



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Kolegium

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej  
Kancelaria Główna

Data  
wpływu: 2021-05-31 -16-

RKP-39915-2021  
nr z rej.

KPK-KPO.000.026.2021

MRP1PS



KG124409

Warszawa, dnia 26 maja 2021 r.

Pani  
Marlena Maląg  
Minister Rodziny i Polityki Społecznej

*Szanowna Pani Minister*

Stosownie do art. 57 i art. 61a ust. 8 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm.), przesyłam Pani Minister uchwałę Nr 27/2021 wraz z uzasadnieniem, podjętą przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli dnia 26 maja 2021 r. w sprawie zastrzeżeń zgłoszonych do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 30 marca 2021 r. (LZG.410.012.02.2020), skierowanego po przeprowadzonej w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej kontroli pn. „Realizacja kompleksowego programu wsparcia dla rodzin »Za życiem«”.

Tym samym postępowanie odwoławcze w tej sprawie zostało zakończone.

W zał.:  
Uchwała Nr 27/2021

*Z wyrazami szacunku*

SEKRETARZ KOLEGIUM  
Najwyższej Izby Kontroli

*Tomasz Sobiecki*  
Tomasz Sobiecki



**NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI**  
Kolegium

**Uchwała Nr 27/2021**

**Kolegium Najwyższej Izby Kontroli**

**z dnia 26 maja 2021 r.**

**w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego**

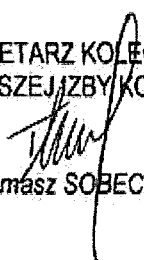
Na podstawie art. 23 ust. 4 oraz art. 57 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm.) Kolegium Najwyższej Izby Kontroli – po rozpatrzeniu na posiedzeniu w dniu 26 maja 2021 r. zastrzeżeń z dnia 28 kwietnia 2021 r. zgłoszonych z upoważnienia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej przez Sekretarza Stanu Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 30 marca 2021 r. (LZG.410.012.02.2020), skierowanego po przeprowadzonej w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej kontroli pn. „Realizacja kompleksowego programu wsparcia dla rodzin »Za życiem«” – podjęło następującą

**uchwałę:**

**zastrzeżenia z dnia 28 kwietnia 2021 r. zgłoszone z upoważnienia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej przez Sekretarza Stanu Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej do wystąpienia pokontrolnego Najwyższej Izby Kontroli z dnia 30 marca 2021 r. (LZG.410.012.02.2020) skierowanego po przeprowadzonej w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej kontroli pn. „Realizacja kompleksowego programu wsparcia dla rodzin »Za życiem«”:**

**– oddala się.**

SEKRETARZ KOLEGIUM  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

  
Tomasz SOBECKI

PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

  
Marian BANAS  
PREZES NIK

## UZASADNIENIE

Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Zielonej Górze przeprowadziła w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej kontrolę pn. „Realizacja kompleksowego programu wsparcia dla rodzin »Za życiem«”. Wyniki kontroli przedstawione zostały w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 30 marca 2021 r., do którego w piśmie z dnia 28 kwietnia 2021 r. Minister Rodziny i Polityki Społecznej<sup>2</sup> – w której imieniu działał Sekretarz Stanu Pełnomocnik Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych w Ministerstwie – zgłosiła dwa zastrzeżenia.

**Zastrzeżenie 1.** dotyczyło fragmentów oceny ogólnej, w których NIK stwierdziła, że:

- a) Minister odpowiedzialny za koordynację Programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”<sup>3</sup> 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>4</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 był zobowiązany. Dokumenty te w przeważającej części zostały pozbawione waleru 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>5</sup> i tworzeniem nowego wykazu prac legislacyjnych jeden z trzech wniosków<sup>6</sup> został wycofany, a kolejny wskazywany w toku kontroli – według informacji Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów – 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, w tym chronionego dla osób niepełnosprawnych, na zasadach enumeratywnie w nich określonych, w ogóle nie zostały wdrożone<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Dalej: MRiPS lub Ministerstwo

<sup>2</sup> Dalej: Minister

<sup>3</sup> W dniu 4 listopada 2016 r. została uchwalona ustawa o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” (Dz. U. z 2020 r. poz. 1329, ze zm.) – dalej: ustawa o wsparciu. Na podstawie art. 12 ust. 1 tej ustawy w dniu 20 grudnia 2016 r. Rada Ministrów przyjęła uchwałą Nr 160 przedmiotowy Program – dalej: Program Za życiem lub Program.

<sup>4</sup> Poza działaniem 3.3.

<sup>5</sup> Na skutek wyborów parlamentarnych w 2019 r.

<sup>6</sup> Opisanych w pkt 5.3.1. wystąpienia pokontrolnego

<sup>7</sup> Obszar 5. – Wykonywanie zadań koordynatora Programu Za życiem oraz nieprawidłowości nr 1-3 wraz z oceną cząstkową i wnioskami pokontrolnymi nr 1 i 2 (str. 55-66 wystąpienia pokontrolnego).

- b) Ministerstwo nie wdrożyło działania 3.1. (Opieka wychowawcza dla rodziców lub opiekunów osób niepełnosprawnych), na zasadach enumeratywnie wymienionych w Programie Za życiem<sup>8</sup>.
- c) 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 asystentów rodziny. W ocenie NIK, w badanym okresie, nie udało się osiągnąć oczekiwanych rezultatów, a w przypadku niektórych aspektów tej formy pomocy MRiPS 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. Zdaniem NIK 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<sup>10</sup>), 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 (zadanie własne jednostki samorządu terytorialnego<sup>11</sup>), NIK zauważa, że realizowanie go dopiero w drugiej połowie danego roku mogło stanowić czynnik zniechęcający do zatrudniania przez 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

---

<sup>8</sup> Obszar 4. – Wsparcie finansowe i pozostałe rodzaje wsparcia. Pkt 4.5. wraz z oceną częściową (str. 52-55 wystąpienia pokontrolnego).

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

<sup>10</sup> Dalej: CAS.

<sup>11</sup> Dalej: jst.

natomiast przyczynić decyzje o pełnym zaspokojeniu zgłoszonych przez jst zapotrzebowań w 2018 r. i 2019 r.<sup>12</sup>.

- d) Realizując działanie 1.4. (Rozwój sieci domów matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży), 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 30<sup>13</sup>. Uwzględniając przyjęty okres programowania (do 2021 r. – 40 domów<sup>14</sup>), NIK zauważyła 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 zwróciła 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 przyznanie 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>15</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 oceniła jednak za istotnie spóźnione<sup>16</sup>.
- e) 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>17</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 osoby. Pomimo tego Ministerstwo nie diagnozowało przyczyn niskiego obłożenia utworzonych miejsc. W kolejnych zaś latach nie ustaliło stopnia ich wykorzystania<sup>18</sup>.

<sup>12</sup> Obszar 1. – Wsparcie asystenta rodziny oraz nieprawidłowość wraz z oceną częściową (str. 8-16 wystąpienia pokontrolnego).

<sup>13</sup> Pełne dane będą znane po złożeniu przez jst sprawozdania MRPiPS-03.

<sup>14</sup> Przy czym w każdym województwie przynajmniej dwa domy.

<sup>15</sup> Według stanu na koniec 2019 r.

<sup>16</sup> Obszar 2. – Tworzenie warunków pobytowych i mieszkaniowych. Pkt 2.1. wraz z oceną częściową (str. 16-19, 33-34 wystąpienia pokontrolnego).

<sup>17</sup> W latach 2017-2019.

<sup>18</sup> Ustalano te dane w odniesieniu do ogółu mieszkań chronionych funkcjonujących na terenie kraju (sprawozdanie MRPiPS-03).

i kontynuowano realizację zadania. Dopiero w maju 2020 r. departament merytoryczny zwrócił się do Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych<sup>19</sup> – 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 wskazała 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<sup>20</sup>.

- f) 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>21</sup> oraz działania 2.5., corocznie ogłaszał program resortowy, z zaimplementowanymi od 2017 r. uregulowaniami dotyczącymi pomocy świadczonej dzieciom niepełnosprawnym oraz wymagającym szczególnej opieki. Minister realizował swoje obowiązki w ramach Resortowego programu rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 Programu „Maluch+<sup>22</sup> bez zbędnej zwłoki i w latach 2017-2020, na podstawie badanej próby, stwierdzono przyznanie dofinansowania wszystkim podmiotom wskazanym przez wojewodów. Dzięki przekazanim 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>23</sup> w odniesieniu do grupy docelowej działania. Nie gromadzono oraz nie przeprowadzono 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 uregulowaniami Programu Za życiem<sup>24</sup>.
- g) W wysokim stopniu, istotnie przekraczającym wcześniej zaplanowane w Programie Za życiem kwoty, udało się zaaplikować wsparcie osobom niepełnosprawnym, które opuściły warsztat terapii

---

<sup>19</sup> Dalej: BON.

<sup>20</sup> Obszar 2. – Tworzenie warunków pobytowych i mieszkaniowych. Pkt. 2.4. wraz z oceną cząstkową (str. 28-33, 35 wystąpienia pokontrolnego).

<sup>21</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 75.

<sup>22</sup> Dalej: Program Maluch+.

<sup>23</sup> Moduł czwarty zaplanowany był dla podmiotów innych niż jst – na dofinansowywanie w zakresie zapewnienia funkcjonowania miejsc opieki w instytucjach opieki.

<sup>24</sup> Obszar 2. – Tworzenie warunków pobytowych i mieszkaniowych. Pkt 2.2. oraz nieprawidłowość wraz z oceną cząstkową i uwagą nr 1 (str. 19-23, 33-34, 65 wystąpienia pokontrolnego).

zajęciowej<sup>25</sup>, w celu podjęcia zatrudnienia na otwartym rynku pracy (działanie 3.3.), realizowane przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych<sup>26</sup>. Ministerstwo nie monitorowało jednak realizacji tego działania, nie występowało nawet z corocznym zapytaniem o przedstawienie podstawowych danych dotyczących zadania. Celem sporządzenia zbiorczego sprawozdania z realizacji Programu, Minister korzystał z publikowanych przez PFRON sprawozdań z realizacji planu rzeczowo-finansowego<sup>27</sup>.

W zastrzeżeniu Minister podniosła, że biorąc pod uwagę treść całego wystąpienia pokontrolnego i pozytywny wydźwięk wynikający z poszczególnych ocen cząstkowych badanego obszaru – ocena ogólna kontrolowanej działalności zawiera zbyt kategorię, niesprawiedliwe i za daleko idące oceny krytyczne. Zgodnie z informacjami zawartymi w wystąpieniu pokontrolnym, w wielu obszarach działania Program 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. Zgłaszająca zastrzeżenia podkreśliła, że Program Za życiem wprowadził wiele nowych i innowacyjnych, a także postulowanych już wcześniej rozwiązań oraz stanowi pierwszą 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 powiklanej 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 Za życiem 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.

#### **Ad a)**

Zdaniem Minister występujące sytuacje, takie jak np. kilkudniowe opóźnienie w sporządzeniu zestawienia statystycznego dotyczącego przyznania dofinansowania, które jest jednym z elementów krytycznej oceny realizowanego Programu Za życiem są zdecydowanie zbyt daleko idące i bezpodstawnie negatywnie wpływają na przedstawioną ocenę końcową realizowanego Programu. Zgłaszająca zastrzeżenia podała, że zawarte

<sup>25</sup> Dalej: WTZ

<sup>26</sup> Dalej: PFRON

<sup>27</sup> 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. Pkt 3.1. wraz z oceną cząstkową (str. 35-37, 46 wystąpienia pokontrolnego).

w wystąpieniu pokontrolnym uwagi i propozycje są obecnie poddawane dalszej analizie. Realizacja kontroli zbiegła się z pracami MRiPS, których celem jest wprowadzenie niezbędnych zmian w realizacji Programu. Z tego powodu przekazane wystąpienie pokontrolne jest cennym materiałem, jaki zostanie wykorzystany podczas projektowania propozycji zmian w Programie i przyczyni się do rozwoju wsparcia na rzecz osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin. Minister zaznaczyła, że 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 zgodziła 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 Minister wskazała 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 przeprowadzone w MRiPS 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 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 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 MRiPS, Ministerstwo Finansów czy Rządowe Centrum Legislacji) były na bieżąco wyjaśniane. Podobny proces miał miejsce na etapie uzgodnień w ramach Stałego Komitetu Rady Ministrów.

Zgłaszająca zastrzeżenia podkreśliła, że BON, 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, są 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, że Ministerstwo 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).

Minister wskazała także na realizowany w okresie od dnia 1 marca 2017 r. do dnia 31 marca 2018 r. projekt pn. Konsultacje+, którego celem było przeprowadzenie pogłębionych konsultacji społecznych, dotyczących zmiany ustaw w związku z wejściem w życie uchwały Rady Ministrów Nr 160 z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie Programu Za życiem. Projekt – o którym wspomniano również w wystąpieniu pokontrolnym – realizowany był przez MRiPS w partnerstwie z Caritas Polska<sup>29</sup>. 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, 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.mrip.gov.pl](http://www.zazyciem.mrip.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 regulacji w przygotowywanych oraz propozycję korekt w obowiązujących aktach prawnych;

<sup>29</sup> W ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020<sup>29</sup>, oś priorytetowa II. Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji – Działanie 2.16 Usprawnienie procesu stanowienia prawa.

- poznanie przez uczestników – beneficjentów w proponowanych przez resort zmian – swoich oczekiwań, stanowisk;
- wymianę informacji i popularyzacji dobrych praktyk, innowacyjnych rozwiązań w obszarze niepełnosprawności.

W kwestii przedkładania Prezesowi Rady Ministrów sprawozdań z realizacji Programu za lata 2017-2019 z kilkumiesięcznym opóźnieniem Minister podniosła, że oprócz wspomnianego już wyżej wieloetapowego procesu procedowania projektu dokumentu – jest to również uzależnione od sprawozdawczości realizatorów poszczególnych działań. Niektóre dane dostępne są bowiem 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 wystąpieniu pokontrolnym).

Zgodnie z § 3 ust. 2 uchwały Nr 160 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie Programu *Za życiem* – 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”<sup>29</sup>* został powołany Międzyresortowy Zespół, który jest organem pomocniczym Prezesa Rady Ministrów. Zadaniem tego Zespołu jest opracowanie zmian Programu *Za życiem*.

Minister podniosła, że przegląd Programu jest okazją do przeprowadzenia pogłębionej analizy działań w jego ramach 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 i przyczynią się do rozwoju wsparcia na rzecz osób z niepełnosprawnościami i ich rodzin.

Zgłaszająca zastrzeżenia podkreśliła, że MRiPS 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 *Za życiem* realizowany jest od dnia 1 stycznia 2017 r., a w przypadku niektórych działań – od 2018 r. Ponadto w pierwszym roku i w pierwszej połowie drugiego roku funkcjonowania Programu (2017 r. – I połowa 2018 r.) uwaga skoncentrowana była na wprowadzeniu zmian przepisów niektórych ustaw i wdrożeniu ich w życie. W chwili obecnej kontynuowane są prace nad wprowadzeniem kolejnych zmian w Programie;

Ad b)

Minister wskazała, że ujednolicenia wymaga liczba godzin usług opieki wytchnieniowej wykazanych na podstawie *Sprawozdania z realizacji Programu „Opieka wytchnieniowa” – edycja 2019*, obejmującego trzy moduły:

<sup>29</sup> M.P. poz. 1039.

- Moduł I – Opieka wychnieniowa w formie pobytu dziennego;
- Moduł II – Opieka wychnieniowa w formie pobytu całodobowego;
- Moduł III – Opieka wychnieniowa w formie specjalistycznego poradnictwa dla członków rodzin lub opiekunów sprawujących bezpośrednią opiekę, przekazanego w toku kontroli w listopadzie 2020 r.

Zgłaszająca zastrzeżenia podała, że w Module I wskazano liczbę godzin usług opieki wychnieniowej w formie pobytu dziennego, świadczonych w 2019 r., których koszt został dofinansowany z Programu „Opieka wychnieniowa” (kolumna nr 9 ww. *Sprawozdania*, Moduł I). Natomiast w przypadku Modułu II i III, wskazano – na podstawie danych w kolumnie nr 8 *Sprawozdania* – łączną liczbę godzin świadczonych usług opieki wychnieniowej w formie pobytu całodobowego (Moduł II)/specjalistycznego poradnictwa (Moduł III), świadczonych w 2019 r. osobom wskazanym w kolumnie nr 5 ww. *Sprawozdania*;

#### Ad c)

Minister podniosła, że w odniesieniu do działania 5.1 (Wzmocnienie profilaktycznego aspektu zadań asystenta rodziny) od 2017 r. w związku z wejściem w życie ustawy o wsparciu, 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 płoźniczych 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 naleźnej im 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<sup>30</sup> minister właściwy do spraw rodziny ma obowiązek wprowadzenia programu na dofinansowanie, w okresie 11 lat od dnia wejścia w życie tej 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 2020 r., zgłaszająca zastrzeżenia wskazała, że finansowanie zatrudnienia asystentów rodziny należy do zadań własnych gminy. W związku z tym realizacja tego zadania, po 9 latach dofinansowania przez budżet państwa, powinna być finansowana przede wszystkim ze środków własnych gminy, dotacja zaś ma stanowić jedynie dofinansowanie wynagrodzeń asystentów w kontekście realizacji zadań wynikających z ustawy o wsparciu. W świetle powyższego Minister uznała, że realizacja powyższego zadania nie może być uzależniona wyłącznie od otrzymanej dotacji. Minister zaznaczyła, że w latach 2017-2019 w pierwszej kolejności z rezerwy celowej budżetu państwa finansowane były zadania zleczone z administracji publicznej, dopiero w dalszej kolejności – stosownie do wysokości pozostałej do dyspozycji dotacji – ogłaszano Program asystent rodziny i koordynator

<sup>30</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 621, ze zm., dalej ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

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 2020 r. został sfinansowany jedynie ze środków Funduszu Pracy.

Zgłaszająca zastrzeżenia podała, że w zakresie przyjętych kryteriów podziału środków na 2018 r. i 2019 r. dofinansowanie zagwarantowane miały jst, 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 jst zapotrzebowania przekraczającego kwotę zaplanowaną, Minister wskazała, że zastrzegala sobie prawo stosowania kryteriów dodatkowych w tym m.in. wskaźnika dochodów podatkowych (tzw. wskaźnik G i P) z roku poprzedniego.

Zgłaszająca zastrzeżenia podniosła, że źródłem finansowania działania 5.1. w latach 2017-2020 była rezerwa celowa<sup>31</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.

Odnosnie zaś do wykorzystania środków z Funduszu Pracy na realizację Programu asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej w latach 2018-2019, Minister zaznaczyła, 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. miało 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, zgłaszająca zastrzeżenia podniosła, 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 gminny utrzymywał w ostatnich latach – 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

<sup>31</sup> Poz. 53 – Środki na finansowanie lub do finansowanie 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).

wydatków na ten cel w 2019 r. Pozostałe źródła finansowania wynagrodzeń asystentów rodziny stanowiły środki z budżetu państwa oraz fundusze unijne.

Zgłaszająca zastrzeżenia podkreśliła, że mając na uwadze powyższe wyjaśnienia, zatrudnianie asystentów rodziny jest zadaniem własnym samorządów. Program asystent rodziny powinien 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 2019 r. – 64,3 %, 2018 r. – 59,3%, 2017 r. – 59,2%).

Zdaniem Minister z uwagi na szczególną rolę przypisywaną asystentowi rodziny w systemie wsparcia rodziny należy zgodzić się z twierdzeniem NIK 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 powinna być dostosowana do zakresu jego zadań oraz uwzględniać jego rolę, również tę wynikającą z ustawy o wsparciu w systemie działań profilaktycznych w konkretnym samorządzie lokalnym.

Z kolei w odniesieniu do wskazania w wystąpieniu pokontrolnym na nieuwzględnienie 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, zgłaszająca zastrzeżenia poinformowała, 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 o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, należy realizacja zadań określonych w ustawie o wsparciu. Ponadto ilość podejmowanych zadań koordynacyjnych służących pomocy rodzinom wskazanym w ustawie o wsparciu nie zależy od asystenta rodziny, tylko od pojedynczych sytuacji i w istocie od popytu wyrażonego składanymi wnioskami.

Natomiast w kwestii dotyczącej gromadzenia przez Ministerstwo danych o liczbie asystentów rodziny, którzy w wyniku wdrożenia Programu asystent rodziny, w latach 2017-2020 (1 półrocze), zostali koordynatorami w rozumieniu art. 8 ust. 2 ustawy o wsparciu Minister zaznaczyła, 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.

Zgłaszająca zastrzeżenia podniosła, że przyjmując postulaty NIK odnoszące się do tej części Programu – 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 o wsparciu. Wstępnie przyjęto, że 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 CAS istotnych danych ilościowych pozwalających na określenie efektywności koordynacji realizowanej przez asystentów rodziny.

W przypadku pomocy szkoleniowej dedykowanej asystentom rodziny, zgłaszająca zastrzeżenia z kolei zaznaczyła, 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<sup>32</sup>. Ponadto Ministerstwo w marcu 2017 r. wydało podręcznik pn. *Asystentura rodziny w zakresie wsparcia kobiet w ciąży i ich 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 o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin Za życiem oraz uchwały Nr 160 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie Programu 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 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.

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, Minister podała, że przyczyną opóźnienia była konieczność dokonania korekt w plikach zbiorczych;

#### **Ad d)**

W odniesieniu do działania 1.4. (Rozwój sieci domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży) zgłaszająca zastrzeżenia doprecyzowała, że wpływ na wykorzystanie w badanym okresie jedynie 11,6% zaplanowanych środków na ww. działanie miały również sytuacje rezygnacji przez samorządy 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.

Minister poinformowała, 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 jst lub na ich zlecenie, dotyczące liczby domów oraz liczby miejsc i osób korzystających ze wsparcia w odniesieniu do danej jst. W związku z powyższym istnieje możliwość analizy porównawczej dotyczącej liczby domów w danym województwie w poszczególnych latach.

Zgłaszająca zastrzeżenia zaznaczyła, że przekazując rozliczenie dotacji za 2020 r. wydziały polityki społecznej urzędów wojewódzkich uwzględniały tylko informacje na temat podmiotów dofinansowanych w 2020 r.

---

<sup>32</sup> 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.

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.

**Ad e)**

W odniesieniu do działania 4.7. (Tworzenie mieszkań chronionych i mieszkań wspomaganych dla osób niepełnosprawnych) Minister podała, że wskazana w wystąpieniu pokontrolnym wartość 53 odnosi się do osób, które skorzystały ze wsparcia mieszkań chronionych w roku, w którym placówki te były tworzone. Zgłaszająca zastrzeżenia podkreśliła, że 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.

**Ad f)**

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 postulatu NIK wydzielenia w ramach Programu Maluch+ odrębnej kategorii odnoszącej się do dzieci z grupy docelowej, zgłaszająca zastrzeżenia poinformowała, że podjęte zostaną prace co do edycji Programu Maluch+ 2022 – w celu implementacji tego zalecenia. Dostrzeżono potrzebę zbierania danych dotyczących wydatków ponoszonych w ramach modułu czwartego w związku z realizacją potrzeb dzieci niepełnosprawnych i wymagających szczególnej opieki. Stąd też, dane te będą zbierane już w ramach Programu 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.

Również we wzorze sprawozdania z realizacji Programu Maluch+ 2021 (zał. 29) przewidziano w ramach modułu czwartego 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, Minister poinformowała, 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 Programu Maluch+ 2020.

**Ad g)**

Zdaniem Minister zbyt daleko idące jest stwierdzenie o braku monitorowania przez MRiPS działania 3.3., dotyczącego wsparcia dla osób niepełnosprawnych, które opuściły WTZ, w celu podjęcia zatrudnienia na otwartym rynku pracy. Zgłaszająca zastrzeżenia wskazała, że podmiotem odpowiedzialnym za realizację ww. działania jest MRiPS. 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<sup>33</sup>, natomiast program pn. „Zajęcia klubowe w WTZ<sup>34</sup>” służy ich finansowaniu.

Minister odniósł się do zawartego w wystąpieniu pokontrolnym ustalenia, że w przypadku działania 3.3., dane w zakresie realizacji programu „Zajęcia klubowe w WTZ” zbierane są przez PFRON i publikowane w corocznym Sprawozdaniu Zarządu PFRON z realizacji planu rzeczowo-finansowego z działalności tego Funduszu. Informacje te są wykorzystywane do sporządzenia opisu rezultatów działania 3.3. Zgłaszająca zastrzeżenia podkreśliła, że 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 r., 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 2020 r. 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 r. na rzecz realizacji postanowień uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 sierpnia 1997 r. „Karta Praw Osób Niepełnosprawnych”<sup>35</sup>. 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”.*

Minister wskazała, że 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 PFRON. 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.

**Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.**

Kolegium NIK zauważa, że – dostrzegając innowacyjność, wieloprofilowość oraz społeczne oczekiwania związane z uchwaleniem Programu Za życiem – NIK objęła swoim zainteresowaniem zasadniczo wszystkie jego działania, w szerokim stopniu realizując czynności kontrolne na różnych poziomach wdrażania Programu (MRiPS, Ministerstwo Zdrowia, urzędy wojewódzkie, urzędy miast na prawach powiatu, ośrodki pomocy społecznej, ośrodki koordynacyjno-rehabilitacyjno-opiekuńcze). Każde z 31 zaprogramowanych działań, w tym o charakterze społecznym, wyróżnia się odrębną specyfiką i obszernością zagadnień. Przeprowadzona w Ministerstwie kontrola, w zależności od rodzaju badanego działania, wykazała zróżnicowane stany i tendencje, co w rezultacie uniemożliwiło sprowadzenie stanu faktycznego do jednego mianownika i dokonanie

<sup>33</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 573.

<sup>34</sup> Program „Zajęcia klubowe w WTZ” zatwierdzony został uchwałą nr 7/2018 Rady Nadzorczej PFRON z dnia 12 czerwca 2018 roku. W 2018 r. wystąpienia samorządów powiatowych przyjmowane były w terminie od dnia 1 lipca do dnia 31 sierpnia 2018 r.

<sup>35</sup> M.P. poz. 475.



jednoznacznej oceny kontrolowanej działalności. Celem zachowania obiektywizmu, bezstronności, ale też kierując się potrzebą zachowania przejrzystości tekstu wystąpienia pokontrolnego, sformułowana została dość szeroka ocena ogólna (oraz oceny częściowe), aby jak najpełniej i najrzetelniej zobrazować kontrolowaną działalność. Z tych względów zdecydowano o odstąpieniu od formułowania oceny pozytywnej/negatywnej, na rzecz oceny opisowej.

W pierwszej kolejności, nie można zgodzić się – zdaniem Kolegium NIK – z argumentacją Minister jakoby ocena ogólna była sprzeczna z ocenami częściowymi poszczególnych obszarów. Analiza porównawcza oceny ogólnej i ocen częściowych pozwala stwierdzić, że w wielu fragmentach oceny częściowe są ściśle odwzorowane w ocenie ogólnej. O powyższym zdecydowała waga niektórych zagadnień, oczekiwana kompletność oraz przejrzystość opisu. W pozostałym zakresie, konkluzje zawarte w ocenie ogólnej wynikają wprost z opisanego stanu faktycznego, a każde sformułowanie oceny zarówno ogólnej, jak i częściowej, poparte jest odpowiednim fragmentem szeroko odnotowanych ustaleń na 66 stronach wystąpienia pokontrolnego. W przedstawionych ocenach wskazano nie tylko na występujące nieprawidłowości w kontrolowanej działalności, ale również na pewne niekorzystne tendencje w realizacji celów i założeń Programu (np. działanie 5.1. oraz 3.5.), zaniechania dotyczące stworzenia instrumentów i mechanizmów umożliwiających bardziej racjonalne podejmowanie decyzji w dysponowaniu środkami i monitorowaniu działań (np. działanie 1.4. oraz 2.5.) oraz zdiagnozowane trudności i bariery we wdrażaniu działań, których Ministerstwo nie dokonało, pomimo powierzenia zadań w zakresie koordynacji Programu Za życiem. Z drugiej zaś strony – zachowując obiektywizm – zauważono w ocenach również pozytywne aspekty funkcjonowania kontrolowanej jednostki, w szczególności skutkujące osiągnięciem przyjętych w Programie wskaźników (działanie 3.2. oraz 4.7.).

#### Ad a)

Zgłaszająca zastrzeżenia nie zgadza się w szczególności z oceną dotyczącą „nierzetelnego wykonywania zadań koordynatora Programu”. Zwraca uwagę na kilkuetapowy i złożony proces opracowania sprawozdania z realizacji Programu, trudności z tym związane oraz na przypisaną Ministerstwu rolę koordynatora Programu w procesie jego wdrażania. O ile należy podzielić przedstawiony pogląd o skomplikowanym charakterze przypisanych zadań, o tyle powyższe pozostaje bez wpływu na dotychczasową ocenę w przedmiotowym zakresie. Przystępując do analizy zasadności sformułowanej w obszarze 5. (Wykonywanie zadań koordynatora Programu Za życiem) oceny, należy zwrócić w pierwszej kolejności uwagę na zastosowane w niej zwroty, tj. nie wykonywał „części” obowiązków, „niektóre” z nich realizował w sposób nierzetelny<sup>36</sup>. Nie zaproponowano zatem jednoznacznie kategorię ocen.

Kolegium NIK zauważa, że wyznaczona w Programie Za życiem Ministerstwu rola ma dwoisty charakter. W Harmonogramie działań Programu Za życiem wskazane jest ono jako podmiot odpowiedzialny za część działań (Załącznik 2 do Programu) i w tym zakresie za monitorowanie. Z drugiej strony, minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego wymieniony jest jako koordynator całego Programu, czyli wszystkich 31 zaprogramowanych działań. Czym jest koordynowanie oraz monitorowanie, do jakich czynności oba zadania powinny się sprowadzać, zostało dookreślone w Programie Za życiem w ostatniej jego części pn. „Sposób

<sup>36</sup> Wiersze 10-11 od góry na str. 3 wystąpienia pokontrolnego.

wykonywania zadań w ramach Programu". Należy zwrócić uwagę, że autorzy Programu w zakres zadań koordynatora wpisali m.in. monitorowanie. Dokonując oceny działań kontrolujący mieli więc na względzie całościowo określony i najszerzej wyznaczony nadzór MRiPS nad realizacją Programu.

Ministerstwo, co do zasady, sprawując koordynację i przewidziany w jej ramach monitoring, występowało corocznie do realizatorów poszczególnych działań z prośbą o przedstawienie licznych danych dotyczących realizacji działania, w szczególności 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; informacji o występujących trudnościach w realizacji działania; wniosków w zakresie modyfikacji działania realizowanego zgodnie z właściwością uwag dotyczących realizacji Programu.

Zakres uzyskiwanych danych w zasadzie każdorazowo był niepełny, a najczęściej lakoniczny<sup>37</sup>. Poprzestawano na szczytkowych danych nawet w tak szczególnym obszarze zaprogramowanego działania – z punktu widzenia założeń Programu – jakim jest zabezpieczenie zdrowotne. W toku kontroli nie przedstawiono żadnych dowodów świadczących o pozyskaniu w procesie monitorowania kompletnych danych, a o ich braku świadczą nieliczne informacje o poszczególnych działaniach przedstawione w kolejnych Sprawozdaniach z realizacji Programu Zażyciem. Z tych względów, zdaniem Kolegium NIK, w pełni zasadna jest sformułowana ocena o tym, że Minister występował wprawdzie corocznie do realizatorów działań o przedstawienie danych dotyczących zakresu i sposobu ich wdrożenia (poza działaniem 3.3.), nie egzekwował jednak w sposób skuteczny kompletnych odpowiedzi i polegał na danych niepełnych, a w wielu przypadkach szczytkowych.

Pozyskanie całościowych danych nie tylko umożliwiłoby zobrazowanie sytuacji w interesującym obszarze/działaniu, ale też pozwoliłoby na zrealizowanie kolejnego przypisanego koordynatorowi obowiązku, tj. dokonania bieżącej oceny tego instrumentu, w tym jego efektywności, skuteczności i zasadności. Bieżącej całościowej oceny poszczególnych instrumentów oraz oceny aktualnej sytuacji objętej celami Programu nie zawarto ani w Sprawozdaniu z realizacji z Programu ani w żadnym innym dokumencie<sup>38</sup>.

Podkreślenia wymaga, że gromadzenie kompleksowej informacji przez MRiPS, jako koordynatora Programu, pozwoliłoby na dokonanie pogłębionej refleksji na temat zasadności kontynuowania wdrażania działania w dotychczasowym kształcie bądź podjęcie odpowiednich zmian. Zainicjowane zaś przez Ministerstwo nieliczne zmiany legislacyjne dotyczące Programu okazały się nieskuteczne i nie przyniosły żadnego rezultatu. Ministerstwo nie dochowało w tym zakresie należytej staranności i nie załączyło do projektu wymaganych dokumentów<sup>39</sup> bądź rezygnowało i wycofywało wniosek<sup>40</sup>. Końcowym rezultatem właściwie wykonanego zadania byłoby sporządzenie rzetelnego i kompletnego corocznego Sprawozdania z realizacji Programu. Sprawozdania

<sup>37</sup> Wszystkie odpowiedzi realizatorów działań znajdują się w aktach kontroli: str. 1253-1358, 1359-1454, 1455-1581.

<sup>38</sup> Minister dopytywana o sposób dokonywania bieżącej oceny poszczególnych instrumentów – w sytuacji braku pełnych danych oraz poproszona o przedłożenie odpowiedniego dokumentu potwierdzającego jej dokonanie – w udzielonych wyjaśnieniach nie odniosła się do zadanego pytania (akta kontroli: str. 1700-1712).

<sup>39</sup> Pkt 3.3.4. Projekt dotyczący działania 3.5 – str. 43 wystąpienia pokontrolnego.

<sup>40</sup> Pkt 5.3.1. Projekt dotyczący działania 3.1. – str. 61 wystąpienia pokontrolnego.

mające taki walor, sporządzone za kolejny rok realizacji, mogłyby stać się wartościową bazą do dokonania przez Radę Ministrów wymaganego w 2021 r. przeglądu Programu (§ 3 ust. 2 Uchwały Nr 160 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie Programu Za Życiem).

Zgłaszająca zastrzeżenia podniosła, że zarzut dotyczący niezetelności danych wykazanych w sprawozdaniach jest nieadekwatny do skali występujących błędów. W ocenie Kolegium NIK przedstawiona przez Minister argumentacja nie zasługuje na uwzględnienie. Mianowicie – stwierdzone w toku kontroli różnice dotyczą co najmniej kilku działań, w tym nawet kilku milionów złotych w ramach jednego poddziałania (np. 3.5.6.). Dodatkowo należy zwrócić uwagę, że w wystąpieniu pokontrolnym użyto sformułowania „m.in.” wymieniając przykładowe przypadki stwierdzonych różnic. W istocie, występują zaś kolejne. Przykładowo – niezetelnie wykazano wydatki z budżetu państwa na realizację działania 2.5. (edycja specjalna Programu Małuch+) – różnica tylko za 2017 r. dotyczy blisko 2 mln złotych. Dalej, wydatki poniesione z budżetu państwa w ramach działania 5.1. tylko za 2017 r. różniły się o 13 tys. zł. Kontrola przeprowadzana pod względem rzetelności powinna pozwolić na dokonanie oceny zarówno: 1) czy badana dokumentacja odpowiada stwierdzonemu stanowi faktycznemu oraz 2) czy nie pomija określonych faktów lub okoliczności<sup>41</sup>. Należy zaznaczyć, że na obydwa pytania, uzyskano w toku kontroli odpowiedzi negatywne. Ocena odnosząca się do niezetelności sprawozdań jest więc, zdaniem Kolegium NIK, uzasadniona.

Odnosząc się zaś do kwestii przedkładania Prezesowi Rady Ministrów sprawozdań z realizacji Programu za lata 2017-2019 z kilkumiesięcznym opóźnieniem Minister nie zaprzeczyła ustaleniom stanu faktycznego i nie podała żadnych nowych okoliczności. Zgłaszająca zastrzeżenia powtórzyła jedynie, że rozważane jest przesunięcie obowiązującego terminu. Wobec powyższego, zdaniem Kolegium NIK, ocena również w tym zakresie jest prawidłowa. Doszło bowiem do naruszenia § 3 ust. 1 Uchwały Nr 160 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie Programu Za życiem stanowiącego, że minister do spraw zabezpieczenia społecznego przedstawia Prezesowi Rady Ministrów sprawozdanie z realizacji Programu wraz z wnioskami, w terminie do dnia 30 czerwca roku następnego po roku, którego dotyczy sprawozdanie.

Ponadto Kolegium NIK zauważa, że w ostatnim akapicie pisma zawierającego zastrzeżenia Minister informacyjnie podała, że wymagany pięcioletni przegląd Programu zostanie wykonany w bieżącym roku, a celem opracowania zmian w Programie powołany został Międzyresortowy Zespół do spraw opracowania zmian Programu kompleksowego wsparcia dla rodzin Za życiem. Powyższe zostało odnotowane w wystąpieniu pokontrolnym<sup>42</sup>, pomimo ukonstytuowania Zespołu po okresie objętym kontrolą (listopad 2020 r.).

#### **Ad b)**

Zawarta w wystąpieniu pokontrolnym ocena w zakresie działania 3.1. (Opieka wytchnieniowa dla rodziców lub opiekunów dzieci niepełnosprawnych) dotyczy braku wdrożenia opieki wytchnieniowej na zasadach enumeratywnie wymienionych w Programie. Ocena w tym zakresie nie została przez Minister zakwestionowana. W zastrzeżeniu wskazano wręcz na potrzebę ujednoczenia w zakresie opieki wytchnieniowej liczby godzin usług opieki wytchnieniowej wykazanych na podstawie *Sprawozdania z realizacji Programu „Opieka wytchnieniowa”* –

<sup>41</sup> E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka. *Najwyższa Izba Kontroli – Komentarz do ustawy o NIK*. Wydanie 3 zaktualizowane. DIFIN S.A. Warszawa 2017, s. 52.

<sup>42</sup> Str. 62 wystąpienia pokontrolnego.

edycja 2019, obejmującego trzy moduły. W wystąpieniu pokontrolnym informacyjnie zasygnalizowano i pokrótce odnotowano wdrożenie od 2019 r. bardzo podobnej formy pomocy, realizowanej jednak w oparciu o inną podstawę prawną i na nieco odmiennych zasadach. Z tego względu zagadnienia te nie stały się przedmiotem badań, a przedstawione – wybrane – dane miały na celu zobrazowanie (dużego) poziomu zainteresowania tą formą pomocy, w obliczu braku wdrożenia działania 3.1., zaplanowanego od dnia 1 lipca 2017 r. Przedstawioną więc ocenę należy, zdaniem Kolegium NIK, uznać za zasadną.

#### Ad c)

Kolegium NIK zauważa, że szeroko przedstawiony przez zgłaszającą zastrzeżenia opis dotyczący oceny działania 5.1. (Wzmocnienie profilaktycznego aspektu zadań asystenta rodziny) to powtórzenie stwierdzonego w wystąpieniu pokontrolnym stanu faktycznego w obszarze 1. (Wsparcie asystenta rodziny). Ponowione zostały uwagi dotyczące charakteru dofinansowanych zadań (zadanie własne) oraz subsydialności rządowego wsparcia. Ponownie również, Minister podniosła, że zadanie w zakresie koordynacji wsparcia, wynikające z art. 8 ustawy o wsparciu to jedno z wielu zadań asystenta, przypisane wszystkim asystentom w art. 15 ust. 1 pkt 13a ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej.

W pierwszej kolejności podzielając, co do zasady, przedstawioną przez zgłaszającą zastrzeżenia argumentację, w wystąpieniu pokontrolnym sformułowano jedynie nieprawidłowość w zakresie naruszenia terminu, przewidzianego Programem Asystent rodziny, dla sporządzenia listy jednostek, które otrzymały dofinansowanie w 2019 r., jednak nie miała ona wpływu na ocenę kontrolowanego obszaru. Z tego względu brak jest w wystąpieniu pokontrolnym wniosków pokontrolnych i uwag dotyczących działania 5.1. Formułując jednak oceny w tym obszarze, jak i pozostałych, kontrolujący mieli również na względzie cele i założenia Programu Za życiem<sup>43</sup>. Kolegium NIK zaznacza, że tak zogniskowany punkt odniesienia naświetlił pewne niepokojące i niekorzystne stany w przedmiotowym obszarze. Nie bez znaczenia pozostawała też konieczność odpowiedzi na pytanie określające drugi cel szczegółowy kontroli, tj. czy zaplanowane w Programie Za życiem wsparcie w zakresie dostępu do instrumentów polityki na rzecz rodziny zostało wdrożone w sposób kompleksowy i jest prawidłowo realizowane.

Z treści zastrzeżenia wynika, że Ministerstwo co do istoty podziela sformułowane przez NIK najistotniejsze spostrzeżenia. W szczególności Minister zgadza się z oceną o ważnej roli przypisanej asystentowi oraz niewystarczającej ich liczbie. Zauważa wprawdzie wzrost liczby asystentów o 14 (0,4%) w 2019 r. w stosunku do 2018 r., jednak nie ma wątpliwości, że nie jest to znacząca zmiana, która zresztą na koniec I półrocza 2020 r. odwróciła trend, ponieważ liczba asystentów zmalała o 128. Kolegium NIK zauważa, że w ocenie ogólnej użyto dość neutralnego zwrotu „poziom zatrudnienia asystentów na terenie kraju pozostawał na zbliżonym poziomie”<sup>44</sup>. Nie budzi raczej wątpliwości, że do braku wzrostu, a nawet spadku, liczby zatrudnionych asystentów przyczyniły się kolejne decyzje MRiPS, tj. zmniejszający się każdego roku poziom dofinansowania wynagrodzenia asystenta, wypłata jedynie jednorazowego tzw. dodatku Covidowego w 2020 r. oraz brak zaspokojenia zgłoszonych potrzeb

<sup>43</sup> Ocena ogólna rozpoczyna się od zwrotu: „Zakładano bowiem poszerzenie zakresu działania asystenta, upowszechnienie oferowanych przez niego usług oraz istotny wzrost liczby profesjonalnie przygotowanych asystentów rodziny” – od wiersza 3 od dołu na str. 3 do wiersza 1 od góry na str. 4 wystąpienia pokontrolnego.

<sup>44</sup> Wiersze 6-7 na str. 4 wystąpienia pokontrolnego.

w 2018 r. Wszystkie te decyzje podjęto pomimo zaplanowania w planie finansowym Programu Za życiem (na lata 2017-2019 zaplanowano 210.000 tys. zł) dużo wyższej kwoty niż wykonanej (154.793,9 tys. zł w tym okresie).

Najistotniejsze w ustaleniach dotyczących liczebności asystentów pozostają jednak ustalenia dotyczące gmin, w których w ogóle nie zatrudnia się asystentów. Wykluczało to całkowicie możliwość wdrożenia działania 5.1., tj. zaangażowania asystenta do koordynowania zaprogramowanej pomocy na terenie danej gminy. Stąd, pamiętając o charakterze zadania (własne jst), zawarto w ocenie ogólnej stwierdzenie, że Ministerstwo nie kierowało się w procesie przyznawania środków danymi dotyczącymi zatrudnionej liczby asystentów, chociaż działania takie byłyby zasadne.

Co do zasady, należy zgodzić się ze zgłaszającą zastrzeżenia, 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. Kolegium NIK zauważa jednak, że w świetle art. 8 ustawy o wsparciu, pozycja asystenta ukonstytuowana została w sposób szczególny, tj. staje się on jedynym podmiotem tak określonego rodzaju wsparcia, zyskującym szczególne uprawnienia i obowiązki, dedykowanego szczególnej grupie beneficjentów (kobiety w ciąży oraz rodziny z dzieckiem legitymującym się stosownym zaświadczeniem). Ani ustawa o wsparciu ani Program Za życiem nie przewiduje alternatywnego podmiotu w tym zakresie.

W odniesieniu do szkoleń asystentów rodziny oraz podręcznika Asystentura rodziny, Minister również nie wniosła nowych nieujawnionych w toku kontroli i nieopisanych w wystąpieniu pokontrolnym informacji<sup>45</sup>. Nie zmienia to zatem oceny, że przeszkolono wąską grupę asystentów. Szkolenia dotyczące zadań asystenta, wynikające z ustawy o wsparciu, dedykowano niewielkiemu gronu około 600 osób, w tym asystentów rodziny (w szkoleniach uczestniczyli też inni pracownicy odpowiedzialni za wdrażanie Programu, jednak Ministerstwo nie dysponowało jednoznacznymi danymi liczbowymi na temat – *stricto* – osób asystentów). Oznaczało to, że przy zatrudnionych około 3 900 asystentów, przeszkolono maksymalnie 15% osób. Przedstawione wielkości potwierdziły również ustalenia poczynione w toku kontroli w urzędach wojewódzkich oraz w jst, tj. ograniczenia się przez MRiPS do zorganizowania jednodniowego szkolenia w badanym temacie, dedykowanego do około 30 osób (w tym asystentom rodziny) z terenu województwa. Wskazane w zastrzeżeniu szkolenia finansowane ze środków PO WER Działanie 2.8 dotyczyły, co do zasady, realizacji ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Z tych względów, zdaniem Kolegium NIK, ocena dotycząca realizacji działania 5.1. jest w pełni uzasadniona.

Ponadto Kolegium NIK zauważa, że Minister pomimo uprzedniego stwierdzenia o niewielkim walorze informacyjnym danych dotyczących liczby asystentów świadczących koordynację, o jakiej mowa w art. 8 ustawy o wsparciu, których Ministerstwo nie gromadziło – poinformowała, że przy najbliższej nowelizacji rozporządzenia określającego wzory sprawozdań rzeczowo-finansowych „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”. Zgłaszająca zastrzeżenia potwierdziła tym samym sformułowany przez NIK postulat<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Str. 14 wystąpienia pokontrolnego.

<sup>46</sup> Wiersze 12-17 od dołu na str. 8 pisma zawierającego zastrzeżenia.

#### Ad d)

Kolegium NIK zauważa, że odnosząc się do działania 1.4. Minister nie przedstawiła nowych danych, a treść zastrzeżenia ma charakter informacyjny. O tym, że na niskie wykorzystanie środków miały wpływ m.in. sytuacje rezygnacji jst z realizacji zadania wskazano na str. 17 wystąpienia pokontrolnego (w części – opis stanu faktycznego). Wskazano na 16 takich przypadków, a następnie dokonano stosownej wzmianki w ocenie częściowej<sup>47</sup>. W odniesieniu do informacji na temat sprawozdawczości dotyczącej funkcjonowania domów samotnej matki, o której mowa w wystąpieniu pokontrolnym na str. 18<sup>48</sup>, należy zauważyć, że NIK nie sformułowała nieprawidłowości. Wskazała jedynie za zasadną inicjatywę Ministerstwa (w ocenie ogólnej nazywając ją „słuszną”<sup>49</sup>) skutkującą sporządzeniem tzw. sprawozdania uzupełniającego, zawierającego dane pełniej obrazujące sytuację w badanym obszarze (w szczególności liczbę miejsc w domach i ich obłożenie), aniżeli w sprawozdaniu MRPIPS-03, mającym bardzo ogólny charakter. Dopiero sprawozdanie uzupełniające umożliwiło, zdaniem Kolegium NIK, podejmowanie optymalnych decyzji z punktu widzenia racjonalności przyznawania środków, jednak spóźnionych ponieważ podjętych dopiero w 2019 r., a więc w trzecim roku funkcjonowania Programu Za życiem.

Z kolei o tym, że dane na temat rozliczenia zadania za 2020 r. nie są pełne, na co również wskazuje zgłaszająca zastrzeżenia<sup>50</sup>, odnotowano w wystąpieniu pokontrolnym na str. 19. Tym samym opis należy uznać za kompletny, a ocenę za uzasadnioną.

#### Ad e)

W odniesieniu do działania 4.7. zgłaszająca zastrzeżenia powtórzyła, w ślad za wystąpieniem pokontrolnym (m.in. ocena ogólna – str. 5 i ocena częściowa – str. 35) informację o wykorzystaniu miejsc w utworzonych mieszkaniach chronionych przez 53 osoby w roku ich utworzenia, w żadnym zakresie jej nie kwestionując. Minister wskazała co może wyjaśniać niewielką liczbę osób, które skorzystały z tej formy wsparcia, podnosząc, że umieszczanie osób w tego typu placówkach możliwe jest zwykle dopiero wraz z początkiem stycznia następnego roku. Powyższe jednak nie zmienia faktu, że w okresie objętym kontrolą Ministerstwo nie diagnozowało przyczyn znikomego obłożenia utworzonych miejsc w mieszkaniach chronionych, co także wynika z wyjaśnień złożonych przez Ministra oraz Zastępcę Dyrektora Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej MRiPS<sup>51</sup>.

W związku z powyższym, zdaniem Kolegium NIK, sformułowaną ocenę należy uznać za zasadną.

<sup>47</sup> Str. 33 wystąpienia pokontrolnego.

<sup>48</sup> Ze sprawozdań MRPIPS-03 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, a według stanu na dzień 31.12.2019 r., przebywały w nich 502 osoby. Na koniec zaś I pół. 2020 - funkcjonowały 794 miejsca.

<sup>49</sup> Wiersz 10 od dołu na str. 5 wystąpienia pokontrolnego.

<sup>50</sup> Stwierdzając, że 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 MRiPS-03 za 2020 r. – wiersze 22-25 od góry na str. 10 pisma zawierającego zastrzeżenia.

<sup>51</sup> Akta kontroli: str. 95-101,132-143, 1703, 1709.

**Ad f)**

Kolegium NIK zauważa, że zgłaszająca zastrzeżenia nie tylko nie przedstawiła nowych argumentów w zakresie oceny realizacji działania 2.5., ale – wręcz przeciwnie – potwierdziła postulowaną przez NIK potrzebę, wyrażoną w uwadze nr 1, tj. wydzielenia odrębnej kategorii odnoszącej się do dzieci z grupy docelowej działania 2.5. Minister zadeklarowała podjęcie prac w tym zakresie w odniesieniu do programu Maluch+ edycja 2022. Podobnie, w zakresie sprawozdawczości<sup>52</sup> zgłaszająca zastrzeżenia zadeklarowała realizację uwagi już w odniesieniu do danych z realizacji Programu Maluch+ edycja 2020. Poinformowała również o zrealizowaniu uwagi w części dotyczącej gromadzenia danych na temat rodzaju i liczby orzeczeń oraz zaświadczeń dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki dofinansowanych z Programu Maluch+<sup>53</sup> ( w związku ze stwierdzoną przez NIK nieprawidłowością w tym zakresie). W tym stanie rzeczy Kolegium NIK uznało ocenę za zasadną.

**Ad g)**

Odnosząc się do działania 3.3. Minister zarzuciła zbyt daleko idącą ocenę w zakresie braku monitorowania tego działania. Kolegium NIK zauważa, że w Programie – w ostatniej części pn. „Sposób wykonywania zadań w ramach Programu”, zostało dookreślone do jakich czynności powinno sprowadzać się monitorowanie. Wobec tego trudno jest uznać, aby ograniczało się ono do zebrania kilku podstawowych danych ilościowych i liczbowych. Pozyskanie całościowych danych nie tylko umożliwiłoby zobrazowanie sytuacji w interesującym obszarze/działaniu, ale też dokonanie bieżącej oceny tego instrumentu, w tym jego efektywności, skuteczności i zasadności. Zgromadzenie zaś kompleksowej informacji przez MRiPS, jako koordynatora Programu, umożliwiłoby dokonanie pogłębionej refleksji na temat zasadności kontynuowania wdrażania działania w dotychczasowym kształcie bądź podjęcia odpowiednich zmian. Końcowym rezultatem właściwie wykonanego zadania byłoby sporządzenie rzetelnego i kompletnego sprawozdania z realizacji Programu kierowanego do Rady Ministrów.

Należy podkreślić, że dane w zakresie realizacji programu „Zajęcia klubowe w WTZ” zbierane są przez PFRON i publikowane w corocznym Sprawozdaniu Zarządu PFRON z realizacji planu rzeczowo-finansowego z działalności PFRON oraz *informacje te są wykorzystywane do sporządzenia rezultatów działania 3.3.*

Kolegium NIK zaznacza, że sformułowana w wystąpieniu ocena dokonana została w oparciu o powyższe ustalenia oraz informację uzyskaną od Prezesa PFRON<sup>54</sup>. W odniesieniu do zakresu danych pozyskiwanych przez Ministerstwo od PFRON (w związku z realizacją działania 3.3.), podał on – co odnotowano w wystąpieniu pokontrolnym – że MRiPS zwróciło się z zapytaniem<sup>55</sup> dotyczącym określenia liczby beneficjentów Programu, którzy zostali objęci wsparciem w postaci zajęć klubowych w 2018 r., liczby uczestniczących powiatów, liczby WTZ objętych wsparciem za 2018 r. Kolegium NIK zauważa, że ten minimalnie pozyskany zakres danych został

<sup>52</sup> Minister wskazała, że dostrzeżono potrzebę zbierania danych dotyczących wydatków ponoszonych w ramach modułu czwartego w związku z realizacją potrzeb dzieci niepełnosprawnych i wymagających szczególnej opieki.

<sup>53</sup> Akta kontroli: str. 1901-1903.

<sup>54</sup> Pismo Prezesa PFRON z dnia 16 listopada 2020 r. znak DPR.4141.2769.KL2020. Prezes PFRON udzielił odpowiedzi m.in. na pytanie nr 8: „Czy MRiPS pozyskiwało dane z PFRON nt. realizacji działania. Jeśli tak, to jakie – proszę o kserokopię korespondencji w przedmiotowym zakresie”. Akta kontroli: str. 1120-1131.

<sup>55</sup> Pismo Dyrektora BON z dnia 30 stycznia 2019 r. znak BON.II.52352.119.2018.EK. Prezes PFRON udzielił odpowiedzi Ministerstwu pismem z dnia 6 lutego 2019 r. znak DPR.4141.294.KL.2019.

następnie odnotowany w zbiorczym Sprawozdaniu z realizacji Programu Za życiem skierowanym do Rady Ministrów.

Zgłaszająca zastrzeżenia podała, że w 2020 r. ponownie zwrócono się do PFRON o przekazanie danych z realizacji programu „Zajęcia klubowe w WTZ”. Należy odnotować, że do pisma zawierającego zastrzeżenia nie załączono pisma potwierdzającego przedmiotową korespondencję. Na powyższe nie wskazał też Minister w toku kontroli, ani Prezes PFRON w przekazanej NIK informacji (por. przypis nr 51). Niezależnie od powyższego, sformułowana przez kontrolujących ocena – zdaniem Kolegium NIK – nadal pozostaje zasadna. Lektura fragmentu sprawozdania z realizacji Programu Za życiem za 2019 r. dotycząca działania 3.3. wskazuje na minimalne zainteresowanie MRiPS sposobem realizacji tego działania. Dodatkowo Kolegium NIK zauważyło, że dokonując oceny sposobu wykonywania zadania przez Ministerstwo, tj. realizacji działania 3.3., należy zwrócić również uwagę, iż zostało ono wskazane w Harmonogramie działań Programu Za życiem (Załącznik 2 do Programu), jako podmiot odpowiedzialny za wdrożenie działania. Ministerstwo powinno zatem dysponować taką wiedzą, jakby samo to działanie realizowało.

**Zastrzeżenie 2.** dotyczyło fragmentu oceny częściowej, w której NIK wskazała, że 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 jednak, Ministerstwo nie dokonało diagnozy i nie potrafiło wskazać narzędzia, instrumentu, który w procesie ścigalności okazał się najbardziej i najmniej skuteczny<sup>56</sup>.

W zastrzeżeniu Minister odnosząc się do działania 6.3. oraz zawartego w wystąpieniu pokontrolnym stwierdzenia dotyczącego braku diagnozy i wskazania narzędzia, instrumentu, który w procesie ścigalności okazał się najbardziej i najmniej skuteczny, zaznaczyła, 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<sup>57</sup>. Zgłaszająca zastrzeżenia dodała, że spośród rozwiązań przewidzianych w ww. ustawie do właściwości i realizacji MRiPS 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.

**Kolegium Najwyższej Izby Kontroli oddaliło zastrzeżenie.**

W odniesieniu do zarzutu zgłaszającej zastrzeżenia dotyczącego działania 6.3., Kolegium NIK w pierwszej kolejności wskazuje na pozytywny wydźwięk oceny częściowej sformułowanej w zakresie tego działania. Podkreślona została rola Ministerstwa jako inicjatora zmian ustawodawczych, a następnie pozytywne rezultaty

<sup>56</sup> Obszar 4. – Wsparcie finansowe i pozostałe rodzaje wsparcia. Pkt 4.3. wraz z oceną częściową (str. 48-49, 54 wystąpienia pokontrolnego).

<sup>57</sup> Dz. U. poz. 2432.

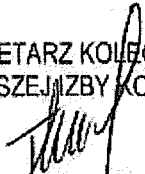


wprowadzonych zmian w procesie ścigalności alimentów od dłużników. W żadnym aspekcie tego działania nie stwierdzono nieprawidłowości, a w opisie stanu faktycznego w szerokim zakresie ujęto i przedstawiono przyjęte rozwiązania prawne służące poprawie skuteczności egzekucji świadczeń alimentacyjnych. Zdecydowano się natomiast na sformułowanie spostrzeżenia, że „niemniej, Ministerstwo nie dokonało diagnozy i nie potrafiło wskazać narzędzia, instrumentu, który w procesie ścigalności okazał się najbardziej i najmniej skuteczny”<sup>58</sup>, które zaadresowane zostało do Ministra – jako koordynatora Programu, tj. podmiotu zobowiązanego do: 1) prowadzenia bieżącego monitoringu realizacji działania, którego powinien dokonać wraz z oceną zastosowanego instrumentu oraz 2) przeprowadzenia bieżącej oceny aktualnej sytuacji objętej celem tego działania. Zdaniem Kolegium NIK realizacja sformułowanego w ocenie cząstkowej spostrzeżenia stanowić będzie wyraz nie tylko oczekiwanej racjonalności działania, ale realizacji zaprogramowanych zadań. Z tych powodów, w ocenie Kolegium NIK, ocena sformułowana w zakresie działania 6.3. jest nie tylko w pełni obiektywna, ale i zasadna. Biorąc pod uwagę powyższe Kolegium NIK oddaliło zastrzeżenie.

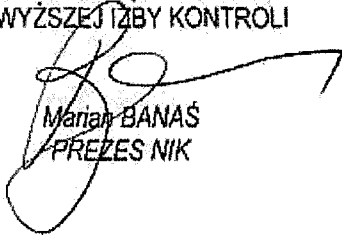
Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium NIK orzekło jak w sentencji uchwały.

Od uchwały odwołanie nie przysługuje.

SEKRETARZ KOLEGIUM  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

  
Tomasz SOBECKI

PRZEWODNICZĄCY KOLEGIUM  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

  
Marian BANAS  
PREZES NIK



<sup>58</sup> Str. 54 wystąpienia pokontrolnego.