem – zmian w ustawie o promocji zatrudnienia dotyczących m.in. wspomnianego poddziałania, Rządowe Centrum Legislacji (RCL) zgłosiło uwagę dotyczącą preferencyjnego traktowania przedsiębiorców będących opiekunami osób niepełnosprawnych wobec pozostałych przedsiębiorców i wskazało, że taki zapis budzi wątpliwości, co do konstytucyjnej zasady równości. Uwaga zgłoszona przez RCL została uwzględniona i przedsiębiorców będących opiekunami osób niepełnosprawnych usunięto z grupy podmiotów uprzywilejowanych, które będą uprawnione do zwrotu refundacji bez odsetek. Tym samym poddziałanie 3.5.4. nie jest realizowane.

(akta kontroli str. 40-62)

**3.3.3.** Z wyjaśnień Zastępcy dyrektora Departamentu Rynku Pracy wynikało, że: Ministerstwo nie dysponowało danymi dotyczącymi wielkości grupy docelowej, ponieważ nie wszystkie osoby są taką pomocą zainteresowane i rejestrują się w powiatowych urzędach pracy. Ponadto decyzje w zakresie wsparcia w formie aktywizacji zawodowej opiekunów osób niepełnosprawnych podejmuje starosta.

(akta kontroli str. 273-275, 280-287)

**3.3.4.** W zakresie trudności w realizacji działania 3.5. Minister wskazał na: *uregulowania prawne utrudniające osobom uprawnionym korzystanie z pomocy. Zasadniczym problemem jest wyłączenie opiekunów osoby niepełnosprawnej pobierających świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy na podstawie przepisów o świadczeniach rodzinnych, lub zasiłek dla opiekuna*

<sup>129</sup> Sprawozdanie obejmowało dane dotyczące: określenie programu, kwota środków przyznanych z rezerwy FP (w tys. zł), wykonanie, w tym środki FP wydatkowane na realizację programu (ogółem, ze środków FP przyznanych algorytmem na 2018 r., z rezerwy FP na 2018 r.), liczba osób uczestniczących w programie, w tym: liczba osób które zakończyły udział w 2018 r., liczba osób zatrudnionych w 2018 r., liczba osób, które kontynuują udział w programie w 2019 r.

na podstawie przepisów o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów z możliwości wnioskowania m.in. o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej czy możliwości skierowania opiekuna do pracy u przedsiębiorcy w ramach refundacji. Powyższy warunek stanowi dla poszukującego pracę niepozostającego w zatrudnieniu opiekuna osoby niepełnosprawnej barierę, ponieważ wymaga od niego rezygnacji ze świadczeń/zasiłków przy ubieganiu się o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej.

Dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej jest instrumentem fakultatywnym, rezygnacja z pobierania przez opiekuna osoby niepełnosprawnej ze wspomnianych świadczeń/zasiłków (warunek przy wnioskowaniu o dofinansowanie) i nieuwzględnienie przez starostę wniosku o dofinansowanie może pozostawić opiekuna osoby niepełnosprawnej - przynajmniej na okres nabycia praw do ww. świadczeń/zasiłków - bez środków do życia.

Rozwiązaniem powyższej sytuacji byłoby usunięcie wyłączenia dotyczącego opiekunów osoby niepełnosprawnej pobierających wyżej wskazane świadczenia. Skorzystanie z pomocy w postaci dofinansowania, przyznania środków na założenie lub przystąpienie do spółdzielni socjalnej czy skierowanie do pracy w ramach refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, spowodowałoby automatyczną utratę prawa do ww. świadczeń/zasiłków. Takie rozwiązanie powinno sprzyjać podejmowaniu przez opiekunów aktywności zawodowej, ponieważ nie powoduje wymogu rezygnacji z zasiłków przy braku pewności, czy uzyskają środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej lub zostaną zatrudnieni.

Usunięcie tego wyłączenia zostało uwzględnione w projekcie ustawy o rynku pracy (przygotowanym przez MRiPS), nad którym prace trwały w 2019 r. Prace te zostały jednak wstrzymane, ponieważ omawiany projekt ustawy nie został uwzględniony w nowym wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów.

(akta kontroli str. 40-62, 260-323, 659)

Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wyjaśnił, że: projekt ustawy o rynku pracy został wprowadzony do archiwalnego wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów 26 marca 2018 r. pod nr UD366. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej tym samym pismem z 28 listopada 2019 r. zwrócił się z prośbą o wprowadzenie tego projektu do nowego wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Zgłosił zatem wprowadzić wolę kontynuacji prac nad tym projektem ustawy, ale po tym fakcie nie przekazał kompletu dokumentów wymaganego do rozpatrzenia przez Zespół, bowiem od dnia 17 grudnia 2019 r. do wniosku o wprowadzenie projektu dokumentu rządowego do wykazu prac legislacyjnych albo wykazu prac programowych Rady Ministrów wnioskodawca powinien dołączyć projekt dokumentu rządowego, w tym przypadku projekt ustawy wraz z uzasadnieniem i OSR.<sup>130</sup> Analogiczny obowiązek wynikał także z Regulaminu pracy Rady Ministrów w brzmieniu obowiązującym od 24 grudnia 2019 r. do 4 grudnia 2020 r.<sup>131</sup>

(akta kontroli str. 40-62, 260-264, 1713)

Ponadto w odpowiedzi na pismo Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych z grudnia 2019 r. w sprawie przekazania propozycji ewentualnych zmian w Programie przedstawiono problem wyłączenia opiekunów

<sup>130</sup> Podstawa prawna: § 5 pkt 2 zarządzenia Prezesa Rady Ministrów z 17 grudnia 2019 r. w sprawie Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu.

<sup>131</sup> Podstawa prawna: § 25a ust. 4 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 23 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (Dz. U. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.).

osoby niepełnosprawnej pobierających świadczenie pielęgnacyjne lub specjalny zasiłek opiekuńczy i wskazano na możliwość wprowadzenia powyższej zmiany w przypadku jego wejścia w życie z terminem wcześniejszym niż projektowana wówczas ustawa o rynku pracy, o czym w pkt 5.3 wystąpienia pokontrolnego.

### **3.4. Spółdzielczość socjalna na rzecz opiekunów osób z niepełnosprawnością oraz ich rodzin (działanie 6.2.)**

**3.4.1.** W celu realizacji działania 6.2. Programu Za życiem została znowelizowana ustawa o spółdzielniach socjalnych (termin wejścia w życie 31 marca 2018 r.)<sup>132</sup>.

(akta kontroli str. 40-62)

**3.4.2.** W Planie finansowym Programu Za życiem na realizację działania 6.2. w latach 2017-2019 zaplanowano środki z Funduszu Pracy w łącznej kwocie 1.500 tys. zł (2017 r. – 300 tys. zł; 2018-2021 po 600 tys. zł na każdy rok).

Dyrektor Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych w odniesieniu do kwot faktycznie zaplanowanych na realizację tego działania w latach 2017-2020 wskazała, że na ten cel wydatkowano środki z PFRON. Plany finansowe tych Funduszy opracowywane są na poziomie ogólnym, a tym samym nie jest możliwe wskazanie konkretnych kwot zaplanowanych na to działanie.

(akta kontroli str. 73-80)

Na realizację tego działania w latach 2018-2019 wydatkowano środki w łącznej kwocie 2.693,1 tys. zł (w tym: PFRON – 290 tys. zł; Fundusz Pracy – 2.402,1 tys. zł), w tym w:

- ✓ 2018 r. 1.116,3 tys. zł (w tym: PFRON – 47 tys. zł, Fundusz Pracy – 1.069,3 tys. zł);
- ✓ 2019 r. - 1.575,8 tys. zł (w tym: PFRON – 243 tys. zł; Funduszu Pracy – 1.332,8 tys. zł).

(akta kontroli str. 260-263, 277-279, 1813-1818)

Środki wydatkowane na ten cel z Funduszu Pracy stanowiły 178,2% i 222,1% kwot ujętych w Planie finansowym Programu Za życiem. W ww. Planie nie wskazano środków PFRON jako źródeł finansowania realizacji tego działania.

**3.4.3.** Stosownie do art. 19a ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych<sup>133</sup> Rada Ministrów przedkłada Sejmowi i Senatowi Rzeczypospolitej Polskiej w okresach dwuletnich, najpóźniej do dnia 30 czerwca informacje o funkcjonowaniu spółdzielni socjalnych, w oparciu o dane przekazane ministrowi właściwemu do spraw zabezpieczenia społecznego przez związki rewizyjne właściwe dla spółdzielczości socjalnej do dnia 30 grudnia roku poprzedzającego rok złożenia informacji.

<sup>132</sup> Ustawa z dnia 15 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 poz. 2494, ze zm.). W ramach nowelizacji ustawy o spółdzielniach socjalnych wprowadzono następujące zmiany: rozszerzono katalog osób, które mogą zakładać i przystąpić do spółdzielni socjalnej o poszukujących pracy opiekunów osób niepełnosprawnych oraz osoby usamodzielniane wychodzące z pieczy zastępczej; obniżono obecny limit 50% osób zagrożonych wykluczeniem społecznym konieczny do założenia spółdzielni socjalnej do 30% dla osób o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności. Przewidziano również obniżenie obecnego limitu zatrudnieniowego osób zagrożonych wykluczeniem społecznym do 30% w przypadku, gdy spółdzielnia socjalna prowadzi działalność usługową w zakresie rehabilitacji osób niepełnosprawnych; warunkowo zmniejszono liczbę założycieli spółdzielni z 5 do 3 osób; wzmocniono rolę pracowników spółdzielni socjalnych niebędących jej członkami; umożliwiono tworzenie „konsorcjum spółdzielczego”; zwolniono spółdzielnie socjalne ze składek na Krajową Radę Spółdzielczą, o ile przynależą one do właściwego związku rewizyjnego; wprowadzono możliwość odbycia nieodpłatnych praktyk zawodowych w spółdzielni socjalnej przez osobę niepełnosprawną z WTZ; zmodyfikowano istniejące oraz wprowadzono nowe formy wsparcia finansowego o charakterze fakultatywnym.

<sup>133</sup> Dz.U. 2020 r., poz. 2085, ze zm.

Informacja o funkcjonowaniu spółdzielni socjalnych za lata 2018-2019 (przygotowana przez Departament Ekonomii Społecznej i Solidarnej w MRiPS) obejmowała swoim zakresem m.in.: ramy prawne i liczbę spółdzielni socjalnych, strukturę i zatrudnienie w spółdzielniach socjalnych (w tym m.in. zatrudnienie i liczbę pracujących niepełnosprawnych), przedmiot działalności, czas funkcjonowania, bieżące problemy, instrumenty wsparcia spółdzielni socjalnych, realizację zamówień publicznych przez spółdzielnie socjalne<sup>134</sup>.

W 2018 r. w spółdzielniach socjalnych zatrudnione były 1.864 osoby niepełnosprawne, co stanowiło 22,5% ogółu zatrudnionych (8.268), natomiast w 2019 r. zatrudniono 1.714 osób niepełnosprawnych, co stanowiło 20,5% ogółu zatrudnionych w spółdzielniach socjalnych (8.355). Z powyższego wynika, że liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych w spółdzielniach socjalnych zmalała w 2019 r. w stosunku do 2018 r. o 150 osób.

(akta kontroli str. 40-62)

Zastępca dyrektora Departamentu Ekonomii Społecznej i Solidarnej wskazał, że wahania liczby osób niepełnosprawnych zatrudnianych w spółdzielniach socjalnych są naturalnym zjawiskiem, na który wpływ ma wiele czynników i nie należy niniejszego spadku traktować jako trendu. Należy bowiem uwzględnić zróżnicowane zapotrzebowanie i możliwości spółdzielni socjalnych w zakresie zatrudnienia nowych pracowników. Ministerstwo stara się stwarzać jak najbardziej dogodne warunki do zatrudnienia osób niepełnosprawnych w tych podmiotach, jednak ostateczne decyzje dotyczące doboru pracowników leżą po stronie pracodawcy. Zmniejszenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych w spółdzielniach socjalnych może wynikać również z mniejszego zapotrzebowania na tę formę pracy wśród osób niepełnosprawnych i podejmowanie zatrudnienia w innych podmiotach. Ponadto według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. liczba osób niepełnosprawnych zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy zmniejszyła się w stosunku do poprzedniego roku o 4.543 osoby.

(akta kontroli str. 260-263, 277-279)

**3.4.4.** Ministerstwo nie dysponowało danymi, które pozwalałyby stwierdzić, czy w spółdzielniach socjalnych znalazły zatrudnienie wszystkie zainteresowane osoby.

(akta kontroli str. 260-263, 277-279)

**3.4.5.** Podczas realizacji działania nie zdiagnozowano trudności związanych z jego wdrażaniem.

(akta kontroli str. 40-62)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Niepodejmowanie działań mających na celu rzetelne ustalenie liczby osób bezrobotnych skierowanych do prac społecznie użytecznych na rzecz opiekunów osób niepełnosprawnych (działanie 3.4. Programu Za życiem), mimo dysponowania przez Ministerstwo wysoce różniącymi się danymi w tym zakresie.

**OCENA CZĄSTKOWA**

Zainteresowanie wsparciem wynikającym z działania 3.4. jeszcze znikome w 2017 r. wzrosło w kolejnych latach około 10-krotnie, tak iż wykonanie wydatków za lata 2017-2019 wyniosło 73% kwoty zaplanowanej w planie finansowym Programu na ten okres. Ministerstwo nie dysponowało rzetelnymi danymi dotyczącymi liczby

<sup>134</sup> <http://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/5C48906A231DE543C12585B40042596B/%24File/521.pdf>

osób bezrobotnych skierowanych do prac społecznie użytecznych. Dane w tym zakresie wynikające z systemu CeSAR istotnie różniły się od danych pozyskanych przy pomocy kwestionariusza trzykrotnie skierowanego przez Ministerstwo do powiatowych urzędów pracy.

Dokonanie rzetelnej oceny w zakresie realizacji całego działania 3.5. - wobec braku wyodrębnienia budżetów dla poddziałania 3.5.1. i 3.5.2. oraz poniesionych na ich realizację wydatków - okazało się niemożliwe. W zakresie tych poddziałań w Ministerstwie dostępne były jedynie dane dotyczące niewielkiej liczby „zaktywizowanych” osób. Zainteresowanie poddziałaniami 3.5.3. i 3.5.5. okazało się minimalne. Wykonanie planu finansowego za lata 2017-2019 wyniosło odpowiednio 5 i 7%, a z oferowanej pomocy skorzystało jedynie 17 i 5 osób. Zgoła odmienna sytuacja miała zaś miejsce w przypadku poddziałania 3.5.6., dla którego wykonanie – w wymienionym okresie – wyniosło 112% w odniesieniu do planu, a pomocą objęto ponad 1.800 osób. Pomimo zdiagnozowania trudności i barier w realizacji działania 3.5. Ministerstwo nie podjęło skutecznych działań celem ich wyeliminowania.

Zainteresowanie pomocą oferowaną w ramach działania 6.2. było wysokie, tak iż, tylko w dwóch latach (2018-2019), wykonano wydatki w niemal pełnej wysokości zaplanowanej w planie finansowym Programu Za życiem na cały okres programowania (99,7%). Dokonując wydatków posiłkowano się środkami z PFRON, choć w planie finansowym Programu jako jedyne źródło finansowania wskazano Fundusz Pracy. Minister, zgodnie z wymogami, przygotował celem sporządzenia przez Radę Ministrów informacji, przedkładanej Sejmowi i Senatowi RP, sprawozdanie o funkcjonowaniu spółdzielni socjalnych w latach 2018-2019. Liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych w spółdzielniach socjalnych zmalała w 2019 r. w stosunku do 2018 r., co mogło wynikać z różnych przyczyn, m.in. zmniejszenia liczby osób niepełnosprawnych zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy o ponad 4,5 tys. osób. Ministerstwo nie dysponowało danymi, które pozwalałyby stwierdzić, czy w spółdzielniach socjalnych znalazły zatrudnienie wszystkie zainteresowane osoby, ewentualnie jaka ich część.

Również zainteresowanie wsparciem wyikającym z działania 3.3. Programu Za życiem, realizowane przez PFRON, okazało się bardzo duże i zależne było od aktywności poszczególnych powiatów. Ministerstwo nie monitorowało realizacji działania 3.3., nie występowało nawet, tak jak do innych realizatorów działań Programu Za życiem, z corocznym zapytaniem o przedstawienie danych dotyczących realizacji zadania. Celem sporządzenia zbiorczego sprawozdania z realizacji Programu korzystał z publikowanych przez PFRON sprawozdań z realizacji planu rzeczowo-finansowego. Swoje zainteresowanie ograniczyło do jednorazowego zapytania Funduszu o dane statystyczne.

#### OBSZAR

Opis stanu  
faktycznego

## **4. Wsparcie finansowe i pozostałe rodzaje wsparcia**

### **4.1. Zapewnienie jednorazowego świadczenia (działanie 2.7.)**

W planie finansowym Programu Za życiem na realizację działania 2.7. zaplanowano środki z budżetu państwa w wysokości 260.000 tys. zł, po 52.000 tys. zł rocznie.

Z tytułu urodzenia się żywego dziecka, posiadającego zaświadczenie, o którym mowa w art. 4 ust. 3 ustawy o wsparciu, wypłacono w okresie objętym kontrolą łącznie 14 275 świadczeń, o których mowa w art. 10 ust. 1 cyt. ustawy, w jednorazowej wysokości 4 tys. zł, na łączną kwotę 57.096,9 zł, tj. w roku:

- ✓ 2017 – 4 129 świadczeń na kwotę 16.515,2 tys. zł;
- ✓ 2018 – 4 009 świadczeń na kwotę 16.036 tys. zł;
- ✓ 2019 – 4 339 świadczeń na kwotę 17.355,6 tys. zł;

✓ 2020 (I pół) – 1 798 świadczeń na kwotę 7.190,1 tys. zł<sup>135</sup>.

Ministerstwo poinformowało, że nie gromadziło danych o liczbie wniosków o jednorazowe świadczenie, jak też o przyczynach decyzji odmownych, w ramach prowadzonej sprawozdawczości rzeczowo-finansowej. Do Ministerstwa nie napływały sygnały o trudnościach przy realizacji zadania związanego z przyznawaniem i wypłatą jednorazowego świadczenia.

(akta kontroli str. 1029, 1055-1056)

#### **4.2. Wspieranie inicjatyw na rzecz rodziny i rodzin wychowujących dzieci z niepełnosprawnością w ramach konkursu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich – FIO 2017 (działanie 6.1.)**

Na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności (dalej: NIW) – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego kompetencje związane z wdrażaniem Programu FIO<sup>136</sup> zostały przekazane nowopowstałemu Instytutowi.

Ministerstwo wyjaśniło, że nie posiada dostępu do informacji zawartych w sprawozdaniu z realizacji zadania publicznego, nie dysponuje zatwierdzonym sprawozdaniem z realizacji przedmiotowego zadania publicznego. Niemniej, w ramach sprawowanego monitoringu realizacji działania 6.1. corocznie występowało do realizatora ww. działania z prośbą o przekazanie krótkiego opisu podjętych działań i efektów rzeczowych, jak opisano w pkt 5.1.1. wystąpienia pokontrolnego. Przekazane przez NIW dane ograniczały się w szczególności do wypełnienia tabeli – według wzoru sprawozdań sporządzanych przez Ministerstwo do KPRM, jako koordynator Programu, opisanych w punkcie 5.1.1. wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 1029-1031, 1138-1164)

Zgodnie z planem finansowym Programu Za życiem, na realizację działania 6.1., w latach 2017-2021, zaplanowano kwotę w wysokości 5.000 tys. zł, tj. po 1.000 tys. zł w każdym roku. W 2018 r. wydatkowano 2.239,4 tys. zł, a w 2019 r. – 2.574,7 tys. zł<sup>137</sup>.

Ministerstwo poinformowało, że realizator działania nie przekazał szczegółowych danych dotyczących liczby i rodzaju beneficjentów wsparcia ww. działania oraz informacji, które pozwoliłyby odpowiedzieć na pytanie czy udzielona pomoc zaspokoiła potrzeby wszystkich osób z grupy docelowej działania.

(akta kontroli str. 1030-1031)

<sup>135</sup> Kwoty wypłaconych świadczeń w 2017 i 2019 r. nie stanowią wielokrotności 4 000 zł w związku z wypłacaniem świadczeń w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, które stanowią różnicę pomiędzy świadczeniem przysługującym w Polsce, a świadczeniem przysługującym w kraju UE.

<sup>136</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 2020.

<sup>137</sup> W odniesieniu do 2017 r. w załączniku do *Sprawozdania z realizacji Programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”* wykazano dwie kwoty na realizację działania 6.1., tj.:

1) 21 839 343,70 zł (w tym 18 553 803,28 zł z budżetu państwa oraz 3 285 540,42 zł – wkład własny finansowy podmiotów realizujących zadania publiczne w ramach FIO 2017) – na dofinansowanie ofert na realizację zadań publicznych w ramach otwartego konkursu ofert FIO 2017 zawierających działania z zakresu wspierania rodziny i rodzin wychowujących dzieci z niepełnosprawnością – kwota wykazana na podstawie informacji przekazanych przez Departament Społeczeństwa Obywatelskiego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, w piśmie z dnia 9 maja 2018 roku, znak: DOB.3760.4.2018.

2) 1 020 450,00 zł (w tym 1 000 000,00 zł z budżetu państwa oraz 20 450,00 zł – wkład własny finansowy podmiotów realizujących zadania publiczne w ramach FIO 2017) – na realizację zadania publicznego w Komponentie Tematycznym obejmującym działania na rzecz rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa w ramach Programu Fundusz Inicjatyw Obywatelskich 2017. – kwota wykazana przez Departament Ekonomii Społecznej i Solidarnej w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej, w piśmie z dnia 9 maja 2018 r., znak: DES.II.073.3.2018.APA.

NIW w przekazanej informacji podkreślił, że program FIO 2014-2020 jest jednym z elementów Programu Za życiem, który stanowi kompleksową odpowiedź w zakresie wsparcia kobietom w ciąży i ich rodzinom (...). Celem programu FIO jest zaś zwiększenie zaangażowania obywateli i organizacji pozarządowych w życie publiczne. Realizacja programu FIO umożliwia obywatelom angażowanie się w różnorodne działania na rzecz innych, swoich wspólnot oraz w tworzenie, realizację i monitoring polityk publicznych. Należy zatem stwierdzić, iż program FIO poprzez realizację swoich założeń częściowo wpisuje się w Program Za życiem (...).

(akta kontroli str. 1132-1137)

NIW poinformował ponadto, że zgodnie z rozdziałem 8.3. Programu FIO – Ocena (ewaluacja) zaplanowano i przeprowadzono:

- ✓ ocenę szacunkową – przed rozpoczęciem realizacji programu FIO (ewaluacja ex ante);
- ✓ oceny związane z monitorowaniem realizacji programu FIO, w szczególności w przypadku, gdy monitorowanie wykazuje znaczące odstępstwa od początkowo określonych celów lub gdy zgłoszone są propozycje zmian w programie FIO.

Zaplanowano także przeprowadzenie oceny na zakończenie programu FIO – ewaluacja ex post). Jednocześnie nie przeprowadzano ewaluacji w zakresie wyłącznie realizacji działania 6.1. Nie sporządzano także odrębnych sprawozdań z realizacji działania 6.1.

(akta kontroli str. 1137)

Ministerstwo poinformowało, że do momentu, kiedy za wdrażanie FIO 2017 było ono odpowiedzialne nie zdiagnozowano problemów w ramach realizowanego projektu. NIW również poinformował o braku zdiagnozowanych trudności.

(akta kontroli str. 1031, 1137)

#### **4.3. Przeciwdziałanie zjawisku niealimentacji (działanie 6.3.)**

W dniu 6 grudnia 2018 r. przyjęta została ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy skuteczności egzekucji świadczeń alimentacyjnych<sup>138</sup>, stanowiąca element tzw. pakietu alimentacyjnego zawartego w przyjętym przez Radę Ministrów w dniu 4 kwietnia 2017 r. dokumencie „Przegląd systemów wsparcia rodzin”.

Celem poprawy sytuacji osób uprawnionych do alimentów, podniesiono kryterium dochodowe uprawniające do świadczeń z funduszu alimentacyjnego z kwoty 725 zł netto miesięcznie do kwoty 800 zł (w okresie od 1 października 2019 r. do 30 września 2020 r.), a od 1 października 2020 r. – do kwoty 900 zł. Dodatkowo wprowadzono tzw. mechanizm „złotówka za złotówkę” przy ustalaniu prawa do świadczeń z funduszu alimentacyjnego<sup>139</sup>.

Ministerstwo poinformowało, że ww. ustawa, w celu poprawy skuteczności egzekucji świadczeń alimentacyjnych, zawiera także inne rozwiązania mające na celu poprawę egzekucji alimentów oraz sytuacji osób uprawnionych do alimentów. Przyjęte rozwiązania to m.in.:

- ✓ skuteczniejsza aktywizacja zawodowa dłużników alimentacyjnych wynikająca z obowiązku zatrudniania przy robotach publicznych w pierwszej kolejności bezrobotnych będących dłużnikami alimentacyjnymi,

<sup>138</sup> Dz. U. z 2018 r., poz. 2432.

<sup>139</sup> Zmiany wprowadzono art. 18 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2020, poz. 875, ze zm.).

- ✓ umożliwienie prowadzenia egzekucji z diet z tytułu podróży służbowych otrzymywanych przez dłużników alimentacyjnych,
- ✓ większa odpowiedzialność pracodawcy za niedopełnienie obowiązków związanych z zajęciem wynagrodzenia dłużnika przez komornika sądowego,
- ✓ skuteczniejsza wymiana informacji pomiędzy Zakładem Ubezpieczeń Społecznych posiadającym informacje na temat dłużników alimentacyjnych a komornikami,
- ✓ większe uprawnienia Państwowej Inspekcji Pracy – dostęp do danych o miejscu przebywania dłużników alimentacyjnych objętych karą ograniczenia wolności w postaci dozoru elektronicznego, w celu weryfikacji, czy ww. dłużnicy, którzy deklarują brak zatrudnienia, nie wykonują pracy „na czarno”.

(akta kontroli str. 1031-1033)

Według dostępnych w Ministerstwie danych dotyczących dłużników alimentacyjnych:

- ✓ przeciętna miesięczna liczba dłużników na koniec 2016 r. wynosiła 264,3 tys.; 2017 – 273,6 tys.; 2018 – 275,4 tys., na koniec zaś 2019 r. – 274,7 tys.;
- ✓ stan należności z tytułu wypłaconych świadczeń z funduszu alimentacyjnego na koniec 2016 r. wynosił 9 684 mln, a na koniec 2017-2019 r. odpowiednio: 10 376 mln; 11 446 mln; 12 164 mln zł.
- ✓ kwoty zwrócone przez dłużników na koniec roku 2016 r. – do 2019 wynosiły odpowiednio: 276 mln; 335 mln; 422 mln; 462 mln.

(akta kontroli str. 1056-1057, 1099)

Na pytanie o skuteczność przyjętych rozwiązań, w tym zwymiarowanie kwotowe, Ministerstwo poinformowało, że *nie jest władne udzielić odpowiedzi, gdyż prowadziło tylko proces legislacyjny ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy skuteczności egzekucji świadczeń alimentacyjnych, a spośród rozwiązań przewidzianych w ww. ustawie do właściwości (i realizacji) Ministerstwa należało jedynie podwyższenie kryterium do świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Pozostałe rozwiązania przewidziane w ww. ustawie należą do właściwości i realizacji Ministerstwa Rozwoju, pracy i Technologii oraz Ministerstwa Sprawiedliwości.*

(akta kontroli str. 1032-1033)

#### **4.4. Wsparcie osób niepełnosprawnych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER) – działanie 6.4.**

W planie finansowym Programu Za życiem nie zaplanowano wydatków na realizację działania 6.4. Wydatki ponoszone na rzecz projektów PO WER, które wpisują się w działanie 6.4, są finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego i współfinansowane z budżetu państwa.

Podstawowym narzędziem służącym monitorowaniu działań PO WER w Ministerstwie jest baza danych SL, w której agregowane są wszystkie istotne elementy programu, m.in. informacje o zawartych umowach, wnioskach o płatność, wskaźnikach.

Monitorowane i osiągane efekty w ramach projektów PO WER (zgodnie z przyjętymi miernikami przyjętymi w tym programie) nie są tożsame/nie przekładają się bezpośrednio na efekty Programu Za życiem. Grupa docelowa projektów/działań PO WER (1.3, 2.1, 2.6, 2.8) nie jest tożsama z grupą docelową w ramach działania 6.4. Programu Za życiem, tzn. żadne z ww. projektów/działań nie są kierowane bezpośrednio i wyłącznie do osób niepełnosprawnych i ich rodzin, chociaż osoby niepełnosprawne i ich rodziny mogą korzystać z form wsparcia i efektów

wypracowanych w ramach ww. działań PO WER<sup>140</sup>.

Ministerstwo zwróciło uwagę, że poziom krajowy PO WER co do zasady działa na rzecz poprawy ram funkcjonowania poszczególnych polityk sektorowych, udzielając systemowego wsparcia dla poszczególnych obszarów np. zatrudnienia, włączenia społecznego, nie obejmuje wsparcia bezpośredniego tzn. skierowanego do konkretnych osób, wyjątek stanowią działania na rzecz ludzi młodych z niepełnosprawnościami (OzN) realizowane w ramach działania 1.3 PO WER.

Konkurs dla tego działania ogłoszony został w grudniu 2017 r. Dotyczył wyboru projektów skierowanych do osób młodych, w tym osób z niepełnosprawnościami, w wieku 15-29 lat, w tym w szczególności osób bez pracy, które nie uczestniczą w kształceniu i szkoleniu (tzw. młodzieży NEET) co najmniej 80% uczestników projektu muszą stanowić osoby biernie zawodowo, z określonych grup docelowych, m.in. matki przebywające w domach samotnej matki oraz osoby, które opuścili zakłady pracy chronionej (do 2 lat po zakończeniu zatrudnienia w zakładzie).

W ramach projektów wspierana jest indywidualna i kompleksowa aktywizacja zawodowo-edukacyjna osób młodych poprzez różnorakie instrumenty:

- ✓ instrumenty i usługi rynku pracy służące indywidualizacji wsparcia oraz pomocy w zakresie określenia ścieżki zawodowej<sup>141</sup>;
- ✓ instrumenty i usługi rynku pracy skierowane do osób, które przedwcześnie opuszczają system edukacji lub osób, u których zidentyfikowano potrzebę uzupełnienia lub zdobycia nowych umiejętności i kompetencji<sup>142</sup>;
- ✓ instrumenty i usługi rynku pracy służące zdobyciu doświadczenia zawodowego wymaganego przez pracodawców<sup>143</sup>;
- ✓ instrumenty i usługi rynku pracy służące wsparciu mobilności międzysektorowej i geograficznej (uwzględniając mobilność zawodową na europejskim rynku pracy za pośrednictwem sieci EURES)<sup>144</sup>;
- ✓ instrumenty i usługi rynku pracy skierowane do osób niepełnosprawnych<sup>145</sup>;

<sup>140</sup> Grupy docelowe w ramach poszczególnych działań PO WER zostały określone na etapie tworzenia programu (w wyniku m.in. analizy dostępnych danych statystycznych) i jest wskazana w dokumentach będących podstawą realizacji programu tj. w Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020.

<sup>141</sup> Poprzez: 1) identyfikację potrzeb osób młodych oraz diagnozowanie możliwości w zakresie doskonalenia zawodowego, w tym identyfikacja stopnia oddalenia od rynku pracy osób młodych; 2) kompleksowe i indywidualne pośrednictwo pracy w zakresie uzyskania odpowiedniego zatrudnienia zgodnego z kwalifikacjami i kompetencjami wspieranej osoby lub poradnictwo zawodowe w zakresie wyboru odpowiedniego zawodu oraz pomoc w planowaniu rozwoju kariery zawodowej, w tym podnoszenia lub uzupełniania kompetencji i kwalifikacji zawodowych.

<sup>142</sup> Poprzez: 1) kontynuację nauki dla osób młodych, u których zdiagnozowano potrzebę uzupełnienia edukacji formalnej lub potrzebę potwierdzenia kwalifikacji m.in. poprzez odpowiednie egzaminy; 2) nabywanie, podwyższanie lub dostosowywanie kompetencji i kwalifikacji, niezbędnych na rynku pracy w kontekście zidentyfikowanych potrzeb osoby, której udzielane jest wsparcie, m.in. poprzez wysokiej jakości szkolenia.

<sup>143</sup> Poprzez: 1) nabywanie lub uzupełnianie doświadczenia zawodowego oraz praktycznych umiejętności w zakresie wykonywania danego zawodu, m.in. poprzez staże i praktyki, spełniające standardy wskazane w Europejskiej Ramie Jakości Praktyk i Staży; 2) wsparcie zatrudnienia osoby młodej u przedsiębiorcy lub innego pracodawcy, stanowiące zachętę do zatrudnienia, m.in. poprzez pokrycie kosztów subsydiowania zatrudnienia dla osób, u których zidentyfikowano adekwatność tej formy wsparcia, refundację wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy.

<sup>144</sup> Poprzez: 1) wsparcie mobilności międzysektorowej dla osób, które mają trudności ze znalezieniem zatrudnienia w sektorze lub branży, m.in. poprzez zmianę lub uzupełnienie kompetencji lub kwalifikacji pozwalających na podjęcie zatrudnienia w innym sektorze, min. poprzez praktyki, staże i szkolenia, spełniające standardy wyznaczone dla tych usług (np. Europejska i Polska Rama Jakości Praktyk i Staży); 2) wsparcie mobilności geograficznej dla osób młodych, u których zidentyfikowano problem z zatrudnieniem w miejscu zamieszkania, m.in. poprzez pokrycie kosztów dojazdu do pracy lub wstępnego zagospodarowania w nowym miejscu zamieszkania, m.in. poprzez finansowanie kosztów dojazdu, zapewnienie środków na zasiedlenie.

<sup>145</sup> Poprzez niwelowanie barier jakie napotykają osoby młode z niepełnosprawnościami w zakresie zdobycia i utrzymania zatrudnienia, m.in. poprzez finansowanie pracy asystenta osoby niepełnosprawnej, którego praca spełnia standardy wyznaczone dla takiej usługi i doposażenie stanowiska pracy do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

- ✓ instrumenty i usługi rynku pracy służące rozwojowi przedsiębiorczości i samozatrudnienia<sup>146</sup>.

Wsparcie zakładane w projekcie ma charakter indywidualnej i kompleksowej aktywizacji zawodowo-edukacyjnej i opiera się na co najmniej trzech elementach pomocy wybranych spośród form wsparcia wskazanych powyżej, w tym obligatoryjnie identyfikacji potrzeb (poprzez opracowanie lub aktualizację dla każdego uczestnika projektu Indywidualnego Planu Działania albo innego dokumentu pełniącego analogiczną funkcję) i pośrednictwa pracy lub poradnictwa zawodowego oraz dostosowane jest do specyficznych potrzeb grupy docelowej. Trzecia i kolejne (od 3 do 10) formy wsparcia dostosowane są do potrzeb uczestnika projektu, zgodnie z opracowanym dla niego Indywidualnym Planem Działania.

Wsparciem aktywizacyjnym w ww. projektach konkursowych objęto około 500 OzN (stan na koniec 2019 r.)<sup>147</sup>.

Osoby z niepełnosprawnościami objęto także wsparciem w ramach dwóch projektów pozakonkursowych pt. "Od szkolenia do zatrudnienia EFS" i „Od szkolenia do zatrudnienia YEI” w działaniu 1.3 PO WER realizowanych przez Ochotnicze Hufce Pracy (projekty te zakończyły się w 2019 r.). Celem projektów OHP była poprawa sytuacji odpowiednio 1.400 i 3.000 osób w wieku 18-24 lata z grupy NEET poprzez zwiększenie ich aktywności zawodowej i społecznej oraz zdolności do zatrudnienia poprzez umożliwienie uzyskania kwalifikacji zawodowych. Pierwszeństwem w przyjęciu do projektów były osoby spełniające kryteria naboru grupy docelowej (tzw. młodzieży NEET) i jednocześnie będące rodzicami/opiekunami prawnymi lub faktycznymi dzieci z niepełnosprawnościami<sup>148</sup>.

Razem w obu projektach wzięło udział 266 osób z niepełnosprawnościami: 137 kobiet i 129 mężczyzn:

- ✓ w projekcie „Od szkolenia do zatrudnienia – EFS” wzięło udział 90 osób z niepełnosprawnościami (z 90 osób zaplanowanych), co stanowiło 6,4% wszystkich uczestników projektu.
- ✓ w projekcie „Od szkolenia do zatrudnienia – YEI” wzięło udział 176 osób z niepełnosprawnościami (ze 160 osób zaplanowanych), co stanowiło 5,9% wszystkich uczestników projektu.

Udział ten był wyższy niż udział osób biernych zawodowo z niepełnosprawnościami w wieku 18-24 lata w stosunku do ogólnej liczby osób biernych zawodowo w wieku 18-24 lata, który w Polsce wynosił 2,3% (dane za 2016 r.).

W wyniku realizacji działań w omawianych projektach OHP odpowiednio 21% i 31% uczestników projektów z niepełnosprawnościami podjęło zatrudnienie (planowany poziom zatrudnienia wynosił 17%).

---

<sup>146</sup> Poprzez wsparcie osób młodych w zakładaniu i prowadzeniu własnej działalności gospodarczej poprzez udzielenie pomocy bezzwrotnej (dotacji) na utworzenie przedsiębiorstwa oraz doradztwo i szkolenia umożliwiające uzyskanie wiedzy i umiejętności niezbędnych do podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej, a także wsparcie pomostowe.

<sup>147</sup> W ramach oceny projektów złożonych w odpowiedzi na konkurs, premiowane mogły być, między innymi, projekty skierowane do rodziców osób niepełnosprawnych lub opiekunów osób niepełnosprawnych (rodzice osób niepełnosprawnych muszą stanowić minimum 50% grupy docelowej, natomiast w przypadku opiekunów osób niepełnosprawnych, muszą oni stanowić minimum 25% uczestników projektu). W konkursie nie zidentyfikowano projektów, które spełniały niniejsze warunki i tym samym w sposób bezpośredni, dedykowały wsparcie dla niniejszej grupy docelowej.

<sup>148</sup> Zakres wsparcia dla OzN obejmował formy obligatoryjne: wsparcie opiekuńczo-wychowawcze, opieka tutora, doradztwo zawodowe, doradztwo psychologiczne, zajęcia z zapobiegania depresji wśród młodzieży, warsztaty przygotowujące do usamodzielnienia się, kurs zawodowy, staż zawodowy, pośrednictwo pracy; formy fakultatywne: kurs językowy, kurs komputerowy, kurs prawa jazdy kat. B, kreowanie wizerunku profesjonalnego pracownika.

Zidentyfikowane przez Ministerstwo problemy w trakcie realizacji projektów w działaniu 1.3 PO WER to, w szczególności problemy z rekrutacją uczestników spowodowane niższym niż planowano zainteresowaniem młodzieży uczestnictwem w projekcie, częste przypadki przedwczesnej rezygnacji młodzieży z udziału w projekcie. Nie zidentyfikowano zaś trudności w realizacji projektów OHP w odniesieniu do wsparcia udzielonego osobom z niepełnosprawnościami<sup>149</sup>.

(akta kontroli str. 1033-1044, 1165-1185)

#### 4.5. Opieka wytchnieniowa (działanie 3.1.)

Ministerstwo nie wdrożyło działania 3.1. Opieka wytchnieniowa dla rodziców lub opiekunów osób niepełnosprawnych, według założeń enumeratywnie wymienionych w zapisach Programu Za życiem. Dwukrotnie zapytywane w tej sprawie Ministerstwo wyjaśniło, że (...) w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej prowadzone były prace nad wprowadzeniem do Programu Za życiem zmian w zakresie tego działania, w szczególności dotyczące rozszerzenia realizatorów tego działania o gminy, co dałoby jednocześnie możliwość rozszerzenia zakresu usług w stosunku do wcześniej planowanych form pomocy. Zaproponowano też nowe kryterium dochodowe uprawniające do korzystania z takiego wsparcia, które odniesiono do kryterium dochodowego na osobę w rodzinie określonego w ustawie o pomocy społecznej oraz uszczegółowienie zapisów w odniesieniu do usług świadczonych w ramach zadań pomocy społecznej (...).

(akta kontroli str. 1044-1047, 1057-1058)

Niemniej, w dniu 23 października 2018 r. uchwalona została ustawa o Funduszu Solidarnościowym<sup>150</sup>, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. Zgodnie z przepisami ww. ustawy, nowy państwowy fundusz celowy, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, ma na celu wsparcie społeczne, zawodowe, zdrowotne oraz finansowe osób niepełnosprawnych, a także wsparcie finansowe emerytów i rencistów. Jednym z programów realizowanych w ramach Funduszu Solidarnościowego był uruchomiony w kwietniu 2019 r. Program pn. „Opieka wytchnieniowa”, w ramach którego zrealizowano:

- 1) Program Opieka wytchnieniowa – edycja 2019, na który przeznaczono środki w wysokości 110 mln. W ramach ww. Programu dofinansowano wszystkie wnioski przesłane przez wojewodów, 329 gmin/powiatów otrzymało na ten cel ponad 23,6 mln zł.

Ze sprawozdania z realizacji Programu Opieka wytchnieniowa - edycji 2019 wynika, że:

- a) w Module I – Opieka wytchnieniowa w formie pobytu dziennego; usługa w tej formie świadczona była 1 867 osobom, w tym 458 dzieciom niepełnosprawnym<sup>151</sup>, którym udzielono łącznie 237 245,66 godzin usługi.

<sup>149</sup> Wartość 69 projektów konkursowych w ramach Działania 1.3 POWER (wg umów) na koniec 2019 r. wynosiła ok. 90 mln zł, a do końca roku 2019 r. we wnioskach o płatność rozliczono wydatki kwalifikowalne o wartości ok. 6 mln zł (większość projektów jest nadal w trakcie realizacji).

W projektach OHP w Działaniu 1.3 PO WER - „Od szkolenia do zatrudnienia – EFS” i „Od szkolenia do zatrudnienia – YEI”: planowany budżet na wsparcie OzN: średnio 12 500 zł/osobę, co daje średnio 3 325 000 zł, a poniesione wydatki: średnio 12 135 zł/osobę, co daje średnio 3 227 910 zł (dane OHP, podano wartości średnie, rzeczywisty koszt przypadający na jednego uczestnika jest uzależniony od rodzaju szkoleń określonych przez doradcę zawodowego w ramach indywidualnej ścieżki wsparcia).

Wartość 2 projektów OHP ramach Działania 1.3 POWER (wg umów) na koniec 2019 r. wynosiła ok. 58,4 mln zł, a do końca roku 2019 r. we wnioskach o płatność rozliczono wydatki kwalifikowalne o wartości ok. 45,7 mln zł.

<sup>150</sup> Dz.U. z 2020 r. poz. 1787, ze zm.

<sup>151</sup> Dzieciom niepełnosprawnym z orzeczeniem o niepełnosprawności łącznie ze wskazaniami konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji, oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego

Usługę realizowało łącznie 217 gmin/powiatów, przy całkowitym koszcie świadczenia w wysokości 7.492,6 tys. zł;

b) w Module II – Opieka wytchnieniowa w formie pobytu całodobowego; usługa w tej formie świadczona była 212 osobom, w tym jednemu dziecku niepełnosprawnemu (w rozumieniu pkt a), którym udzielono łącznie 56 392 godzin usługi. Usługę realizowało łącznie 25 gmin/powiatów, przy całkowitym koszcie świadczenia w wysokości 389,5 tys. zł;

c) w Module III – Opieka wytchnieniowa w formie specjalistycznego poradnictwa dla członków rodzin lub opiekunów sprawujących bezpośrednią opiekę; usługa w tej formie świadczona była 913 osobom, w tym 287 członkom rodzin lub opiekunów sprawujących bezpośrednią opiekę nad dziećmi niepełnosprawnymi (w rozumieniu pkt a), którym udzielono łącznie 30 778,75 godzin usługi. Usługę realizowało łącznie 61 gmin/powiatów, przy całkowitym koszcie świadczenia w wysokości 1.220,9 tys. zł.

2) Program Opieka wytchnieniowa – edycja 2020, na który przeznaczono kwotę 80 mln zł. W ramach ww. Programu dofinansowano wszystkie wnioski przesłane przez wojewodów, 359 gmin/powiatów otrzyma na ten cel kwotę 25.548,5 tys. zł. Do dnia 7 października 2020 r. do urzędów wojewódzkich przekazano łącznie 21.420,9 tys. zł<sup>152</sup>.

(akta kontroli str. 1186-1188)

Zarówno w edycji na 2019, jak i 2020 r. zostały zaspokojone wszystkie potrzeby zainteresowanych jst, tj. zostały zaakceptowane wszystkie wnioski złożone w ramach ww. edycji. Oba Programy, tj.: Opieka wytchnieniowa – edycja 2019 i 2020, realizowano za pośrednictwem i z udziałem samorządów szczebla gminnego oraz powiatowego, które przystępują do nich na zasadzie dobrowolności. Tak więc, nie każda jednostka samorządu terytorialnego oferowała na obszarze swojego działania ww. formę wsparcia.

Odnosząc się do trudności występujących w realizacji tego zadania Ministerstwo poinformowało, iż na podstawie uwag zgłaszanych przez jednostki samorządu terytorialnego, w celu zwiększenia dostępności do usług opieki wytchnieniowej wprowadzono zmiany w treści Programu w ramach edycji 2020<sup>153</sup>.

W dniu 8 września 2020 r. ogłoszono Program „Opieka wytchnieniowa dla członków rodzin lub opiekunów osób z niepełnosprawnością” – edycja 2020-2021. Program ten stanowi kontynuację Programów „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2019 i „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2020. Ministerstwo oceniło, że doświadczenia płynące z realizacji pierwszej i drugiej edycji programu wskazują na konieczność kontynuacji działań zmierzających do zwiększenia dostępności tego rodzaju wsparcia dla osób z niepełnosprawnością oraz ich opiekunów poprzez rozwijanie

---

jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, którym w roku 2019 świadczone usługi opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego.

<sup>152</sup> Sprawozdanie zbiorcze z realizacji Programu za 2020 rok powinno zostać przygotowane w terminie do dnia 31 maja 2021 r.

<sup>153</sup> Tj.: rezygnacja z kryterium dochodowego obowiązującego od 1 października 2018 r. określonego w art. 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, rozszerzenie zakresu podmiotowego Programu poprzez usunięcie zapisu dotyczącego wskazań konieczności stałej lub długotrwałej opieki lub pomocy innej osoby w związku ze znacznie ograniczoną możliwością samodzielnej egzystencji oraz konieczności stałego współudziału na co dzień opiekuna dziecka w procesie jego leczenia, rehabilitacji i edukacji, zmiana zmodyfikowanej skali Barthel na skalę FIM, rozszerzenie zakresu placówek do realizacji usług opieki wytchnieniowej, zwiększenie limitów usług opieki wytchnieniowej na jednego uczestnika, rezygnacja z obowiązku wydawania decyzji administracyjnych na rzecz Karty zgłoszenia do Programu, wprowadzenie możliwości przyznania usługi w sytuacji nagłej/interwencyjnej, wprowadzenie pierwszeństwa w dostępie do usług dla członka rodziny/opiekuna osoby/dziecka, która nie korzysta z placówek pobytu dziennego lub całodobowego.

systemu opieki wychnieniowej na poziomie lokalnym. Program będzie realizowany w terminie od 1 października 2020 r. do 31 grudnia 2021 r. przez organizacje pozarządowe, o których mowa w art. 3 ust. 2 oraz w art. 3 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie<sup>154</sup> na realizację ww. Programu planuje się przeznaczyć w 2020 r. kwotę 30 mln zł, a w 2021 r. – kwotę 50 mln zł. Do dnia 16 października 2020 r. trwał otwarty konkurs ofert na jego realizację, natomiast ogłoszenie wyników nastąpić miało w terminie do dnia 13 listopada 2020 r.

(akta kontroli str. 1044-1047)

#### **4.6. Utworzenie bazy danych i portalu o formach wsparcia dla rodziny, osób niepełnosprawnych i ich opiekunów (działanie 5.2.)**

Działanie 5.2., którego podmiotem realizującym – zgodnie z Programem Za życiem – miał być KPRM CIR, nie zostało wdrożone.

Pytane w tej sprawie Ministerstwo wyjaśniło, że podjęto w MRiPS prace nad zmianą uchwały w sprawie programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”. Projekty ww. uchwał zmieniających uchwałę w sprawie programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” zakładały zmianę m.in. działania 5.2., polegającą na wskazaniu MRiPS (we współpracy z innymi resortami realizującymi Program oraz Państwowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych) jako podmiotu realizującego omawiane działanie. Prace nad ww. uchwałami nie zostały sfinalizowane. Pod koniec 2019 r. podjęto decyzję o rozpoczęciu zmian w Programie Za życiem w większym zakresie, obejmujących m.in. działanie 5.2.

(akta kontroli str. 1067)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

#### **OCENA CZĄSTKOWA**

Zapotrzebowanie na realizację wypłat jednorazowych świadczeń w latach 2017 – 2019 okazało się dużo mniejsze od zaprogramowanego w planie finansowym Programu Za życiem, wydatkowano bowiem niespełna 37% zaplanowanych środków. Ministerstwo nie gromadziło danych o liczbie wniosków o jednorazowe świadczenie, jak też przyczynach decyzji odmownych.

Celem realizacji założeń działania 6.3. Przeciwdziałanie zjawisku niealimentacji, Ministerstwo przygotowało rozwiązania legislacyjne, zgodnie z właściwością, które zostały przyjęte przez ustawodawcę. Dane dotyczące skutków wdrożonych rozwiązań pokazują ich pozytywne efekty. Przy zbliżonej bowiem liczbie dłużników alimentacyjnych (273,6 tys. w 2017 r. – 274,7 tys. w 2019 r.) środki przez nich zwrócone wzrosły z 335 mln zł w 2017 r. do 462 mln zł w 2019 r. Niemniej, Ministerstwo nie dokonało diagnozy i nie potrafiło wskazać narzędzia, instrumentu, który w procesie ścigalności okazał się najbardziej i najmniej skuteczny.

Założenia programu FIO, realizowane przez NiW w ramach działania 6.1., tylko częściowo wpisywały się w założenia Programu Za życiem. Zadaniem Ministerstwa pozostało monitorowanie realizacji zadania, które było jednak ograniczone. Ministerstwo nie posiadało dostępu do informacji zawartych w sprawozdaniu z realizacji zadania publicznego. Nie dysponowało również danymi dotyczącymi liczby i rodzaju beneficjentów wsparcia działania oraz informacji, które pozwoliłyby odpowiedzieć na pytanie czy udzielona pomoc zaspokoiła potrzeby wszystkich osób z grupy docelowej działania.

<sup>154</sup> Dz.U. z 2019 r. poz. 2020.

Podobnie, osiągane efekty w ramach projektów PO WER nie są tożsame i nie przekładają się bezpośrednio na efekty Programu Za życiem, a grupa docelowa projektów i działań PO WER nie jest tożsama z grupą docelową działania 6.4<sup>155</sup>.

Ministerstwo nie wdrożyło działania 3.1. Opieka wytchnieniowa dla rodziców lub opiekunów osób niepełnosprawnych, według założeń enumeratywnie wymienionych w zapisach Programu Za życiem. Dopiero w styczniu 2019 r. udało się wdrożyć podobną formę pomocy, według zasad ustalonych w ustawie o Funduszu Solidarnościowym, która cieszyła się dużym zainteresowaniem.

## OBSZAR

Opis stanu  
faktycznego

## 5. Wykonywanie zadań koordynatora Programu Za życiem

5.1. Zadania w zakresie koordynowania i nadzorowania realizacji Programu Za życiem zostały wpisane do regulaminu wewnętrznego Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych (BON) w dniu 15 stycznia 2019 r. (§9 pkt 28). Do prowadzenia zaś wymienionych zadań wyznaczono pracownika w dniu 15 lipca 2019 r.

(akta kontroli str. 1189-1252)

Pytane o przyczyny długotrwałości tych procesów Ministerstwo wyjaśniło, że (...) z uwagi na złożoną strukturę Programu Za życiem w proces koordynowania wdrażania Programu i monitorowania jego efektów, od początku jego istnienia, włączani byli pracownicy ww. Biura z różnymi kompetencjami i z różnych wydziałów, m.in. osoby odpowiadające za przygotowanie rozwiązań legislacyjnych, badania i analizy, czy kwestie finansowe. Wpisanie do Regulaminu zadania z §9 pkt 28 regulaminu miało na celu przyporządkowanie ww. zadania do konkretnego wydziału, którego kompetencje są najbardziej zbliżone do zakresu tematycznego Programu Za życiem. W konsekwencji tych zmian, w ramach procesu rekrutacyjnego pracownika, w opisie stanowiska pracy uwzględniono jako jedno z głównych zadań realizowanych na tym stanowisku „prowadzenie spraw związanych z koordynowaniem i nadzorowaniem realizacji Programu”. Jednocześnie należy podkreślić, że przed lipcem 2019 r. zadania w zakresie Programu (m.in. udzielanie wyjaśnień obywatelom, czy instytucjom, opracowywanie projektów odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie, wnioski, skargi i interwencje posłów i senatorów w zakresie Programu, opracowywanie sprawozdania z realizacji Programu) także były wykonywane przez pracowników Biura, mimo że zadanie to nie zostało formalnie wpisane do opisu stanowiska tych osób.

(akta kontroli str. 1064-1065)

Wykonując zadania Koordynatora Programu, Ministra monitorującego realizację Programu oraz wskazując na potrzebę przedstawienia Radzie Ministrów sprawozdania z realizacji programu Za życiem, Minister (BON) corocznie występował do odpowiedzialnych realizatorów działań oraz właściwych departamentów Ministerstwa z prośbą o przedstawienie informacji w zakresie:

- ✓ danych liczbowych, umożliwiających zobrazowanie stopnia realizacji określonego działania (np. liczba osób, rodzin korzystających z określonej pomocy czy też świadczenia, liczba utworzonych placówek/ ośrodków/ mieszkań, liczba utworzonych miejsc, liczba udzielonych świadczeń, liczba zawartych umów);
- ✓ informacji dotyczących wysokości finansowania realizacji danego działania;
- ✓ informacji o zmianach przepisów prawnych mających na celu realizację Programu Za życiem;

<sup>155</sup> Wyjątek stanowią działania na rzecz ludzi młodych z niepełnosprawnościami (OzN) realizowane w ramach działania 1.3 PO WER.

- ✓ informacji o występujących trudnościach w realizacji działania;
- ✓ wniosków w zakresie modyfikacji działania realizowanego zgodnie z właściwością;
- ✓ uwag dotyczących realizacji Programu Za życiem.

Każdorazowo, prośba dotyczyła również odniesienia się do konkretnego działania oraz przedstawienia efektów rzeczowych w ujęciu opisowym oraz w ujęciu statystycznym, według układu załączonej tabeli, stanowiącej wzór załącznika do sprawozdania z realizacji Programu. Wzór – w odniesieniu do 2017 r.<sup>156</sup> – został zmieniony i za okres od 2018 r. ograniczono dane jedynie do odnotowania wysokości wydatkowanych środków finansowych na realizację działania w podziale na źródła finansowania.

Minister w sprawie ograniczenia zakresu przedstawienia oczekiwanych danych wyjaśnił, że *doświadczenia związane z wykorzystaniem w 2018 r. rozbudowanej wersji tabeli w arkuszu kalkulacyjnym (...) wykazały, że występują trudności ze zgromadzeniem w jednej tabeli wszystkich kluczowych informacji i danych dotyczących poszczególnych działań w ramach Programu „Za życiem” ze względu na różnorodność tych działań m.in. w zakresie sposobu ich realizacji czy grup docelowych, do których są one skierowane; treść zawarta w załączniku do sprawozdania z realizacji Programu „Za życiem” w 2017 r. jest w wielu wypadkach powtórzeniem informacji i danych znajdujących się w części opisowej; zbyt duża ilość informacji i danych umieszczonych w jednej tabeli sprawia, że staje się ona nieczytelna. Na podstawie m.in. wyżej przedstawionych powodów zdecydowano się na zmianę tabeli w załączniku do sprawozdania z realizacji Programu „Za życiem” w 2017 r. przez zawężenie jej zakresu do wysokości środków wydatkowanych i zaangażowanych w realizację działań.*

(akta kontroli str. 1253-1358, 1359-1454, 1455-1581, 1703-1712)

Analiza uzyskanych odpowiedzi wykazała, że przedstawione przez realizatorów informacje w wielu przypadkach, szczególnie w zakresie zabezpieczenia zdrowotnego, miały ograniczony, lakoniczny, wręcz szczątkowy charakter, ograniczający się do podstawowych danych liczbowych. W zdecydowanej większości odpowiedzi brakowało danych o występujących trudnościach w realizacji działania; wnioskach w zakresie modyfikacji działania realizowanego zgodnie z właściwością oraz uwag dotyczących realizacji Programu Za życiem.

Minister wyjaśnił, że *nie wszystkie informacje i dane, m.in. w powyższym zakresie, są możliwe do zebrania ze względu na interdyscyplinarność, szeroki i różnorodny zakres działań ujętych w Programie „Za życiem”, szczególnie w zakresie sposobu ich realizacji i adresatów wsparcia (...). Informuję również, że Biuro wielokrotnie występowało do realizatorów działań z prośbą o przekazanie bardziej szczegółowych danych i wyjaśnień, co miało miejsce szczególnie w przypadku interpelacji, zapytań poselskich i senatorskich, wystąpień i interwencji posłów, senatorów, a także osób indywidualnych i instytucji (w tym realizujących działania w Programie „Za życiem”). Wnioski w zakresie modyfikacji działań realizowanych zgodnie z właściwością oraz uwagi dotyczące realizacji Programu „Za życiem” zbierane były również przy okazji kierowania do realizatorów działań odrębnych wystąpień z pytaniami o potrzebę zmian Programu „Za życiem”, mając na uwadze*

<sup>156</sup> W 2017 r. wzór tabeli przewidywał agregowanie następujących danych: liczba osób/rodzin objętych działaniem/którym udzielono wsparcia; wysokość wydatkowanych środków finansowych na realizację działań z podziałem na źródła finansowania; wysokość zaangażowanych środków finansowych na realizację działania; liczba zawartych umów związanych z realizacją działania; liczba nowo utworzonych placówek/środków/mieszkań w związku z realizacją działania; liczba nowych miejsc w dotychczas funkcjonujących i nowo powstałych placówkach/środkach, w związku z realizacją działania; liczba udzielonych świadczeń w związku z realizacją działania; termin rozpoczęcia realizacji działania; realizator działania/podmiot odpowiedzialny.

*aktualne potrzeby beneficjentów.*

W toku kontroli ustalono, że Ministerstwo jednorazowo – na przełomie 2019/2020 r. wystąpiło do realizatorów działań z odrębnym zapytaniem o potrzebę modyfikacji zapisów Programu Za życiem, o czym szerzej w pkt 5.3.2 wystąpienia pokontrolnego. Ponadto, nie przedłożyło innych dokumentów potwierdzających egzekucję pełnych danych, o które wnioskował w zapytaniach do realizatorów działań. O braku pełnych danych pozostających w gestii Ministerstwa świadczy również treść corocznych Sprawozdań z realizacji Programu Za życiem, którego brzmienie stanowi kopię pism przekazanych przez realizatorów działań.

Minister pytana o sposób dokonywania bieżącej oceny poszczególnych instrumentów sytuacji braku pełnych danych oraz poproszona o przedłożenie odpowiedniego dokumentu potwierdzającego jej dokonanie - w udzielonych wyjaśnieniach nie odniosła się do pytania.

(akta kontroli str. 1253-1358, 1359-1454, 1455-1581, 1707-1708)

**5.2.1.** Sprawozdania z realizacji Programu Za życiem sporządzone za lata 2017-2019 nie były w pełni rzetelne. Ustalono m.in., że:

- ✓ w sprawozdaniu za 2017 r. wskazano, że na realizację działania 4.7. (Tworzenie mieszkań chronionych i mieszkań wspomaganych dla osób niepełnosprawnych) wydatkowano z budżetu państwa środki w kwocie 1.993,9 tys. zł; podczas gdy faktycznie wydatkowano 2.017,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 342-392, 122-126, 1809-1812)

Dyrektor Biura Audytu i Kontroli wyjaśnił, że wynika to korekt rozliczeń dotyczących dwóch województw (w jednym przypadku nie ujęto wydatków inwestycyjnych, a w jednym przypadku uwzględniono środki przekazane, a nie faktycznie wydatkowane).

(akta kontroli str. 1796-1803)

- ✓ w sprawozdaniu za 2017 r. wskazano, że na realizację działania 2.7. (przyznanie jednorazowego świadczenia w wysokości 4 tys. zł) wydatkowano środki w kwocie 17.026,2 tys. zł; podczas gdy faktycznie wydatkowano 16.515,2 tys. zł.

(akta kontroli str. 342-392, 1809-1812)

Dyrektor Biura Audytu i Kontroli wyjaśnił, że przyczyną powyższego było ujęcie w sprawozdaniu oprócz wydatków na wypłatę świadczeń również przysługujących gminom środków na obsługę tego zadania (oszacowanych przez Departament Polotyki Rodzinnej w oparciu o obowiązujące przepisy).

(akta kontroli str. 1796-1803)

- ✓ w sprawozdaniach za lata 2017-2019 wykazano, że na realizację działania 3.5.6. (Dodatkowe programy aktywizacji zawodowej powracających na rynek pracy bezrobotnych rodziców i opiekunów osób niepełnosprawnych) wydatkowano środki w kwocie, odpowiednio: 0 tys. zł; 6.733,7 tys. zł; 11.358,3 tys. zł; podczas gdy faktycznie wydatkowano, odpowiednio, 3.252,1 tys. zł; 5.058,3 tys. zł; 8.451,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 342-524, 1809-1818)

Dyrektor Biura Audytu i Kontroli/Departament Funduszy wskazał, że w sprawozdaniach wykazywano przyznane limity środków z Funduszu Pracy, ponieważ dane dotyczące środków wydatkowanych są znane dopiero w II połowie roku następującego po roku, za który sporządzane jest sprawozdanie.

(akta kontroli str. 1796-1803)

- ✓ w sprawozdaniu za 2019 r. wskazano, że na realizację działania 6.2. (Spółdzielczość socjalna na rzecz opiekunów osób z niepełnosprawnością i ich rodzin) ze środków PFRON wydatkowano 74 tys. zł; podczas gdy wydatki te wynosiły 243 tys. zł.

(akta kontroli str. 458-524, 1816-1818)

Dyrektor Biura Audytu i Kontroli wyjaśnił, że w sprawozdaniu wykazano błędne dane w tym zakresie, ponieważ nie ujęto kwoty 169 tys. zł przeznaczonej na jednorazowe dofinansowanie wniesienia wkładu do spółdzielni socjalnej.

(akta kontroli str. 1796-1803)

**5.2.2.** Stosownie do §3 uchwały Rady Ministrów w sprawie Programu Za życiem, Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego przedstawia Prezesowi Rady Ministrów sprawozdanie z realizacji Programu wraz z wnioskami, w terminie do dnia 30 czerwca roku następującego po roku, którego dotyczy sprawozdanie.

Minister przedstawił sprawozdania z realizacji Programu za lata 2017-2019 w następujących terminach:

- ✓ sprawozdanie za 2017 r. przedłożono Stałemu Komitetowi Rady Ministrów w dniu 6 września 2018 r. (tj. 68 dni po upływie ww. terminu), który przyjął sprawozdanie w dniu 10 października 2018 r., a w dniu 18 października 2018 r. (tj. 110 dni po upływie terminu określonego w Programie) sprawozdanie przedłożono Sekretarzowi Rady Ministrów;
- ✓ sprawozdanie za 2018 r. przedłożono Stałemu Komitetowi Rady Ministrów w dniu 8 sierpnia 2019 r. (tj. po upływie 39 dni od terminu określonego w Programie), który przyjął sprawozdanie w dniu 4 września 2019 r. Sprawozdanie przedłożono Sekretarzowi Rady Ministrów 6 września 2019 r. (tj. 68 dni po upływie ww. terminu);
- ✓ sprawozdanie za 2019 r. przedłożono Stałemu Komitetowi Rady Ministrów 21 października 2020 r. (tj. 113 dni po upływie terminu określonego w Programie). Stały Komitet przyjął sprawozdanie 26 października 2020 r., a w dniu 10 listopada 2020 r. (tj. 133 dni po upływie terminu określonego w Programie) zostało ono przedłożone Sekretarzowi Rady Ministrów.

(akta kontroli str. 328-341)

Minister wyjaśnił, że przyczyną przedłożenia sprawozdania z naruszeniem terminu była m.in. konieczność pozyskania informacji od realizatorów Programu<sup>157</sup> - według przeprowadzonego rozeznania ustalono, że optymalnym terminem wystąpienia o nie jest kwiecień. Projekt sprawozdania kierowano do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów po przyjęciu lub uzgodnieniu uwag wniesionych na etapie konsultacji wewnętrznych i międzyresortowych, a po uzyskaniu pozytywnej opinii ostateczną wersję dokumentu przekazywano do Sekretarza Rady Ministrów w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów celem przedłożenia Radzie Ministrów.

Na wydłużenie procesu przygotowania ostatecznej wersji dokumentu wpływała konieczność ustosunkowania się do uwag zgłaszanych przez członków Stałego Komitetu Rady Ministrów oraz w trakcie konsultacji wewnętrznych i międzyresortowych, co wiązało się z koniecznością występowania o zajęcie stanowiska przez realizatorów działań, do których odnosiły się uwagi o charakterze merytorycznym.

<sup>157</sup> Komórek organizacyjnych w Ministerstwie jak i innych podmiotów.

W związku z powyższym rozważana jest propozycja zmiany Programu Za życiem, polegająca na przesunięciu terminu przedstawienia sprawozdania Prezesowi Rady Ministrów.

(akta kontroli str. 1079-1080)

**5.3.1.** W latach 2017 – 2020 Rada Ministrów nie wprowadziła zmian do Programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”.

Minister Rodziny i Polityki Społecznej wyjaśniła, że w 2017 i 2018 (I pół.) uwaga skoncentrowana była na wprowadzeniu zmian przepisów niektórych ustaw i wdrożeniu ich w życie. W 2017 r. przygotowano dwa pakiety ustaw wprowadzających w życie poszczególne działania Programu „Za życiem”, tj. pierwszy pakiet – ustawa z dnia 22 czerwca 2017 r. o *zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją programu „Za życiem”* (Dz. U. poz. 1292) dotyczył stworzenia mechanizmów wsparcia dla rodzin<sup>158</sup>, drugi zaś pakiet zmian, dotyczył działań, których realizacja zaplanowana była od 2018 r. - został wprowadzony ustawą o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz niektórych innych ustaw<sup>159</sup>.

W celu wypracowania jak najlepszego, najefektywniejszego systemu wsparcia osób niepełnosprawnych i ich opiekunów projektowane zmiany przepisów ustaw w pierwszym i drugim pakiecie były konsultowane społecznie w ramach projektu pn. „Konsultacje +”<sup>160</sup>.

MRiPS wyjaśnił, że podejmowano działania zmierzające do zmiany Programu Za życiem. Prace nad zmianą uchwały w *sprawie programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”* rozpoczęły się jeszcze w 2017 r. Stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą w Ministerstwie opracowano trzy projekty uchwał zmieniających Program, tj.:

---

<sup>158</sup> M.in.: wsparcia osób niepełnosprawnych przez rozwój formy pomocy jaką są mieszkania chronione, w tym mieszkania wspierane i treningowe, wsparcia opiekunów osób niepełnosprawnych w realizacji codziennych obowiązków, wspierania aktywizacji zawodowej opiekunów osób niepełnosprawnych, wzmocnienia profilaktycznego aspektu zadań asystenta rodziny przez wsparcie realizacji przydzielonego mu zadania polegającego na koordynacji poradnictwa dla kobiet w ciąży i ich rodzin, wprowadzenia szczególnego rodzaju programu polityki zdrowotnej, dedykowanego wyłącznie wykonaniu Programu Za życiem, wsparcia uczennic w ciąży oraz zapewnienia zwiększonej liczby zajęć wczesnego wspomaganie dzieci oraz skoordynowanie pomocy na terenie powiatu. W ww. ustawie przewidziano zmianę następujących ustaw: ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2020 r. poz. 1327); ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1876); ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1409, z późn. zm.); ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1398, z późn. zm.); ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2020 r. poz. 821). Ustawa o zmianie niektórych ustaw (...) weszła w życie z dniem 1 lipca 2017 r. z wyjątkiem części regulacji, które weszły w życie w innych terminach.

<sup>159</sup> Istotą projektowanych rozwiązań było stworzenie mechanizmów wsparcia dla rodzin w zakresie, m.in.: usług wspierających i rehabilitacyjnych przez prowadzenie zajęć klubowych w warsztatach terapii zajęciowej, uprawnienia osób ubezpieczonych chorobowo do zasiłku opiekuńczego w przypadku choroby dziecka niepełnosprawnego do 18 roku życia oraz w przypadku choroby lub porodu rodzica dziecka niepełnosprawnego, korzystania z elastycznych form organizacji czasu pracy, w tym telepracy.

<sup>160</sup> Projekt pn. „Konsultacje +” realizowany był przez ówczesne Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (dalej zwane MRPiPS) w partnerstwie z Caritas Polska w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, oś priorytetowa II. Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji, działanie 2.16. Usprawnienie procesu stanowienia prawa. Głównym celem projektu „Konsultacje +” było przeprowadzenie pogłębionych konsultacji społecznych, dotyczących zmiany ustaw w związku z wejściem w życie Programu „Za życiem”. W ramach projektu przeprowadzono: 3 konferencje ogólnopolskie oraz 16 konferencji regionalnych wraz z warsztatami, 32 bezpośrednie spotkania robocze ze środowiskiem związanym m.in. ze Środowiskowymi Domami Samopomocy i Warsztatami Terapii Zajęciowej, reprezentatywne badanie kwestionariuszowe, a także konsultacje za pośrednictwem strony internetowej. Pozwoliło to na dotarcie do możliwie najszerszego grona interesariuszy, czyli rodzin wychowujących niepełnosprawne dzieci, ich opiekunów, organizacji społecznych działających w tym obszarze.

a) projekt z 16 stycznia 2018 r. – dokument uzyskał wpis w wykazie prac programowych Rady Ministrów o numerze ID178. Projekt dotyczył zmian w zaplanowanych już działaniach, ale również zaprogramowania dotąd nie planowanych. I tak:

- ✓ w działaniu 2.4., w związku ze zmianą przepisów oświatowych - wskazanie, że środki na zapewnienie realizacji tego zadania obejmują wyłącznie finansowanie działań ośrodków koordynacyjno-rehabilitacyjno-opiekuńczych;
- ✓ w działaniu 3.1. – zaproponowano zmiany w: terminologii kryterium dochodowego, w części dotyczącej podmiotów realizujących, terminu realizacji tego działania;
- ✓ w działaniu 3.3. – zaproponowano zmianę w zakresie brzmienia części dotyczącej sposobu realizacji, w tym propozycje aktów prawnych w celu dostosowania do zmienionych przepisów;
- ✓ dodania działania 3.6. – Zatrudnienie wspomagane osób niepełnosprawnych, którego celem będzie wspieranie osób niepełnosprawnych, które mają największe trudności, w samodzielnym wejściu i funkcjonowaniu na otwartym rynku pracy;
- ✓ dodania działania 3.7. dotyczącego rehabilitacji domowej dzieci niepełnosprawnych oraz edukacji rodziców w miejscu ich zamieszkania poprzez przygotowanie do samodzielnego wspomagania rozwoju dziecka niepełnosprawnego;
- ✓ dodania działania 3.8. – Poradnictwo indywidualne i grupowe oraz grupy środowiskowego wsparcia dla rodzin dzieci niepełnosprawnych. Celem będzie wsparcie psychologiczne oraz doradztwo rodzin w zakresie integracji społecznej dziecka niepełnosprawnego;
- ✓ w działaniu 4.7. – proponowane zmiany wynikały z konieczności ujednolicenia zapisów Programu Za życiem w związku z przyjętymi – od momentu podjęcia Programu - zmianami legislacyjnymi;
- ✓ zmiana miała polegać na zastąpieniu dotychczas wyznaczonego realizatora, tj. KPRM na MRiPS;

b) projekt z 15 lutego 2019 r.; Projekt dotyczył zmian w zaplanowanych już działaniach, ale również zaprogramowania dotąd nie planowanych. I tak:

- ✓ w działaniu 1.6. zaproponowano przyznanie pracownikowi – małżonkowi osoby niepełnosprawnej prawa do korzystania z indywidualnego rozkładu czasu pracy lub ruchomego czasu pracy lub wykonywania pracy w systemie przerywanego czasu pracy oraz wykonywania pracy w systemie telepracy, na podstawie wniosku wiążącego pracodawcę;
- ✓ dodania działania 1.7. – Prawo do dodatkowego zwolnienia od pracy na opiekę nad dzieckiem niepełnosprawnym, poprzez przyznanie na każde dziecko niepełnosprawne dodatkowego zwolnienia od pracy w wymiarze 2 dni lub 16 godzin dla każdego z pracujących rodziców oraz umożliwienie korzystania ze zwolnienia od pracy dla pracownika wychowującego dziecko niepełnosprawne – do 18 roku życia albo bez ograniczeń wiekowych;
- ✓ dodania działania 1.8. – Prawo do korzystania z uprawnień rodzicielskich przez oboje pracujących rodziców, polegającego na umożliwieniu korzystania obojgu rodzicom pozostającym w stosunku pracy z różnorodnych zakazów na ich korzyść;
- ✓ dodania działania 3.6. - dotyczącego rehabilitacji domowej dzieci niepełnosprawnych oraz edukacji rodziców w miejscu ich zamieszkania

poprzez przygotowanie do samodzielnego wspomagania rozwoju dziecka niepełnosprawnego;

- ✓ dodania działania 3.7. – Poradnictwo indywidualne i grupowe oraz grupy środowiskowego wsparcia dla rodzin dzieci niepełnosprawnych. Celem będzie wsparcie psychologiczne oraz doradztwo rodzin w zakresie integracji społecznej dziecka niepełnosprawnego;
  - ✓ w działaniu 5.2. – zmiana miała polegać na zastąpieniu dotychczas wyznaczonego realizatora, tj. KPRM na MRiPS
- c) projekt z 13 września 2019 r. - dokument uzyskał wpis w wykazie prac programowych o numerze ID 272. Projekt dotyczył działania 3.1. Opieka wychowawcza, tj. usankcjonowania dystrybucji środków przeznaczonych na realizowane zadanie opieki wychowawczej – rezygnacja z uruchamiania środków z budżetu państwa oraz FP, w związku z realizacją tego zadania w ramach Programu pn. Opieka wychowawcza finansowanego ze środków Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych.

(akta kontroli str. 1075-1079, 1582-1615, 1616-1646, 1647-1666)

Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wyjaśnił, że projekty (ww.) dokumentów rządowych były projektami ujętymi w archiwalnym wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów prowadzonym w poprzedniej kadencji rządu. W związku z powołaniem nowego składu Rady Ministrów, 22 listopada 2019 r. został uruchomiony nowy wykaz prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów<sup>161</sup>.

Analiza i ocena wniosków o wprowadzenie do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów oraz podejmowanie decyzji dotyczących wprowadzania albo odmowy wprowadzenia projektów dokumentów rządowych do tego wykazu należy do właściwości Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu<sup>162</sup>. Projekt uchwały Rady Ministrów zmieniającej uchwałę w sprawie programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” został wprowadzony do archiwalnego wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów 25 maja 2018 r. pod nr ID178. MRPiPS pismem z 28 listopada 2019 r. zwrócił się z prośbą o wprowadzenie projektu do nowego wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Zespół do spraw Programowania Prac Rządu na posiedzeniu 23 grudnia 2019 r. odroczył decyzję w zakresie wprowadzenia tego projektu do nowego wykazu.<sup>163</sup>

Kolejny projekt uchwały Rady Ministrów zmieniającej uchwałę w sprawie programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” został wprowadzony do archiwalnego wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów 22 października 2019 r. pod nr ID272. MRPiPS tym samym pismem z 28 listopada 2019 r. zwrócił się z prośbą o wprowadzenie projektu do nowego wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów. Na posiedzeniu Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu 23 grudnia 2019 r. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wycofał ten wniosek.<sup>164</sup>

*Do Przewodniczącego Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu nie wpłynął wniosek o wprowadzenie projektu dokumentu rządowego do archiwalnego wykazu*

<sup>161</sup> Podstawa prawna: art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248).

<sup>162</sup> Podstawa prawna: § 1 i następne zarządzenia nr 268 Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2019 r. w sprawie Zespołu do spraw Programowania Prac Rządu.

<sup>163</sup> Ustalenia z posiedzenia ZPPR z 23 grudnia 2019 r.

<sup>164</sup> Ustalenia z posiedzenia ZPPR z 23 grudnia 2019 r.

prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów datowany na dzień 15 lutego 2019 r.

(akta kontroli str. 1713-1717)

5.3.2. W grudniu 2019 r. Minister dostrzegł potrzebę przeprowadzenia przeglądu i analiz dotychczasowych działań realizowanych w ramach programu *Za życiem* i zwrócił się do odpowiedzialnych realizatorów (PFRON, Ministra Zdrowia, Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministra Rozwoju, Ministra Edukacji Narodowej) oraz departamentów i biur Ministerstwa z prośbą o przekazywanie propozycji ewentualnych zmian w Programie, wynikających z potrzeb adresatów Programu lub podmiotów realizujących jego działanie.

W następstwie w okresie od grudnia 2019 do stycznia 2020 r. uwagi zgłosili m.in.:

- ✓ Minister Funduszy i Polityki Regionalnej w zakresie działań: 2.2.; 3.5.; 6.4. oraz priorytetu IV;
- ✓ Minister Rozwoju w zakresie działania 4.2.;
- ✓ Minister Zdrowia w zakresie działania 2.2.;
- ✓ Biuro Budżetu i Finansów zasugerowało dostosowanie planu finansowego Programu *Za życiem* do warunków finansowych określonych w projekcie ustawy budżetowej na 2020 r.;
- ✓ Departament Funduszy w zakresie działania 3.5.3.;
- ✓ Departament Prawa Pracy powtórzył zaproponowane zmiany do ww. projektu złożonego 15 lutego 2019 r., tj. w zakresie istniejącego działania 1.6. oraz zaprogramowania nowych – wskazanych w piśmie jako działanie 1.7. i 1.8.;
- ✓ Departament Pomocy i Integracji Społecznej w zakresie działania 1.4.; 3.2.; 4.7.

Ponadto w maju 2020 r. Sekretarz Stanu zgłosiła propozycję zmiany w zakresie działania 4.7. – z uwagi na niskie zainteresowanie jst działaniem – poprzez rozszerzenie grupy docelowej osób wskazanych w działaniu.

(akta kontroli str. 1667-1699)

W dniu 13 listopada 2020 r. Prezes Rady Ministrów powołał, jako swój organ pomocniczy, Międzyresortowy Zespół do spraw opracowania zmian Programu kompleksowego wsparcia dla rodzin *„Za życiem”*<sup>165</sup>. Przewodniczącym zespołu został Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, który pytany o dotychczasowy przebieg prac zespołu (według stanu na 23 luty br.) wyjaśnił, że odbyły się trzy posiedzenia zespołu. W lutym br. wystąpiono do członków zespołu, PFRON, departamentów MRiPS odpowiedzialnych za realizację poszczególnych działań Programu *Za życiem*, z prośbą o „dokonanie przeglądu tych działań i analizy pod kątem propozycji ich modyfikacji, wynikających z potrzeb beneficjentów. Poproszono także o określenie zakresu ww. działań w poszczególnych latach, w tym wysokości środków planowanych na ich realizację, jak również o ewentualne wskazanie propozycji nowych inicjatyw, które należałoby podjąć w ramach Programu *Za życiem*. Propozycje zmian miały być zbierane do 31 marca br. Wówczas, przekazany materiał, stanie się przedmiotem dalszych prac.

(akta kontroli str. 1700-1701)

<sup>165</sup> M. P. poz. 1039. Zarządzenie nr 210. Przewodniczącym ww. Zespołu jest sekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej, Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, wiceprzewodniczącym Zespołu – sekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a członkami Zespołu przedstawiciele Ministerstwa Zdrowia, Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii, Ministerstwa Edukacji Narodowej, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji w randze sekretarza lub podsekretarza stanu.

**5.4.** Minister Rodziny i Polityki Społecznej pytana o dysponowanie danymi dotyczącymi potencjalnych grup beneficjentów poszczególnych działań wyjaśniła m.in., że dane dotyczące grup potencjalnych beneficjentów poszczególnych działań gromadzone są przez ich realizatorów. Do MRiPS wpływają również wystąpienia osób indywidualnych i instytucji (w tym realizujących działania w Programie Za Życiem), a także interpelacje, zapytania poselskie i senatorskie oraz wystąpienia i interwencje posłów, senatorów. Należy podkreślić też, że MRiPS gromadzi i analizuje dane, a także inicjuje badania oraz prace analityczne w obszarze problematyki niepełnosprawności. MRiPS w swojej pracy wykorzystuje informacje pochodzące z różnych źródeł wiedzy społecznej i statystyk. Podstawą dokonywanych analiz są dane społeczne udostępniane przez Główny Urząd Statystyczny<sup>166</sup>. MRiPS korzysta także z innych źródeł wiedzy społecznej i statystyk. Należą do nich dane z Elektronicznego Krajowego Systemu Monitoringu Orzekania o Niepełnosprawności, statystyki Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, dane z PFRON, dane pochodzące ze sprawozdań wojewodów według wzoru sprawozdania INF-ZPCH-ZAZ, odnoszące się do stanu zatrudnienia osób niepełnosprawnych w zakładach pracy chronionej i zakładach aktywności zawodowej. MRiPS korzysta też z wyników badań realizowanych na zlecenie PFRON, np. badania potrzeb osób niepełnosprawnych. Ponadto wykorzystuje również wyniki Diagnozy Społecznej oraz badań społecznych realizowanych przez uczelnie i ośrodki naukowo-badawcze, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Instytut Badań Edukacyjnych, Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy, dotyczące włączenia społecznego i zawodowego osób niepełnosprawnych.

W zakresie działań 1.4., 3.2. i 4.7 - potrzeby osób z grup docelowych w odniesieniu do ww. działań diagnozowane były na poziomie samorządów lokalnych, a weryfikowane na poziomie urzędów wojewódzkich, które corocznie dokonywały rozeznania potrzeb samorządów w zakresie realizacji ww. działań. Jednocześnie informacje na temat grup beneficjentów, tj. osób korzystających ze wsparcia domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży, środowiskowych domów samopomocy oraz mieszkań chronionych corocznie zbierane były również w ramach sprawozdania MRPiPS-03.

Samorządy powiatów otrzymują na dany rok limit środków Funduszu Pracy na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej. Z powyższych środków finansowane są wszystkie formy aktywizacji określone w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w tym: szkolenia, prace interwencyjne, refundacja kosztów wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy, dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej, staże, roboty publiczne oraz prace społecznie użyteczne. Wyboru form aktywizacji zawodowej bezrobotnych i innych uprawnionych osób (w tym opiekunów osób niepełnosprawnych), w ramach łącznej kwoty ustalonej dla powiatu na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, dokonuje starosta po zasięgnięciu opinii powiatowej rady rynku pracy. Starosta zatem, w zakresie swojej właściwości, wybiera i realizuje przewidziane prawem formy aktywizacji zawodowej.

(akta kontroli str. 1080-1082)

---

<sup>166</sup> Główny Urząd Statystyczny rokrocznie, z częstotliwością na koniec półrocza, zbiera szczegółowe dane dotyczące osób niepełnosprawnych zarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy jako bezrobotne lub poszukujące pracy, niepozostające w zatrudnieniu – w ramach sprawozdania MRPiPS-07.

5.5. MRiPS nie prowadził statystyki dotyczącej liczby zapytań związanych z ustawą o wsparciu lub Programem Za życiem.

Pytania, uwagi lub postulaty dotyczące zarówno ustawy o wsparciu, jak i Programu Za życiem wpływały pocztą tradycyjną, elektroniczną na adres e-mail, a także za pośrednictwem formularza kontaktowego na stronie Ministerstwa oraz Biura Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych. Ministerstwo podało, że zainteresowani otrzymują informację w ww. zakresie również drogą telefoniczną.

Zapytania kierowane były przez obywateli, instytucje publiczne i niepubliczne, szczególnie te zaangażowane w realizację ustawy i Programu Za życiem, a także posłów i senatorów (interpelacje, zapytania i interwencje poselskie i senatorskie, oświadczenia senatorskie). Do MRiPS wpływały także pytania dziennikarzy.

Zakres tematyczny pytań dotyczył w szczególności:

- ✓ realizacji Programu Asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej,
- ✓ sposobu realizacji zadań określonych w Programie,
- ✓ interpretacji przepisów ustawy o pomocy społecznej,
- ✓ zadań asystenta rodziny w ramach funkcji koordynatora w zakresie kompleksowego wsparcia kobiety w ciąży oraz jej rodziny,
- ✓ przedstawienia rezultatów Programu,
- ✓ uprawnień wynikających z ustawy o wsparciu i Programu,
- ✓ jednorazowego świadczenia w wysokości 4 000 zł oraz sposobu ustalania kosztów obsługi tego świadczenia,
- ✓ specjalizacji lekarza, który może wystawić zaświadczenie lekarskie, potwierdzające ciężkie i nieodwracalne upośledzenie albo nieuleczalną chorobę zagrażającą życiu, które powstały w prenatalnym okresie rozwoju dziecka lub w czasie porodu, terminu składania wniosku o ustalenie prawa do jednorazowego świadczenia w wysokości 4 000 zł, o którym mowa w ustawie o wsparciu – 12 miesięcy od dnia narodzin dziecka,
- ✓ zaświadczenia, o którym mowa w art. 4 ust. 3 ustawy o wsparciu,
- ✓ korzystania poza kolejnością ze świadczeń opieki zdrowotnej,
- ✓ dostępu do wiodącego ośrodka koordynacyjno-rehabilitacyjno-opiekuńczego,
- ✓ opieki wytchnieniowej,
- ✓ działania 3.4. „Pomoc w domu” – w ramach prac społecznie użytecznych,
- ✓ prawidłowości rozliczenia kosztów obsługi od otrzymanych w danym roku dotacji celowych budżetu państwa,
- ✓ propozycji zmian w ustawie lub Programie Za życiem.

W przypadku pytań, których zakres tematyczny należał do kompetencji innego resortu, MRiPS wyjaśniło, że zwracało się do tych podmiotów z prośbą o przekazanie informacji wnioskowanych przez zainteresowanego, na podstawie których przygotowywana była zbiorcza odpowiedź lub przekazywano korespondencję zainteresowanego do podmiotu właściwego do udzielenia odpowiedzi.

(akta kontroli str. 1065-1066)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelne wykonywanie zadań koordynatora Programu Za życiem, tj. w szczególności nieskuteczne sprawowanie w jego ramach monitoringu realizacji działań, skutkujące pozyskaniem niepełnych danych. Zgromadzenie niekompletnych informacji uniemożliwiło dokonanie rzetelnej oceny

zastosowanych instrumentów, wraz z diagnozą występujących trudności i barier, oraz prawidłowej oceny aktualnej sytuacji objętej celami Programu. Finalnym skutkiem był brak, adekwatnej do potrzeb, inicjatywy koordynatora Programu w zakresie dokonania niezbędnych zmian w treści Programu Za życiem, które umożliwiłyby osiągnięcie celów i założeń w zakładanym stopniu.

2. Wykazywanie nierzetelnych danych w Sprawozdaniach z realizacji Programu Za życiem za lata 2017-2019.
3. Przedłożenie Prezesowi Rady Ministrów Sprawozdań z realizacji Programu za lata 2017-2019 z kilkumiesięcznym opóźnieniem.

#### OCENA CZĄSTKOWA

Minister Rodziny i Polityki Społecznej odpowiedzialny za koordynację Programu Za życiem nie wykonywał części obowiązków przewidzianych w jej ramach, a niektóre z nich realizował w sposób nierzetelny. Występował wprawdzie corocznie do realizatorów działań o przedstawienie danych dotyczących zakresu i sposobu ich wdrożenia<sup>167</sup>, nie egzekwował jednak w sposób skuteczny kompletnych odpowiedzi i polegał na danych niepełnych, a w wielu przypadkach szczątkowych. Skutkiem tego Ministerstwo sporządziło za lata 2017-2019 niekompletne, ale również nierzetelne, Sprawozdania z realizacji Programu Za życiem, przedkładane dodatkowo z opóźnieniem Prezesowi Rady Ministrów. Nie przedstawiono w nich, ani innym dokumencie, bieżącej całościowej oceny poszczególnych instrumentów oraz oceny aktualnej sytuacji objętej celami Programu. Dokumenty te zostały pozbawione waloru poznawczego, informacyjnego i sygnalizującego Radzie Ministrów o aktualnej sytuacji w realizacji Programu oraz potrzebie ewentualnych zmian.

W ocenie NIK przyczyną powyższego mógł być brak zogniskowania odpowiedzialności za realizację zadań w zakresie koordynowania i nadzorowania Programu w ramach konkretnej komórki Ministerstwa, ze wskazaniem wyznaczonego pracownika(ów), przez 2,5 roku funkcjonowania Programu.

Minister, jako koordynator Programu Za życiem, występował wprawdzie z inicjatywą zmian w zakresie części instrumentów, jednak działania te okazały się nieskuteczne i nie przyniosły żadnych rezultatów. W związku bowiem ze zmianą rządu i tworzeniem nowego wykazu prac legislacyjnych jeden z trzech wniosków Minister wycofał, a jeden wskazywany w toku kontroli – według informacji Szefa KPRM – w ogóle nie wpłynął.

## IV. Uwaga i wnioski

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

#### Uwagi

1. Celem pełnego zaspokojenia potrzeb dzieci z grupy docelowej działania 2.5. oraz optymalnego lokowania środków, niezbędne jest wyodrębnienie środków (w tym kwoty zapotrzebowania) w ramach programu Maluch+ z przeznaczeniem dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki, gromadzenie oraz analiza danych w zakresie rodzaju i liczby orzeczeń lub zaświadczeń dotyczących dzieci z grupy docelowej, do czego Minister był zobowiązany zapisami programu Maluch+, oraz wiedza na temat wykonania wydatków poniesionych w ramach modułu czwartego w odniesieniu do grupy docelowej działania.

<sup>167</sup> Poza działaniem 3.3.

2. W celu dokonania rzetelnej diagnozy potrzeb osób z grupy docelowej działania 3.4. Programu Za życiem, a następnie sprawozdawczości w tym zakresie, niezbędne jest podejmowanie działań mających na celu ustalenie rzeczywistej liczby osób bezrobotnych skierowanych do prac społecznie użytecznych na rzecz opiekunów osób niepełnosprawnych.

Wnioski

1. Rzetelne wykonywanie zadań koordynatora Programu Za życiem, w tym skuteczne sprawowanie monitoringu realizacji poszczególnych działań, którego efektem powinno być zgromadzenie kompletnej informacji na ich temat, co umożliwi inicjowanie odpowiednich zmian w treści Programu, będących następstwem kompletnej i rzetelnej oceny zastosowanych instrumentów, wraz z diagnozą stwierdzonych trudności i barier we wdrażaniu działań, oraz oceny aktualnej sytuacji objętej celami Programu.
2. Przedkładanie Prezesowi Rady Ministrów rzetelnych Sprawozdań z realizacji Programu Za życiem z zachowaniem obowiązujących terminów.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 28 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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, dnia      marca 2021 r.

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Małgorzata Motylow

.....  
*podpis*