



**MINISTERSTWO  
RODZINY I POLITYKI SPOŁECZNEJ**

Sekretarz Stanu  
Pełnomocnik Rządu  
do Spraw Osób Niepełnosprawnych  
**Paweł Wdówik**

Warszawa /elektroniczny znacznik czasu/

BKA-II.081.2.19.2021.IK

Pan  
Marian Banaś  
Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli

*Szanowny Panie Prezesie,*

W związku z wystąpieniem pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli dotyczącym kontroli P/20/090 *Realizacja kompleksowego programu wsparcia dla rodzin „Za życiem”*, przekazanym przy piśmie Najwyższej Izby Kontroli z dnia 30 marca 2021 r., znak: LZG.410.012.02.2020, informuję co następuje.

Pragnę odnieść się do niektórych uwag sformułowanych przede wszystkim w części oceny ogólnej kontrolowanej działalności. Biorąc pod uwagę treść całego wystąpienia pokontrolnego i pozytywne opinie Najwyższej Izby Kontroli zawarte w poszczególnych ocenach częściowych badanego obszaru uważam, że ocena ogólna kontrolowanej działalności zawiera zbyt kategoryczne, niesprawiedliwe i za daleko idące oceny krytyczne. Zgodnie z informacjami zawartymi w wystąpieniu pokontrolnym, w wielu obszarach działania *Program kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”*, zwany dalej „Programem” lub „Programem „Za życiem”, cieszył się dużą popularnością, a większość jego działań została zrealizowana w całości lub przekraczano planowane efekty, co potwierdza jak bardzo tego rodzaju program był potrzebny osobom, które na jego podstawie otrzymały wsparcie.

Należy podkreślić, że Program „Za życiem” wprowadził wiele nowych i innowacyjnych, a także postulowanych już wcześniej rozwiązań oraz stanowi pierwszą

*niepodlega*

POLSKA  
STULECIE ODZYSKANIA  
NIEPODLEGŁOŚCI

kompleksową, oczekiwaną społecznie, ofertę wsparcia dla osób niepełnosprawnych i ich rodzin.

Potrzeba wprowadzenia projektowanych rozwiązań wynikała z konieczności zapewnienia przez państwo rodzinom w Polsce poczucia bezpieczeństwa, zapewnienia kompleksowego wsparcia dla kobiet w ciąży i ich rodzin, jak również objęcia szczególną opieką kobiet w ciąży powikłanej oraz w sytuacji niepowodzeń położniczych, a także dzieci z niepełnosprawnościami.

Proponowane w Programie formy działań są jednocześnie odpowiedzią na formułowane przez środowisko osób niepełnosprawnych i ich rodzin potrzeby związane z podniesieniem jakości i dostępności świadczeń opieki zdrowotnej, zwiększeniem efektywności i dostępności do rehabilitacji dzieci z ciężką i nieodwracalną nieprawidłowością rozwojową albo nieuleczalną chorobą zagrażającą życiu. Istotnym działaniem w systemie wsparcia rodzin z dzieckiem z niepełnosprawnością są funkcjonujące ośrodki koordynacyjno-rehabilitacyjno-opiekuńcze, umożliwiające objęcie wsparciem osób niepełnosprawnych ze szczególnym uwzględnieniem dzieci do czasu podjęcia nauki szkolnej.

Program zapewnia także dostęp do specjalistycznego poradnictwa i pomocy asystentów rodziny, a także wsparcia mieszkaniowego, czy elastycznych form organizacji czasu pracy, ułatwiających pracownikom łączenie pracy zawodowej z opieką nad niepełnosprawnym dzieckiem. Biorąc pod uwagę różnorodność form pomocy i wsparcia oferowanego przez Program należy podkreślić ogromne korzyści płynące dla odbiorców z jego realizacji.

Występujące sytuacje, takie jak np. kilkudniowe opóźnienie w sporządzeniu zestawienia statystycznego dotyczącego przyznania dofinansowania, które jest jednym z elementów krytycznej oceny realizowanego Programu są zdecydowanie zbyt daleko idące i bezpodstawnie negatywnie wpływają na przedstawioną ocenę końcową realizowanego Programu.

Zawarte w treści wystąpienia uwagi i propozycje są obecnie poddawane dalszej analizie. Realizacja kontroli zbiegła się z pracami Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, których celem jest wprowadzenie niezbędnych zmian w realizacji Programu. Z tego powodu przekazane wystąpienie jest cennym materiałem, który zostanie wykorzystany podczas projektowania propozycji zmian w Programie, które z pewnością przyczynią się do rozwoju wsparcia na rzecz osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin. Informacja o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań zostanie przekazana Panu Prezesowi odrębnym pismem.

Sformułowany pod adresem koordynatora Programu zarzut wykazywania nierzetelnych danych w sprawozdaniach z realizacji programu w latach 2017-2019 jest niewspółmierny do skali błędów występujących w ww. dokumentach. Nie można zgodzić się ze stwierdzeniem nierzetelnego wykonywania zadań koordynatora Programu „Za życiem” biorąc pod uwagę zakres obowiązków powierzony koordynatorowi opisanych w Programie, w części dotyczącej „Sposobu wykonywania zadań w ramach Programu”, jak również jego zaangażowanie w proces pozyskiwania danych w zakresie realizacji poszczególnych działań.

Odnosząc się do stwierdzonej nieprawidłowości w zakresie nierzetelnego wykonywania zadań koordynatora Programu należy wskazać przede wszystkim na podejmowany przez ww. koordynatora kilkuetapowy i złożony proces opracowania sprawozdania z realizacji Programu, począwszy od pozyskiwania danych i informacji od podmiotów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych działań, przez konsultacje projektu sprawozdania przeprowadzane w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej

i z innymi resortami, czy uzgodnienia na Stałym Komitecie Rady Ministrów. Zgodnie ze wskazaniami opisanymi w „Sposobie wykonywania zadań w ramach Programu” monitoring realizacji Programu realizowany jest m.in. przez ministrów, zgodnie z właściwością i polega na zbieraniu informacji o realizacji Programu oraz dokonywaniu bieżącej oceny instrumentów. Natomiast do koordynatora przekazywane są – co należy podkreślić – zbiorcze, kompleksowe informacje o Programie, jak i sytuacji w obszarach objętych celami Programu.

Pojawiające się na etapie pozyskiwania danych wątpliwości w zakresie niektórych informacji podawanych przez realizatorów działań były wyjaśniane pisemnie, mailowo lub telefonicznie jeszcze przed rozpoczęciem procesu konsultacji wewnętrznych w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej projektu sprawozdania z realizacji Programu, a następnie konsultacji międzyresortowych. Z kolei na etapie wyżej wspomnianych konsultacji każdy z realizatorów miał ponowną możliwość zweryfikowania przekazanych przez siebie informacji (w tym danych rzeczowo-finansowych), które zostały umieszczone w zbiorczym dokumencie, a wątpliwości i uwagi zgłaszane w toku konsultacji (m.in. przez komórki Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, Ministerstwo Finansów czy Rządowe Centrum Legislacji) były na bieżąco wyjaśniane. Podobny proces miał miejsce na etapie uzgodnień w ramach Stałego Komitetu Rady Ministrów.

Jednocześnie należy podkreślić, że Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych, któremu powierzona została koordynacja Programu, ma obecnie ograniczone możliwości w zakresie weryfikowania poprawności danych przekazywanych przez realizatorów poszczególnych działań Programu. Z podobną trudnością spotykają się niekiedy podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych działań, które opierają się na danych przekazywanych np. przez wojewodów, jednostki samorządu terytorialnego, podmioty bezpośrednio realizujące działania w ramach Programu (np. ośrodki pomocy społecznej, powiatowe/miejskie poradnie psychologiczno-pedagogiczne, placówki opieki zdrowotnej). Informacje te są weryfikowane lub niekiedy poprawiane, np. w związku z wykazaniem w toku kontroli nieprawidłowości w dokumentacji finansowo-rzeczowej.

Podnosząc kwestię bieżącej oceny poszczególnych instrumentów i pozyskiwania danych do ich oceny poinformowano w toku kontroli iż Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej gromadzi i analizuje dane, a także inicjuje badania oraz prace analityczne w obszarze problematyki niepełnosprawności, wykorzystując informacje pochodzące z różnych źródeł wiedzy społecznej i statystyk, na co wskazano również w wystąpieniu pokontrolnym NIK.

Należy wspomnieć także o realizowanym w okresie od 1 marca 2017 r. do 31 marca 2018 r. projekcie pn. „Konsultacje +”, którego celem było przeprowadzenie pogłębionych konsultacji społecznych, dotyczących zmiany ustaw w związku z wejściem w życie uchwały Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”. Projekt – o którym wspomniano również w wystąpieniu pokontrolnym NIK – realizowany był przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej w partnerstwie z Caritas Polska w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, oś priorytetowa II. Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji, Działanie 2.16 Usprawnienie procesu stanowienia prawa. W projekcie, w procesie zbierania pogłębionych opinii wykorzystano różne metody konsultacji:

- moderowane spotkania otwarte (2 miały charakter ogólnopolski, a 16 – regionalny), których celem było umożliwienie wymiany informacji pomiędzy uczestnikami spotkań a przedstawicielami Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, wyjaśnienie

proponowanych zmian uczestnikom spotkań oraz umożliwienie im zajęcia stanowiska względem proponowanych rozwiązań;

- bezpośrednie spotkania robocze w 16 województwach w 32 miejscowościach w całej Polsce, których celem było zaproszenie do konsultacji osób i grup, na które proponowane zmiany ustawowe będą miały największy wpływ. Spotkania miały za zadanie zidentyfikować potrzeby tych osób i grup, a także umożliwić przedstawienie nowych pomysłów lub korekt proponowanych rozwiązań;
- konsultacje prowadzone przy pomocy kwestionariusza internetowego, dostępnego na specjalnie stworzonej stronie internetowej: [www.zazyciem.mrpips.gov.pl](http://www.zazyciem.mrpips.gov.pl);
- ilościowe badanie reprezentatywne w formie ogólnopolskiego sondażu telefonicznego, zrealizowane przez firmę Kantar Millward Brown S.A. na próbie 915 osób.

Konsultacje dały możliwość poznania opinii nie tylko o projektowanych aktach prawnych, ale przede wszystkim o szerszym kontekście systemu wsparcia osób z niepełnosprawnością i ich rodzin, co stanowiło wartość dodaną projektu. Przeprowadzone konsultacje umożliwiły m.in.:

- poznanie oczekiwań beneficjentów proponowanych zmian, dotarcie do głównych adresatów proponowanych zmian oraz bezpośredni kontakt z potencjalnymi beneficjentami zmian prawnych, poprzez ich reprezentantów, rzeczników/pełnomocników,
- zrozumienie różnym stronom (pracownikom MRiPS, przedstawicielom lokalnych władz, kierownikom instytucji wsparcia, osobom z niepełnosprawnościami i ich opiekunom, przedstawicielom sektora pozarządowego i organizacji wyznaniowych, innym uczestnikom) źródeł i przyczyn różnic stanowisk stron uczestniczących w procesie konsultacji,
- wieloaspektowe ukazanie konsekwencji zjawiska niepełnosprawności, co jest niezbędne w diagnozie problemów społecznych,
- korektę zapisów w przygotowywanych oraz propozycję korekt w obowiązujących aktach prawnych, a poprzez rozpoznanie opinii konsultowanych zapisów na temat ich skutków dla dalszego funkcjonowania osób z niepełnosprawnościami i ich opiekunów, pracowników instytucji wsparcia,
- poznanie przez uczestników – beneficjentów w proponowanych przez resort zmian – swoich oczekiwań, stanowisk,
- wymianę informacji i popularyzacji dobrych praktyk, innowacyjnych rozwiązań w obszarze niepełnosprawności.

Odnosząc się do kwestii przedkładania Prezesowi Rady Ministrów sprawozdań z realizacji Programu za lata 2017-2019 z kilkumiesięcznym opóźnieniem w pismach skierowanych do NIK wyjaśniano, że – oprócz wspomnianego już wyżej wieloetapowego procesu procedowania projektu dokumentu – jest to również uzależnione od sprawozdawczości realizatorów poszczególnych działań – niektóre dane dostępne są dopiero w kwietniu lub maju danego roku. Natomiast w przypadku części działań Programu, pełne dane za rok poprzedni, np. w zakresie kwot wydatkowanych na dane działanie, znane są dopiero w drugiej połowie roku, w którym sporządza się sprawozdanie z realizacji Programu „Za życiem”. W związku z powyższym rozważane jest przesunięcie terminu przedstawiania sprawozdania z realizacji Programu Prezesowi Rady Ministrów, co odnotowane zostało również w przedmiotowym wystąpieniu pokontrolnym NIK.

Zbyt daleko idące jest stwierdzenie o braku monitorowania przez Ministerstwo działania 3.3., dotyczącego wsparcia osób niepełnosprawnych, które opuściły warsztat terapii

zajęciowej, w celu podjęcia zatrudnienia na otwartym rynku pracy. Podmiotem odpowiedzialnym za realizację ww. działania jest Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej. Zajęcia klubowe realizowane są na podstawie art. 10g-h ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o *rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* (Dz. U. z 2021 r. poz. 573), natomiast program pn. „Zajęcia klubowe w WTZ”<sup>1</sup> służy ich finansowaniu.

W toku kontroli wskazano, iż w przypadku działania 3.3., dane w zakresie realizacji programu „Zajęcia klubowe w WTZ” zbierane są przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych i publikowane w corocznym *Sprawozdaniu Zarządu PFRON z realizacji planu rzeczowo-finansowego z działalności Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych*. Informacje te są wykorzystywane do sporządzenia opisu rezultatów działania 3.3. – wzmianka o tym fakcie znalazła się również w wystąpieniu pokontrolnym NIK. W przypadku oceny ww. instrumentu powyższe *Sprawozdanie Zarządu PFRON* stanowi istotne, ale nie jedyne źródło informacji. Ministerstwo występowało do PFRON o przesłanie informacji dotyczących realizacji powyższego programu w 2018 roku, w tym m.in. w zakresie liczby powiatów, które przystąpiły do realizacji programu „Zajęcia klubowe w WTZ”, liczby adresatów oraz liczby beneficjentów, którzy skorzystali z pomocy w ramach tego programu. Natomiast w roku 2020 wystąpiono do PFRON z prośbą o przekazanie informacji o najbardziej istotnych działaniach na rzecz osób niepełnosprawnych zrealizowanych, kontynuowanych lub podjętych w 2019 r. przez PFRON na potrzeby opracowania *Informacji Rządu Rzeczypospolitej Polskiej o działaniach podjętych w 2019 roku na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. „Karta Praw Osób Niepełnosprawnych”* (M.P. poz. 475). W *Informacji Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych o działaniach podjętych w 2019 r. w związku z realizacją uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. „Karta Praw Osób Niepełnosprawnych”* PFRON przekazał również zbiorcze informacje w zakresie przedmiotowego programu „Zajęcia klubowe w WTZ”.

Zakres przekazanych przez PFRON informacji i danych dotyczących programu „Zajęcia klubowe w WTZ” jest zbliżony do tego co znajduje się w *Sprawozdaniach Zarządu PFRON z realizacji planu rzeczowo-finansowego z działalności Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych*. W związku z powyższym ministerstwo wskazało na powyższy dokument jako główne źródło informacji i danych w zakresie programu „Zajęcia klubowe w WTZ”, mając jednocześnie świadomość konieczności pozyskania dodatkowych informacji w zakresie dotychczasowej realizacji ww. programu PFRON i dostosowania do potrzeb i oczekiwań beneficjentów, na podstawie wniosków z jego ewaluacji.

Ponadto, zwracam również uwagę, iż w zakresie opieki wytchnieniowej ujednoczenia wymaga liczba godzin usług opieki wytchnieniowej wykazanych na podstawie *Sprawozdania z realizacji Programu „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2019*, obejmującego trzy moduły:

- Moduł I – Opieka wytchnieniowa w formie pobytu dziennego;
- Moduł II – Opieka wytchnieniowa w formie pobytu całodobowego;
- Moduł III – Opieka wytchnieniowa w formie specjalistycznego poradnictwa dla członków rodzin lub opiekunów sprawujących bezpośrednią opiekę,

przekazanego w toku kontroli w listopadzie ub. r. W Module I wskazano liczbę godzin usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu dziennego, świadczonych w roku 2019,

---

<sup>1</sup> Należy podkreślić, że Program „Zajęcia klubowe w WTZ” zatwierdzony został uchwałą nr 7/2018 Rady Nadzorczej Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych z dnia 12 czerwca 2018 roku. W 2018 roku wystąpienia samorządów powiatowych przyjmowane były w terminie od dnia 1 lipca do dnia 31 sierpnia 2018 roku.

których koszt został dofinansowany z Programu „Opieka wytchnieniowa” (kolumna nr 9 ww. *Sprawozdania*, Moduł I). Natomiast w przypadku Modułu II i III, wskazano – na podstawie danych w kolumnie nr 8 ww. *Sprawozdania* – łączną liczbę godzin świadczonych usług opieki wytchnieniowej w formie pobytu całodobowego (Moduł II)/ specjalistycznego poradnictwa (Moduł III), świadczonych w roku 2019 osobom wskazanym w kol. 5 ww. *Sprawozdania*.

W odniesieniu do działania 5.1. *Wzmocnienie profilaktycznego aspektu zadań asystenta rodziny* Programu, należy zaznaczyć, że od 2017 r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. *o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”* (Dz. U. z 2020 r. poz. 1329), asystentom rodziny przypisano rolę koordynatora w zakresie usług wsparcia oferowanego kobietom w ciąży oraz ich rodzinom, ze szczególnym uwzględnieniem kobiet w ciąży powikłanej, kobiet w sytuacji niepowodzeń położniczych oraz rodzin dzieci, u których zdiagnozowano ciężkie i nieodwracalne upośledzenie albo nieuleczalną chorobę zagrażającą ich życiu, które powstały w prenatalnym okresie rozwoju dziecka lub w czasie porodu. Działania podejmowane przez asystenta polegają przede wszystkim na opracowaniu wspólnie z osobami zainteresowanymi katalogu możliwych do uzyskania form wsparcia oraz występowaniu w ich imieniu, w celu skorzystania przez nie z należytym pomocy. Asystent rodziny nabrał nowego, bardziej uniwersalnego znaczenia w profilaktyce społecznej oferowanej już nie tylko rodzinom z dziećmi, ale także kobietom w ciąży i ich rodzinom.

Zgodnie z art. 247 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej* (Dz. U. z 2020 r. poz. 821, z późn. zm.) minister właściwy do spraw rodziny ma obowiązek wprowadzenia programu na dofinansowanie w okresie 11 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy zadań własnych gminy i powiatu z zakresu realizacji zadań wspierania rodziny oraz systemu pieczy zastępczej, w szczególności na pokrycie części wydatków związanych z powołaniem asystentów rodziny, koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej oraz prowadzeniem szkoleń, dla rodzin zastępczych i prowadzących rodzinne domy dziecka.

W kwestii terminu ogłoszenia w poszczególnych latach Programu asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej, a w 2020 r. - Programu asystent rodziny na rok 2020, pragnę zauważyć, że finansowanie zatrudnienia asystentów rodziny należy do zadań własnych gminy. W związku z tym realizacja tego zadania, po 9 latach dofinansowania przez budżet państwa, winna być finansowana przede wszystkim ze środków własnych gminy, dotacja zaś powinna stanowić jedynie dofinansowanie wynagrodzeń asystentów w kontekście realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. *o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”*. W świetle powyższego wydaje się, iż realizacja powyższego zadania nie może być uzależniona wyłącznie od otrzymanej dotacji.

Należy również zaznaczyć, że w latach 2017-2019 w pierwszej kolejności z rezerwy celowej budżetu państwa finansowane były zadania zlecone z administracji publicznej, dopiero w dalszej kolejności - stosownie do wysokości pozostałej do dyspozycji dotacji - ogłaszano Program asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej. Natomiast w 2020 r. na datę ogłoszenia Programu asystent rodziny i zmianę jego charakteru wpływ miały przesłanki opisane powyżej oraz sytuacja wywołana epidemią COVID-19. Co więcej, z uwagi na zmniejszenie środków w rezerwie celowej spowodowane epidemią COVID-19, Program asystent rodziny na rok 2020 został sfinansowany jedynie ze środków Funduszu Pracy.

W zakresie zaś przyjętych kryteriów podziału środków na 2018 i 2019 rok, pragnę wyjaśnić, że dofinansowanie zagwarantowane miały jednostki samorządu terytorialnego, które w roku poprzednim zatrudniały asystentów rodziny w ramach Programu asystent

rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej, na podstawie stosunku pracy. Natomiast w przypadku złożenia przez jednostki samorządu terytorialnego zapotrzebowania przekraczającego kwotę zaplanowaną, Minister zastrzegął sobie prawo stosowania kryteriów dodatkowych w tym m.in. wskaźnika dochodów podatkowych (tzw. wskaźnik G i P) z roku poprzedniego.

Źródłem finansowania działania 5.1. w latach 2017-2020 była rezerwa celowa (poz. 53 - *Środki na finansowanie lub dofinansowanie zadań wynikających z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (w tym na prowadzenie ośrodków adopcyjnych oraz finansowanie pobytu dzieci cudzoziemców w pieczy zastępczej)*) 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.

Odnosnie zaś wykorzystania środków z Funduszu Pracy na realizację Programu asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej w latach 2018-2019, należy zaznaczyć, 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 jak i 2019 roku zostało miejsce. Mając na uwadze, że zatrudnienie asystenta rodziny jest zadaniem własnym gminy, nieprzekazanie pełnego zapotrzebowania zgłaszanego przez samorządy wynika z zasadności racjonalnego wydatkowania środków publicznych.

W kwestii zwiększenia liczby asystentów rodziny, pragnę zaznaczyć, że zgodnie z danymi zawartymi w *Informacji Rady Ministrów o realizacji w roku 2019 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, w 2019 r. zatrudnionych było ogółem 3 934 asystentów rodziny, tj. o 0,4% więcej niż w 2018 r. (3 920 asystentów), z tego 3 379 (tj. 86%) asystentów było zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w systemie zadaniowego czasu pracy oraz 555 (tj. 14%) asystentów zatrudnionych było na podstawie umów o świadczenie usług. Oznacza to wzrost o 1 pkt procentowy liczby asystentów zatrudnionych w oparciu o umowę o pracę w stosunku do 2018 r., i świadczy o tym, że samorząd gminy utrzymywał w ostatnich latach – tak bardzo postulowaną przez samych asystentów rodziny – formę ich zatrudnienia. Na zatrudnienie asystentów rodziny w 2019 r. gminy wydały ogółem 152 373 tys. zł (w 2018 r. –141 002 tys. zł), co oznacza wzrost w stosunku do 2018 r. o 8%. Gminy z własnych środków wydatkowały na ten cel 98 035 tys. zł (86 593 tys. zł w 2018 r.), co oznacza wzrost o 12,3% w stosunku do 2018 r. Kwota ta stanowi 64,3% ogółu wydatków na ten cel w 2019 r. Pozostałe źródła finansowania wynagrodzeń asystentów rodziny stanowiły środki z budżetu państwa oraz fundusze unijne.

Mając na uwadze powyższe wyjaśnienia należy podkreślić, 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, co zresztą – jak wynika z danych finansowych za kolejne lata – być może z niewielką dynamiką, ale ma miejsce (udział własny gminy w roku 2019 – 64,3 %, 2018 – 59,3%, 2017 – 59,2%).

Niewątpliwie z uwagi na szczególną rolę przypisywaną asystentowi rodziny w systemie wsparcia rodziny należy zgodzić się z uwagą o wciąż niewystarczającej liczbie asystentów rodziny, ale też warto zauważyć, że asystent rodziny jest jednym z narzędzi

wsparcia rodziny na poziomie lokalnym i w miarę rozwoju różnego typu usług staje się on jednym z wielu oferowanych rodzinie form wsparcia. Liczba asystentów rodziny winna być dostosowana do zakresu jego zadań oraz uwzględniać jego rolę, również tę wynikającą z ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. *o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”*, w systemie działań profilaktycznych w konkretnym samorządzie lokalnym.

Z kolei w odniesieniu do uwagi o nieuwzględnieniu w kryteriach podziału środków realizacji zadań związanych z koordynacją obowiązków wynikających z art. 8 ust. 3 i 6 ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. *o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”* oraz Programu „Za życiem”, uprzejmie informuję, że w opisanych kryteriach w poszczególnych latach wskazanie powyższego warunku było niezasadne, gdyż do zadań wszystkich asystentów zgodnie z art. 15 ust 1 pkt 13a ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. *o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, należy realizacja zadań określonych w ustawie z dnia 4 listopada 2016 r. *o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”*. Ponadto ilość podejmowanych zadań koordynacyjnych służących pomocy rodzinom wskazanym w ustawie *o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”* nie zależy od asystenta rodziny, tylko od pojedynczych sytuacji i w istocie od popytu wyrażonego składanymi wnioskami.

Natomiast w kwestii, dotyczącej gromadzenia przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej 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 z dnia 4 listopada 2016 r. *o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”*, należy podkreślić, że każdy asystent rodziny w ramach swoich obowiązków może – jak wskazano wyżej - koordynować pomoc na rzecz rodzin w ramach Programu „Za życiem”, zatem łączenie pełnienia tej funkcji z samym zatrudnieniem w ramach Programu i następnie analiza zebranych danych w wieloletnim układzie porównawczym, wydaje się posiadać niewielki walor informacyjny.

Przyjmując sugestie NIK odnoszące się do tej części Programu pragnę zapewnić, że w toku prac nad kolejną edycją Programu asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej, zostaną podjęte działania na rzecz tego, aby końcowe sprawozdanie z jego realizacji uwzględniało w większym stopniu gromadzenie danych, które pozwolą na ocenę w możliwym dla przyjętych kryteriów stopniu, efektywności realizowanego Programu asystent rodziny (...) w kontekście realizacji ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. *o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”*. Wstępnie przyjęto, iż przy najbliższej nowelizacji rozporządzenia określającego wzory sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej podjęte zostaną działania na rzecz uwzględnienia w sprawozdawczości realizowanej za pośrednictwem Centralnej Aplikacji Statystycznej istotnych danych ilościowych pozwalających na określenie efektywności koordynacji realizowanej przez asystentów rodziny.

W przypadku pomocy szkoleniowej dedykowanej asystentom rodziny, należy zaznaczyć, że poza szkoleniami organizowanymi w 2017 r. dla asystentów rodziny oraz innych pracowników odpowiedzialnych za realizację wsparcia rodziny, w kolejnych latach na terenie całej Polski realizowane były szkolenia dla kadry systemu wsparcia rodziny, w tym szkolenia dla asystentów rodziny, obejmujące między innymi problematykę realizacji zadań w ramach wyżej powołanej ustawy. Szkolenia te finansowane były 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).

Ponadto, Ministerstwo w marcu 2017 r. wydało podręcznik *Asystentura rodziny w zakresie wsparcia kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” Rekomendacje metodyczne*



*i organizacyjne*, 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 z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” oraz uchwały nr 160 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie Programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” w obszarze asystentury rodziny. W podręczniku zawarto m.in. cele, zadania i dominujące działania asystenta rodziny; etapy realizacji asystentury w zakresie wskazanym w ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” - 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.

W kwestii zaś stwierdzonej nieprawidłowości w zakresie działania 5.1. w zakresie sporządzenia listy jednostek, które otrzymały dofinansowanie w 2019 r. z naruszeniem terminu określonego w ogłoszeniu Programu asystent na ten rok, pragnę wyjaśnić, że przyczyną opóźnienia była konieczność dokonania korekt w plikach zbiorczych.

Z kolei w odniesieniu do działania 2.5. *Dofinansowanie zapewnienia funkcjonowania miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 posiadających orzeczenie o niepełnosprawności lub wymagających szczególnej opieki*, w nawiązaniu do zalecenia wydzielenia w ramach programu „MALUCH+” odrębnej kategorii odnoszącej się do dzieci z grupy docelowej, podjęte zostaną prace – w odniesieniu do edycji programu „MALUCH+” 2022 – w celu implementacji tego zalecenia.

Dostrzeżono potrzebę zbierania danych dotyczących wydatków ponoszonych w ramach modułu 4 w związku z realizacją potrzeb dzieci niepełnosprawnych i wymagających szczególnej opieki. Stąd też, dane te będą zbierane już w ramach „MALUCH+” 2020, zgodnie ze wzorem sprawozdania (zał. 11). Wzór ten przewiduje informacje na temat kwoty dofinansowania dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki, z podziałem na źródło dofinansowania – cz. finansowa, wiersz 1.1.1. i 1.2.1. Również we wzorze sprawozdania z realizacji programu „MALUCH+” 2021 (zał. 29) przewidziano w ramach modułu 4 pozyskiwanie informacji na temat kwoty dofinansowania dla dzieci z grupy docelowej, według źródła dofinansowania oraz według wyników, podpisanych umów oraz rozliczenia.

Odnosząc się do zidentyfikowanej nieprawidłowości, uprzejmie informuję, że wystąpiono do wszystkich urzędów wojewódzkich z prośbą o przekazanie informacji na temat rodzaju i liczby orzeczeń oraz zaświadczeń dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki, które korzystały z miejsc opieki dofinansowanych z *Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 "MALUCH+" 2020*.

Odnosząc się natomiast do działania 6.3. *Przeciwdziałanie zjawisku niealimentacji*, oraz stwierdzenia dotyczącego braku diagnozy i wskazania narzędzia, instrumentu, który w procesie ściągłości okazał się najbardziej i najmniej skuteczny, należy zaznaczyć, że Ministerstwo nie jest władne dokonać takiej oceny gdyż jedynie prowadziło proces legislacyjny ustawy z dnia 6 grudnia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy skuteczności egzekucji świadczeń alimentacyjnych (Dz. U. poz. 2432), a spośród rozwiązań przewidzianych w ww. ustawie do właściwości i realizacji Ministerstwa należało jedynie podwyższenie kryterium dochodowego warunkującego prawo do świadczeń z funduszu alimentacyjnego, które to kryterium zostało podwyższone dwukrotnie. Natomiast pozostałe rozwiązania przewidziane w ww. ustawie należą do właściwości i realizacji innych

Ministerstw, tj. Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii oraz Ministerstwa Sprawiedliwości.

W odniesieniu do działania 1.4. „Rozwój sieci domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży” pragnę doprecyzować, że wpływ na wykorzystanie w badanym okresie jedynie 11,6% zaplanowanych środków na ww. działanie miały również sytuacje rezygnacji przez samorzady powiatowe z realizacji zadania już po przyznaniu dotacji. W latach 2017-2019 na działanie 1.4. przyznano dotacje w wysokości 23% zaplanowanych środków, a wskazany w wystąpieniu pokontrolnym niższy poziom wykorzystania środków zaplanowanych na Program wynikał m.in. z rezygnacji realizacji zadań już po przyznaniu dotacji.

Informuję ponadto, że dane statystyczne pozyskiwane w ramach sprawozdania MRPiPS-03 zawierają wystarczające informacje pozwalające na określenie liczby domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży w danym województwie (oraz w poszczególnych powiatach). 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, dotyczące liczby domów oraz liczby miejsc i osób korzystających ze wsparcia w odniesieniu do danej jednostki samorządu terytorialnego. W związku z powyższym istnieje możliwość analizy porównawczej dotyczącej liczby domów w danym województwie w poszczególnych latach.

Ponadto, zwracam uwagę na fakt, iż przekazując rozliczenie dotacji za 2020 r. wydziały polityki społecznej urzędów wojewódzkich uwzględniały tylko informacje na temat podmiotów dofinansowanych w 2020 roku. Informacje na temat faktycznej i zweryfikowanej liczby funkcjonujących w danym województwie domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. będzie możliwe dopiero po opracowaniu i przyjęciu sprawozdania MRPiPS-03 za 2020 r.

W odniesieniu do działania 4.7. „*Tworzenie mieszkań chronionych i mieszkań wspomaganych dla osób niepełnosprawnych*” wskazana w wystąpieniu pokontrolnym wartość 53 odnosi się do osób, które skorzystały ze wsparcia mieszkań chronionych w roku, w którym placówki te były tworzone. Doświadczenie pokazuje, iż w przypadku inwestycji mających na celu rozwój infrastruktury udzielającej wsparcia, tworzenie nowych placówek następuje najczęściej w ostatnim kwartale roku, w związku z powyższym umieszczenie osób w tego typu placówkach możliwe jest zwykle dopiero wraz z początkiem stycznia następnego roku, co może wyjaśniać małą liczbę osób, które skorzystały ze wsparcia mieszkań chronionych w roku ich tworzenia.

Jednocześnie należy zauważyć, że – zgodnie z § 3 ust. 2 uchwały nr 160 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „*Za życiem*” (M.P. 1250) – Rada Ministrów nie rzadziej niż raz na pięć lat dokonuje przeglądu Programu oraz określa jego zakres w poszczególnych latach. Ponadto ww. przepis wprost wskazuje, że pierwszy przegląd zostanie dokonany w 2021 r. W listopadzie 2020 r. zarządzeniem nr 210 Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 listopada 2020 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw opracowania zmian Programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „*Za życiem*” (M. P. poz. 1039) został powołany Międzyresortowy Zespół, który jest organem pomocniczym Prezesa Rady Ministrów, którego zadaniem jest opracowanie zmian Programu „*Za życiem*”.

Przegląd Programu jest okazją do przeprowadzenia pogłębionej analizy działań w ramach ww. Programu na podstawie dotychczasowych doświadczeń wynikających z ich realizacji, a w konsekwencji udoskonalenie Programu i wdrożenie działań naprawczych i zapobiegawczych, które wpłyną na realizację działań w ramach Programu w kolejnych latach,

a w związku z tym przyczynią się do rozwoju wsparcia na rzecz osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin.

Podsumowując należy podkreślić, że Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej podejmuje działania mające na celu udoskonalenie procesu zbierania danych pozwalających na dokonanie oceny stopnia wykorzystania poszczególnych instrumentów. Przy czym należy mieć na uwadze, że Program kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” realizowany jest od 1 stycznia 2017 r., a w przypadku niektórych działań – od 2018 r. Ponadto należy wskazać, iż w pierwszym roku i w pierwszej połowie drugiego roku funkcjonowania Programu (2017 r. – I połowa 2018 r.) uwaga skoncentrowała była na wprowadzeniu zmian przepisów niektórych ustaw i wdrożeniu ich w życie. W chwili obecnej kontynuowane są prace nad wprowadzeniem kolejnych zmian w Programie.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy podkreślić, że nieadekwatnie do poziomu realizacji zadań Programu sformułowane zostały krytyczne oceny dotyczące realizacji i koordynacji Programu zawarte w ocenie ogólnej kontrolowanej działalności.

*Z wyrazami szacunku,*

Sekretarz Stanu  
Pełnomocnik Rządu  
do Spraw Osób Niepełnosprawnych

Paweł Wdówik

/-podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/