



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Ewa Polkowska

LRZ.410.021.01.2018

Pani
Elżbieta Rafalska
Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/096 – Działania wspierające i aktywizujące osoby bezdomne

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Elżbieta Rafalska, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, od dnia 16 listopada 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Działania Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na rzecz osób bezdomnych. 2. Nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016 – 2018. Badaniami kontrolnymi zostały objęte również działania i zdarzenia z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie.
Kontrolerzy	1. Roman Chrząszcz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/147/2018 z dnia 30 października 2018 r. 2. Roman Tadla, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/148/2018 z dnia 30 października 2018 r.

(akta kontroli: tom I str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ramach zadań z zakresu pomocy społecznej, dotyczących osób bezdomnych, określonych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej*³, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (dalej Minister), w okresie objętym kontrolą realizowała trzy programy odnoszące się do osób bezdomnych.

W latach 2016 – 2017 był to „Program wspierający rozwiązywanie problemu bezdomności”, zaś w 2018 r. program „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym”. Do końca października 2018 r. na ich dofinansowanie przeznaczono kwotę 18.505,6 tys. zł.

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (dalej Ministerstwo) nie dysponowało informacjami o wpływie, jaki miała realizacja tych programów na sytuację osób bezdomnych. Zakładane w programach rezultaty działań, zdefiniowane jako „rozwój”, „wzmocnienie” lub „usprawnienie”, nie pozwalały ocenić ich skuteczności, tj. czy faktycznie osiągnięto poprawę sytuacji osób bezdomnych w wyniku wykonania tych programów.

Realizatorów zadań dofinansowanych w ramach programów wybrano zgodnie z wymaganiami określonymi w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*⁴.

Zagadnienia dotyczące problematyki bezdomności zawierał również „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji”⁵ (dalej KPPUiWS). W Programie tym określono jedynie podmioty koordynujące, bez wskazania wykonawców poszczególnych zadań. Ministerstwo nie dysponowało pełnymi danymi, które z tych działań zrealizowano w latach 2016 – 2018, podając jedynie, że niektóre z nich zostały wykonane. Minister nie koordynowała i nie nadzorowała realizacji KPPUiWS uznając, że przyjęcie tego Programu miało na celu jedynie spełnienie przez Polskę warunku ex-ante dla wdrożenia funduszy unijnych.

Ministerstwo nie dysponowało wiedzą o liczbie noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni spełniających standardy oraz liczbie obiektów wymagających dostosowania do standardów⁶. Minister nie wywiązywała się więc z – określonego w art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy *o pomocy społecznej* – obowiązku monitorowania standardów, o których mowa w art. 22 ust. 8 tej ustawy.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, Minister, pomimo iż posiadała wiedzę o stanie udzielonej pomocy i zadaniach zrealizowanych w poszczególnych latach, to nie prowadziła analizy skuteczności działań podjętych na rzecz osób bezdomnych, o której mowa w art. 23 ust. 1 pkt 4 ustawy *o pomocy społecznej*.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2018 r. poz. 1508 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 450 ze zm.

⁵ Program przyjęty uchwałą nr 165 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r. (M.P. z 2014 r. poz. 787).

⁶ Zgodnie z art. 5 ustawy o zmianie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. *o zmianie ustawy o pomocy społecznej* (Dz. U. z 2015 r., poz. 1310 ze zm.) podmioty prowadzące w dniu wejścia w życie tej ustawy (5 października 2015 r.) ogrzewalnie, noclegownie lub schroniska dla bezdomnych, niespełniające standardów były obowiązane dostosować je w terminie 36 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (tj. do dnia 5 października 2018 r.). Zgodnie z art. 4 i 5 ustawy z dnia 8 lutego 2018 r. *o zmianie ustawy o pomocy społecznej* (Dz. U. z 2018 r. poz. 700) podmioty prowadzące w dniu wejścia w życie ustawy (11 maja 2018 r.) ogrzewalnie, noclegownie lub schroniska dla osób bezdomnych, niespełniające standardów oraz osoby świadczące usługi na stanowisku opiekuna są obowiązane dostosować je do dnia 31 grudnia 2020 r. Placówki nowopowstałe, m.in. schroniska dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi winny spełniać standardy niezależnie od powyższych terminów.

Minister, w ramach nadzoru nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych, przeprowadziła kontrole prawidłowości wydatkowania środków przekazanych na podstawie jedynie dwóch ze 117 umów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Działania Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na rzecz osób bezdomnych

Opis stanu faktycznego

1.1. W 2013 r. Ministerstwo opracowało „Strategię rozwoju kapitału ludzkiego 2020”⁸. Jednym z jej celów szczegółowych była poprawa sytuacji osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym. Koncepcje i kierunki interwencji, określone dla osiągnięcia tego celu, nie odnosiły się bezpośrednio do osób bezdomnych. Wskazano jedynie na konieczność wzrostu aktywności zawodowej oraz zapewnienia każdemu obywatelowi dostępu do usług publicznych. Wśród kierunków interwencji wymieniono zwiększenie dostępności mieszkań, w tym poprzez rozbudowę systemu najmu oraz rozwój mieszkalnictwa społecznego, przy założeniu, że będzie on formą doraźnego i ograniczonego czasowo wsparcia osób w trudnej sytuacji materialnej.

Bezpośrednio do osób bezdomnych nie odnosiły się także kierunki interwencji i działania określone w przyjętej w 2017 r. „Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)”⁹, w której jednym z celów – w obszarze *Spójność społeczna* – określono redukcję ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz poprawę dostępu do usług, świadczonych w odpowiedzi na wyzwania demograficzne. Wśród działań, w ramach kierunku interwencji *Wsparcie grup zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem oraz zapewnienie spójności działań na rzecz integracji społecznej*, wyszczególniono tworzenie i wdrażanie sieci usług i programów aktywizacyjnych, rehabilitacyjnych, resocjalizacyjnych (w szczególności dla osób z niepełnosprawnością) – od aktywizacji społecznej do włączenia społecznego i zawodowego. Rozwój mieszkalnictwa wspomaganego na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym został określony jako jedno z działań ukierunkowanych na *Poprawę dostępności do usług, w tym społecznych i zdrowotnych*.

(akta kontroli: tom I str. 3-24)

Koncepcje i kierunki działań odnoszące się do osób bezdomnych zostały określone w opracowanym w 2014 r. przez Ministerstwo KPPUiWS. W ramach priorytetu V. *Zapobieganie niepewności mieszkaniowej* określono trzy działania dotyczące bezdomności:

- działanie V.2. *Zintegrowane działania na rzecz zapobiegania utraci mieszkania, zadłużeniom czynszowym, eksmisjom i bezdomności* – główne kierunki działań to: reforma przepisów prawa dotyczących gminnych zasobów mieszkaniowych i mieszkań wspieranych oraz umożliwiająca realizację pracy socjalnej z osobami osadzonymi w zakładach penitencjarnych, w okresie 6 miesięcy przed wyjściem na wolność; zintegrowanie działań zapobiegających zadłużeniom, eksmisjom i bezdomności;

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Strategia przyjęta uchwałą Rady Ministrów nr 104 z dnia 18 czerwca 2013 r. (M. P. z 2013 r. poz. 640).

⁹ Strategia została przyjęta uchwałą Rady Ministrów nr 8 z dnia 14 lutego 2017 r. (M. P. z 2017 r. poz. 260).

- działanie V.3. *Diagnozowanie problemu wykluczenia mieszkaniowego* – główne kierunki działań to: realizacja badań w zakresie skali i charakteru wykluczenia mieszkaniowego i zagrożenia bezdomnością; rozwój statystyki publicznej w zakresie mieszkalnictwa i bezdomności; tworzenie i rozwój ogólnopolskiej platformy badań nad zjawiskiem wykluczenia mieszkaniowego i zagrożenia bezdomnością;
- działanie V.4. *Rozwiązywanie problemu bezdomności* – główne kierunki działań to: opracowanie zmian systemowych i legislacyjnych oraz zdiagnozowanie możliwości ich wdrożenia; wspieranie sieci współpracy w zakresie problematyki bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego na poziomie ogólnopolskim, regionalnym i lokalnym oraz wzmacnianie współpracy i partnerstwa sektorowego (publiczny, obywatelski, prywatny) i międzywydziałowego (mieszkalnictwo, zdrowie, pomoc społeczna, edukacja, rynek pracy); wzmocnienie i usprawnienie systemu interwencji, ochrony zdrowia i życia osób bezdomnych; wzmocnienie i rozwój systemu integracji społecznej osób bezdomnych i wykluczonych mieszkaniowo.

(akta kontroli: tom I str. 25-37)

Pani Krystyna Wyrwicka – Dyrektor Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej – w sprawie opracowania przez Ministerstwo koncepcji i kierunków rozwoju działań odnoszących się do ludzi bezdomnych – podała, że zadanie to realizowane było poprzez tworzenie programów resortowych, mających na celu określanie nowych kierunków działań w obszarze pomocy osobom bezdomnym. Cele te ukierunkowane były na skuteczne udzielanie pomocy osobom bezdomnym, trwale usamodzielnienie tych osób oraz zapobieganie powrotowi do bezdomności. W okresie objętym kontrolą realizowano: „Program wspierający rozwiązywanie problemu bezdomności” oraz „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym”.

(akta kontroli: tom I str. 38-42)

Minister nie dysponowała pełnymi danymi, które z zadań wskazanych w KPPUiWS, w latach 2016-2018, realizowane były przez inne niż Ministerstwo podmioty.

(akta kontroli: tom I str. 372-381)

1.2. W rozporządzeniach wydanych na podstawie art. 48a ust. 14 ustawy o pomocy społecznej, Minister określiła standardy dla noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni¹⁰. Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 3 tej ustawy, do zadań ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego należy monitorowanie określonych przez niego standardów jakości usług.

Do dnia zakończenia kontroli NIK Minister nie monitorowała spełniania standardów określonych w tych rozporządzeniach. Dyrektor Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej wyjaśniła, że określenie standardów *nastąpiło po raz pierwszy w dość nieodległym czasie, ich wdrożenie jest procesem złożonym, wymagającym odpowiedniego zaangażowania i nakładów finansowych*, a w związku z tym wydłużono termin na przeprowadzenie standaryzacji do dnia 31 grudnia 2020 r.¹¹. Ministerstwo planowało przeprowadzenie monitoringu stanu zaawansowania

¹⁰ Rozporządzenie z dnia 28 kwietnia 2017 r. w sprawie standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych i ogrzewalni (Dz. U. z 2017 r. poz. 953) oraz rozporządzenie z dnia 27 kwietnia 2018 r. w sprawie minimalnych standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni (Dz. U. z 2018 r. poz. 896).

¹¹ Na podstawie art. 4 ustawy z dnia 8 lutego 2018 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 700), podmioty prowadzące – w dniu wejścia w życie tej ustawy – ogrzewalnie, noclegownie lub schroniska dla osób bezdomnych, niespełniające standardów określonych przez Ministra, są obowiązane dostosować je do tych standardów do dnia 31 grudnia 2020 r.

wdrożenia obowiązujących standardów, w zakresie form udzielania wsparcia osobom bezdomnym, podczas zbierania danych do kolejnego *Sprawozdania z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach*.

Dyrektor poinformowała też, że:

- zgodnie z treścią art. 22 pkt 8 ustawy *o pomocy społecznej*, nadzór nad jakością usług, dla których minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego określił standardy, należy do zadań wojewody;
- w związku z wydaniem rozporządzeń określających standardy placówek dla osób bezdomnych, w Ministerstwie opracowano *Wytyczne w zakresie pomocy osobom bezdomnym*, które przekazano urządowi wojewódzkim w całym kraju z zaleceniem dalszego rozpropagowania;
- resort na bieżąco analizuje napływające informacje i udziela odpowiedzi na zapytania związane z interpretacją i realizacją przepisów odnoszących się do standardów usług świadczonych osobom bezdomnym oraz obiektów, w których mieszczą się placówki udzielające schronienia;
- we wrześniu 2017 r. Ministerstwo zorganizowało szkolenie dla przedstawicieli wydziałów polityki społecznej urzędów wojewódzkich, podczas którego poruszono kwestie związane z prowadzeniem schronisk z usługami opiekuńczymi, a także przeprowadziło spotkania szkoleniowe w urzędach wojewódzkich (w październiku 2017 r.), podczas których wymieniano informacje na temat standardów w zakresie przeciwdziałania bezdomności;
- rezultatem działań monitorujących są opracowywane w resorcie zmiany do ustawy *o pomocy społecznej* oraz nowelizacja rozporządzenia określającego standardy placówek świadczących usługi dla osób bezdomnych;
- wstępne informacje dotyczące stanu przygotowania placówek, udzielających schronienie osobom bezdomnym, do wdrożenia obowiązujących standardów, zostały zaprezentowane we wrześniu 2018 r. podczas regionalnych konferencji *Pokonać bezdomność* – przedstawiano je jednak w zróżnicowany sposób, najczęściej ogólny i opisowy;

(akta kontroli: tom I str. 104-130)

1.3. Zadanie polegające na inspirowaniu i promowaniu nowych form i metod działania w stosunku do osób bezdomnych realizowane było przez Ministerstwo w ramach programu „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym”. Za cel realizacji modułu IV tego programu, zatytułowanego *Innowacyjność*, przyjęto inspirowanie do wdrażania nowych rozwiązań w zakresie pomocy osobom bezdomnym. Ustalono, że w ramach tego modułu będą promowane i preferowane nowatorskie, innowacyjne rozwiązania w zakresie pomocy osobom bezdomnym, które stanowić miały dobre praktyki dla innych podmiotów zajmujących się pracą z osobami bezdomnymi. W ramach IV modułu wskazano dwa kierunki działań: *Promowanie dobrych praktyk* oraz *Wspieranie nowatorskich i innowacyjnych rozwiązań w zakresie wychodzenia z bezdomności*.

Organizacja pozarządowa wybrana do realizacji działania *Promowanie dobrych praktyk*¹² zorganizowała osiem konferencji regionalnych, na których organizacje pozarządowe i samorządy, wytypowane przez wydziały polityki społecznej urzędów wojewódzkich, prezentowały nowatorskie, innowacyjne działania w zakresie pomocy osobom bezdomnym, np. programy mieszkaniowe, programy aktywizujące, działalność zespołów pracowników socjalnych specjalizujących się w pomocy osobom bezdomnym, streetworking, kampanie informacyjne związane z zabezpieczeniem zimowym, działalność partnerstwa lokalnego. Departament Pomocy i Integracji Społecznej Ministerstwa zdecydował o przyznaniu sześciu

¹² Ogólnopolska Federacja na Rzecz Rozwiązywania Problemów Bezdomności w Zabrze.

nagród *Dobra praktyka w zakresie pomocy osobom bezdomnym 2018* oraz osiem wyróżnień specjalnych. Nagrody i wyróżnienia wręczono na konferencji podsumowującej projekt, która odbyła się w Ministerstwie w dniu 29 listopada 2018 r.

Stowarzyszenie wybrane do realizacji działania *Wspieranie nowatorskich i innowacyjnych rozwiązań w zakresie wychodzenia z bezdomności*¹³ zobowiązało się zorganizować trzy spotkania szkoleniowe (z udziałem łącznie 60 osób) w celu upowszechnienia „metody asystowania” w pracy z osobami bezdomnymi, a następnie przeprowadzić rekrutację kół stowarzyszenia zainteresowanych wdrażaniem tej metody, wybranym ośmiu kołom stowarzyszenia dofinansować zatrudnienie asystenta osób bezdomnych przez okres czterech miesięcy oraz objąć asystentów opieką merytoryczną.

(akta kontroli: tom I str. 89-102, 131-135, tom II str. 87)

1.4. Zadania związane z nadzorem merytorycznym nad szkoleniami w zakresie organizacji pomocy społecznej i specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny oraz nad szkoleniami dla superwizorów pracy socjalnej realizował w Ministerstwie Departament Pomocy i Integracji Społecznej.

Na stronie internetowej Ministerstwa zamieszczone zostały wytyczne do konstruowania programów szkoleń w zakresie organizacji pomocy społecznej oraz dotyczące minimum programowego obowiązującego dla tej specjalizacji, a także wytyczne dla podmiotów ubiegających się o uzyskanie zgody na prowadzenie szkoleń dla superwizorów pracy socjalnej. Weryfikacja programów tych szkoleń, przedstawionych przez jednostki ubiegające się o wyrażenie zgody na ich organizację, a także kwalifikacji wykładowców wytypowanych do prowadzenia zajęć, dokonywana była przez recenzentów *Centralnej komisji egzaminacyjnej ds. stopni specjalizacji zawodowej pracowników socjalnych*, działającej przy Ministrze. Recenzenci opracowywali formularze oceny formalnej i merytorycznej programów szkoleń. Po uzyskaniu ich pozytywnych opinii, Minister wydawała zgody na prowadzenie szkoleń. W przypadku uwag recenzentów, program szkoleń odsyłany był do wnioskodawcy wraz ze szczegółową opinią i prośbą o dokonanie uzupełnień lub korekt. Do dnia zakończenia kontroli NIK 32 podmioty uzyskały zgodę Ministra na prowadzenie szkoleń specjalizacyjnych z zakresu organizacji pomocy społecznej, a jeden podmiot – na realizację szkolenia dla superwizorów pracy socjalnej.

(akta kontroli: tom I str. 136-142)

Zaplanowano, że w 2017 r. nastąpi rozpoczęcie szkoleń umożliwiających uzyskanie specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej przez osoby kierujące schroniskami dla osób bezdomnych. Do dnia zakończenia kontroli NIK nie zostały przeprowadzone szkolenia w takim zakresie. Konkurs na realizację projektu *Działania edukacyjne na rzecz osób kierujących schroniskami dla osób bezdomnych obejmujące specjalizację z zakresu organizacji pomocy społecznej* Ministerstwo ogłosiło 21 lutego 2018 r. Konkurs realizowano w ramach działania 2.5. *Skuteczna pomoc społeczna* Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER). W dniu 27 września 2018 r. została podpisana umowa o dofinansowanie tego projektu. Jej przedmiotem jest przeprowadzenie szkoleń specjalizacyjnych z zakresu pomocy społecznej dla osób kierujących schroniskami dla osób bezdomnych i nieposiadających specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej, a także dla kandydatów na kierowników posiadających trzyletni staż pracy w pomocy społecznej, wskazanych przez podmioty prowadzące schroniska dla osób bezdomnych. Projekt realizowany będzie do 31 marca 2020 r. Założono, iż

¹³ Towarzystwo Pomocy im. Św. Brata Alberta Zarząd Główny we Wrocławiu.

szkolenia organizowane będą w Katowicach i Wrocławiu, a weźmie w nich udział łącznie 250 osób.

(akta kontroli: tom I str. 107-119, 138-204)

Dyrektor Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej wskazała, że zgodnie z wymogami Komisji Europejskiej, w ramach działania PO WER można było zaplanować jedynie działania edukacyjne dla kluczowych pracowników instytucji pomocy i integracji społecznej, którymi – zgodnie z definicją PO WER – były osoby świadczące usługi aktywizacyjne i inne usługi społeczne bezpośrednio na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w szczególności zatrudnione na stanowiskach pracownik socjalny i aspirant pracy socjalnej. Ministerstwo, widząc potrzebę objęcia szkoleniami osób kierujących schroniskami dla bezdomnych, podjęło rozmowy z Ministerstwem Inwestycji i Rozwoju w celu wprowadzenia zmiany umożliwiającej organizację takich szkoleń. Zmiana została uwzględniona w aktualizacji rocznego planu działania na rok 2018 dla Osi Priorytetowej II *Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji* PO WER, zatwierdzonego przez Komitet Monitorujący w dniu 21 listopada 2017 r.

Dyrektor wyjaśniła także, iż Ministerstwo nie posiada informacji o liczbie absolwentów szkoleń z zakresu organizacji pomocy społecznej, pełniących funkcje kierownicze, w tym funkcje kierownicze w schroniskach dla osób bezdomnych i schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, ponieważ są to szkolenia otwarte, można je odbyć jedynie w celu poszerzenia swojej wiedzy i zdobycia dodatkowych kwalifikacji, a zatem nie każdy absolwent szkolenia musi pełnić funkcje kierownicze w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli tom I str. 138-143)

Do dnia zakończenia kontroli nie zostały przeprowadzone szkolenia w zakresie superwizji pracy socjalnej¹⁴. Podmiot, który uzyskał zgodę Ministra na prowadzenie takich szkoleń przeprowadził rekrutację na pierwsze szkolenie, w wyniku której zakwalifikowano 15 osób.

(akta kontroli: tom I str. 136-137, 204)

W latach 2016 – 2018, pracownicy Ministerstwa przeprowadzili 38 wizytacji podmiotów realizujących szkolenia specjalizacyjne z organizacji pomocy społecznej, z czego 26 wizytacji w trakcie realizacji części szkoleniowej oraz 12 wizytacji podczas egzaminu końcowego. Podczas wizytacji nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli tom I str. 205-209)

1.5., 1.6. W latach 2016 – 2017 Ministerstwo opracowało i finansowało dwa programy osłonowe bezpośrednio dotyczące osób bezdomnych: „Program wspierający rozwiązywanie problemu bezdomności” oraz „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym”. W ramach tych programów, Minister wspierała finansowo działania na rzecz osób bezdomnych, realizowane przez podmioty wymienione w art. 25 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, czyli organizacje pozarządowe, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz podmioty wymienione w art. 3 ust. 3 tej ustawy.

(akta kontroli: tom I str. 43-56, 89-102, 210-213)

Dyrektor Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej nie wskazała innych programów osłonowych dotyczących osób bezdomnych, opracowanych

¹⁴ Superwizja pracy socjalnej polega na ustawicznym rozwoju zawodowym pracowników socjalnych, służącym utrzymaniu wysokiego poziomu świadczonych usług, zachowaniu i wzmacnianiu kompetencji zawodowych, udzielaniu wsparcia, poszukiwaniu źródeł trudności w pracy i możliwości ich pokonywania (art. 121a ust. 1 ustawy o pomocy społecznej).

i finansowanych przez Ministra w okresie objętym kontrolą NIK. Wyjaśniła, że w oparciu o te programy Minister wspiera samorządy lokalne w realizacji ich zadań własnych, oraz że programy te mają charakter uzupełniający wobec ustawowych obowiązków samorządów gmin w zakresie przeciwdziałania bezdomności, a także charakter wspierający działalność podmiotów uprawnionych funkcjonujących w obszarze pomocy społecznej, o których mowa w art. 25 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Jako podstawę prawną tych programów wskazała art. 23 ust. 1 pkt 7a tej ustawy, zgodnie z którym do zadań Ministra należy finansowe wspieranie programów, w określonym przez niego obszarze pomocy społecznej, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej jst) lub podmioty uprawnione, o których mowa w art. 25 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

(akta kontroli: tom I str. 210-213)

O dofinansowanie w ramach omawianych programów mogły ubiegać się wyłącznie podmioty wymienione w art. 25 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Podmioty te, a także jst, – mogły się ubiegać o dofinansowanie zadań realizowanych w ramach programu „Aktywne formy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu – nowy wymiar 2020”, opracowanego przez Ministerstwo w 2016 r., w którym – jak poinformowała Dyrektor Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej – beneficjentami mogły być także osoby bezdomne. Program wprowadzono w związku z obowiązującymi kierunkami europejskiej polityki społecznej. Głównym celem programu było włączanie i wzmacnianie uczestnictwa w życiu społecznym i zawodowym osób wykluczonych społecznie oraz rozwój systemu aktywnej integracji, poprzez wsparcie jst i organizacji pozarządowych. Wsparcie spowodować miało zwiększenie wykorzystywania aktywnych form pomocy w pokonywaniu barier utrudniających wyjście z sytuacji wykluczenia społecznego. W ramach programu przeprowadzono dwa konkursy:

- „Nowe horyzonty aktywnej integracji w środowisku lokalnym – animacja, edukacja, aktywizacja na rzecz zmniejszenia wykluczenia społecznego” – w wyniku konkursu oraz konkursu uzupełniającego dofinansowanie przyznano dziewięciu jst (ogółem 665,8 tys. zł) oraz 12 podmiotom (ogółem 957 tys. zł);
- „Partnerstwa przeciw wykluczeniu społecznemu – profesjonalne aktywne formy pomocy, ze szczególną rolą zatrudnienia socjalnego” – w wyniku konkursu i konkursu uzupełniającego dofinansowanie otrzymały cztery jst (ogółem 311,1 tys. zł) oraz osiem podmiotów (ogółem 749,7 tys. zł).

(akta kontroli: tom I str. 43-56, 89-102, 219-245)

Dyrektor Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej wyjaśniła, że Minister w pełni realizowała zadanie określone w art. 23 ust. 1 pkt 7a ustawy o pomocy społecznej polegające na finansowym wspieraniu programów, także w obszarze przeciwdziałania bezdomności, realizowanych przez jst jak i podmioty, o których mowa w art. 25 ust. 1 tej ustawy, oraz że Minister nie ma ustawowego obowiązku wspierania finansowego programów tworzonych czy też opracowywanych przez jst. Stwierdziła także, iż inicjatywy wspierania samorządów lokalnych w realizacji zadań własnych, poprzez dofinansowanie projektów realizowanych przez podmioty wymienione w art. 25 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej w ramach „Programu wspierającego rozwiązywanie problemu bezdomności” oraz „Pokonać bezdomność. Programu pomocy osobom bezdomnym”, stanowiły niejako połączenie zadań przypisanych ustawowo Ministrowi w art. 23 ust. 1 pkt 7 i 7a tej ustawy. Podstawą prawną do opracowania tych programów stanowił art. 23 ust. 1 pkt 7a ustawy, natomiast niewątpliwie w przedmiotowe przedsięwzięcia wpisuje się również zadanie polegające na opracowaniu i finansowaniu programów osłonowych, określone w art. 23 ust. 1 pkt 7. W opinii Departamentu, aktualne sformułowanie przepisów prawa, określających zadania Ministra w zakresie pomocy społecznej, nie

wyklucza możliwości ich realizacji poprzez uwzględnienie poszczególnych zadań w ramach jednej inicjatywy. Znajduje to również uzasadnienie ze względu na specyfikę problemu oraz złożoność zagadnienia, jakim jest przeciwdziałanie bezdomności.

(akta kontroli: tom I str. 210-218, 246-249)

Zdaniem NIK, ograniczenie się jedynie do opracowania omówionych wyżej programów i dofinansowania realizowanych w ich ramach zadań, nie daje podstaw do uznania za wywiązanie się Ministra z obowiązku realizacji zadania określonego w art. 23 ust. 1 pkt 7a ustawy o *pomocy społecznej*, polegającego na finansowym wspieraniu programów, w określonym przez ministra obszarze pomocy społecznej, realizowanych przez jst lub podmioty uprawnione, o których mowa w art. 25 ust. 1 tej ustawy. Przepis ten został wprowadzony do ustawy z dniem 1 czerwca 2004 r. i umożliwił finansowe wspieranie programów lokalnych, innych niż opracowane przez ministra do spraw zabezpieczenia społecznego. W latach 2016 – 2018, Minister nie wspierała finansowo takich programów dotyczących bezdomności. W okresie objętym kontrolą, obowiązywał również przepis art. 23 ust. 1 pkt 7, zgodnie z którym zadaniem ministra jest opracowanie i finansowanie programów osłonowych.

1.7. W okresie objętym kontrolą obowiązywały dwa „Programy współpracy Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o *działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*”: program na lata 2015 – 2017 oraz na lata 2018 – 2020¹⁵. Zawierały one wszystkie obligatoryjne elementy wymienione w art. 5a ust. 4 tej ustawy. Zgodnie z wymogami art. 5b ust. 3 tej ustawy, sprawozdania z realizacji programów w latach 2016 i 2017 zostały zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej.

Współpraca Ministra z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o *działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, w obszarze pomocy osobom bezdomnym, polegała na zleceniu tym organizacjom oraz podmiotom zadań do realizacji w ramach „Programu wspierającego rozwiązywanie problemu bezdomności” oraz „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym”. Zadania realizowane były na podstawie umów o wsparcie realizacji zadań publicznych, w których określono między innymi: przedmiot umowy, sposób wykonania zadania, zasady finansowania zadania, obowiązki zleceniobiorcy w zakresie prowadzenia dokumentacji finansowo-księgowej oraz obowiązki informacyjne i sprawozdawcze, zadania kontrolne zleceniodawcy, zasady zwrotu niewykorzystanej dotacji, przypadki uzasadniające rozwiązanie umowy i odstąpienie od umowy.

(akta kontroli: tom I str. 250-262, tom II str. 91-105)

Ministerstwo konsultowało z organizacjami i podmiotami, którym zlecono zadania, projekty aktów normatywnych dotyczących problemu bezdomności. Konsultacje dotyczyły ustawy z dnia 8 lutego 2018 r. o *zmianie ustawy o pomocy społecznej*¹⁶, rozporządzenia w sprawie *standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych i ogrzewalni* oraz rozporządzenia w sprawie *minimalnych standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni*. Pisma informujące o zamieszczeniu na stronie BIP Ministerstwa i BIP Rządowego Centrum Legislacji, projektu ustawy o *zmianie ustawy o pomocy społecznej*, z prośbą o zgłaszanie uwag, wysłano do

¹⁵ Program na lata 2015 – 2017 przyjęty zarządzeniem Ministra nr 30 z dnia 3 października 2014 r., program na lata 2018 – 2020 przyjęty zarządzeniem Ministra nr 29 z dnia 29 listopada 2017 r.

¹⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 700.

10 organizacji i podmiotów¹⁷. Pisma informujące o zamieszczeniu projektów rozporządzeń określających standardy placówek dla osób bezdomnych, wysłano do odpowiednio: 12 oraz 10 organizacji i podmiotów¹⁸. Ministerstwo organizowało spotkania z przedstawicielami tych organizacji i podmiotów, podczas których omawiane były planowe kierunki zmian w obszarze pomocy społecznej. W dniu 21 lutego 2017 r. w spotkaniu dotyczącym problemu bezdomności uczestniczyli przedstawiciele dziewięciu organizacji¹⁹. W wyniku analizy informacji wymienianych pomiędzy Ministerstwem a organizacjami i podmiotami, w miejsce „Programu wspierającego rozwiązywanie problemu bezdomności” do realizacji wprowadzono „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym”.

Do 27 października 2017 r. przy Ministrze funkcjonowała Rada Działalności Pożytku Publicznego, jako jego organ opiniotawczo-doradczy²⁰. W jej skład wchodził przedstawiciele strony rządowej, samorządowej oraz pozarządowej. W jej ramach funkcjonował zespół do spraw społecznych.

(akta kontroli: tom I str. 263-289)

Dyrektor Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej poinformowała, że w ramach współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, określonej w art. 5 ust. 2 pkt 7 tej ustawy, Minister dofinansowała projekty realizowane w ramach PO WER: „Specjalizacja z zakresu organizacji pomocy społecznej” oraz „Wdrożenie instrumentu pożyczkowego i reporencyjowego w ramach Krajowego Funduszu Przedsiębiorczości Społecznej”.

(akta kontroli: tom I str. 143-203, 265-272, 290-371)

Zdaniem NIK, realizacja tych projektów w ramach PO WER nie może stanowić przykładu współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Umowy o dofinansowanie tych projektów nie zostały zawarte z organizacjami lub podmiotami wymienionymi w tym przepisie. Umowa o dofinansowanie projektu „Specjalizacja z zakresu organizacji pomocy społecznej” została zawarta z Wyższą Szkołą Pedagogiczną im. Janusza Korczaka w Warszawie, a projektu „Wdrożenie instrumentu pożyczkowego i reporencyjowego w ramach Krajowego Funduszu Przedsiębiorczości Społecznej” – z Bankiem Gospodarstwa Krajowego.

(akta kontroli: tom I str. 184-203, 290-316)

¹⁷ Caritas Polska, Towarzystwo Pomocy im. Św. Brata Alberta, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Fundacja Pomocy Wzajemnej „Barka”, Stowarzyszenie MONAR, Stowarzyszenie „Otwarte Drzwi”, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Polska Rada Ekumeniczna, Konferencja Episkopatu Polskiego, Ogólnopolska Federacja Organizacji Pozarządowych.

¹⁸ Pismo informujące o zamieszczeniu projektu rozporządzenia w sprawie standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych i ogrzewalni przekazano do Caritas Polska, Towarzystwa Pomocy im. Św. Brata Alberta, Pomorskiego Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Fundacji Pomocy Wzajemnej „Barka”, Stowarzyszenia MONAR, Stowarzyszenia „Otwarte Drzwi”, Ogólnopolskiej Federacji na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Polskiej Rady Ekumenicznej, Konferencji Episkopatu Polskiego, Śląskiego Forum na rzecz Osób Bezdomnych, Polskiego Towarzystwa Pracowników Socjalnych, Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Miejskich i Gminnych Ośrodków Pomocy Społecznej „Razem”.

Pisma informujące o zamieszczeniu projektu rozporządzenia w sprawie minimalnych standardów noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni przekazano podmiotom wymienionym w przypisie 11.

¹⁹ Caritasu Diecezji Kieleckiej, Stowarzyszenia „Otwarte Drzwi”, Związku Organizacji Sieci Współpracy „Barka”, Stowarzyszenia MONAR, Towarzystwa Pomocy im. Św. Brata Alberta, Ogólnopolskiej Federacji na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Kamiliańskiej Misji Pomocy Społecznej, Wspólnoty „Chleb Życia”, Caritasu Diecezji Elckiej.

²⁰ Artykułem 39 pkt 5 ustawy z dnia 15 września 2017 r. o Narodowym Instytucie Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1909 ze zm.) z dniem 28 października 2017 r. zmieniono art. 35 ust. 1 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W wyniku zmian, Rada Działalności Pożytku Publicznego została organem opiniotawczo-doradczym Przewodniczącego Komitetu do spraw Pożytku Publicznego.

1.8. W KPPUiWS zostały określone zadania do realizacji w ramach każdego kierunku działań dotyczącego bezdomności²¹. Nie określono natomiast realizatorów tych działań, a Ministrowi przypisano jedynie zadanie polegające na ich koordynacji. Ministerstwo nie dysponowało danymi, które z tych zadań realizowano w latach 2016 – 2018 i nie dokonywało oceny skuteczności działań. Dyrektor Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej wyjaśniła, że *opracowanie KPPUiWS było bezpośrednią konsekwencją wymogu Komisji Europejskiej w kontekście spełnienia przez Polskę tzw. warunkowości ex-ante dla wdrożenia funduszy UE w latach 2014 – 2020 (w zakresie objętym warunkiem 9.1. dla Europejskiego Funduszu Społecznego, dotyczącym istnienia i realizacji krajowych ram polityki na rzecz ograniczania ubóstwa i aktywnej integracji osób wykluczonych). Spełnienie warunku ex-ante umożliwiło umieszczenie priorytetów i działań w zakresie włączenia społecznego osób, rodzin, grup, do programów operacyjnych (krajowego i regionalnych) współfinansowanych z EFS. Działania KPPUiWS nie są objęte sformalizowanym, odrębnym monitoringiem dla tego dokumentu. Problematyka przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu podlega bieżącemu monitoringowi i analizom przez poszczególne resorty, instytucje odpowiedzialne za poszczególne obszary. Na podstawie tego monitoringu wskazano działania oraz projekty priorytetowe w ramach nowego strategicznego dokumentu pn. „Strategia na rzecz Odpowiedzianego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)” – SOR. (...) Wiele zadań wskazanych w KPPUiWS realizowanych jest w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) współfinansowanych z EFS. Działania zapisane w KPPUiWS umożliwiły samorządom województw wprowadzenie do zapisów RPO działań społecznych m.in. dotyczących mieszkań wspieranych czy rozwoju usług. Działania te regulowane są przepisami dotyczącymi wykorzystania środków programów europejskich, w tym EFS.*

(akta kontroli: tom I str. 25-37, 372-381)

W KPPUiWS, jst zostały wskazane jako współuczestniczące w koordynacji zadań dotyczących bezdomności, określonych w ramach działania V.2. oraz V.4. Ministerstwo nie przekazywało do jst zaleceń i wytycznych dotyczących sposobu koordynacji.

Dyrektor Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej poinformowała, że w KPPUiWS zostały przedstawione wszystkie podejmowane już działania na rzecz walki z wykluczeniem w ramach istniejących ustaw, strategii, programów, inicjatyw i projektów. Przyjęcie KPPUiWS nie wiązało się z żadnymi dodatkowymi środkami finansowymi, gdyż na realizację działań przeznaczono środki mieszczące się w budżecie państwa, jst, funduszy celowych i środków europejskich (w 2014 r. nie była określona ich wysokość). W związku z tym nie opracowano żadnych nowych wytycznych dla realizatorów działań, w tym dla jst.

Minister realizowała następujące zadania, które kwalifikowały się do zadań wyszczególnionych w ramach działań określonych w KPPUiWS:

- V.3. – zadanie polegające na prowadzeniu badań dotyczących bezdomności, realizowane poprzez ogólnopolskie ustalenie liczby osób bezdomnych, sporządzanie *Sprawozdań z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach* (w wyjaśnieniach Dyrektor podała, że *zadania określone w działaniu V.3. pkt 1 i 3 dotyczące obszaru badawczego problematyki bezdomności były zaplanowane jako propozycje do realizacji w ramach PO EWR 2014 – 2020, jednakże w trakcie negocjacji Komisja Europejska nie wyraziła zgody na umieszczenie projektów o tematyce badawczej w Programie uzasadniając, że w trakcie poprzedniej perspektywy, w latach 2007 – 2014, zrealizowanych zostało wiele projektów badawczych z różnych dziedzin*);

²¹ Działania i kierunki działań wyszczególniono w punkcie 1.1. tego wystąpienia.

- V.4. – (1) zadanie polegające na opracowaniu zmian systemowych i legislacyjnych, realizowane poprzez dokonywanie zmian do ustawy o *pomocy społecznej* w zakresie dotyczącym bezdomności oraz wydanie rozporządzeń określających standardy noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych i ogrzewalni; (2) zadanie polegające na wzmocnieniu i usprawnieniu systemu interwencji, ochrony zdrowia i życia osób bezdomnych, realizowane poprzez przyjęcie „Programu wspierającego rozwiązywanie problemu bezdomności” oraz „Pokonać bezdomność. Programu pomocy osobom bezdomnym”, a także rozpoczęcie realizacji projektu konkursowego „Działania edukacyjne na rzecz kluczowych pracowników instytucji pomocy integracji społecznej obejmujące szkolenie z zakresu streetworkingu”;
- V.2. – zadanie polegające na przeciwdziałaniu wykluczeniu mieszkaniowemu i bezdomności w kontekście problematyki przemocy w rodzinie, realizowane poprzez przyjęcie „Krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie na lata 2014 – 2020”, a w jego ramach opracowanie i realizację programów oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych i programów psychologiczno-terapeutycznych dla osób stosujących przemoc w rodzinie oraz organizowanie szkoleń w oparciu o wytyczne dla osób realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy.

(akta kontroli: tom I str. 25-37, 372-381)

Ministerstwo nie dysponowało danymi o realizacji i stanie zawansowania zadań dotyczących:

- reformy przepisów prawa w celu wprowadzenia w rozwiązania legislacyjne definicji mieszkań wspieranych oraz wprowadzenia, w ustawie o *pomocy społecznej*, możliwości realizacji pracy socjalnej z osobami osadzonymi w zakładach penitencjarnych na 6 miesięcy przed wyjściem na wolność;
- zapobiegania zadłużeniom, eksmisjom i bezdomności;
- tworzenia i rozwoju ogólnopolskiej platformy badań nad zjawiskiem wykluczenia mieszkaniowego i zagrożenia bezdomnością;
- wspierania sieci współpracy w zakresie problematyki bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego na poziomie ogólnopolskim, regionalnym i lokalnym;
- wzmocnienia i rozwoju systemu integracji społecznej osób bezdomnych i wykluczonych mieszkaniowo.

(dowód: akta kontroli: tom I str. 25-37, 372-381)

Zgodnie z treścią KPPUiWS, na poziomie krajowym miało zostać powołane konsorcjum złożone z przedstawicieli administracji rządowej, partnerów społecznych i organizacji obywatelskich oraz ekspertów, pod nazwą Krajowa Platforma Badawcza. Działalność tej platformy polegać miała na zbieraniu informacji z regionów, rekomendowaniu zapotrzebowania na ekspertyzy, raporty monitoringowe i ewaluacyjne oraz formułowaniu na ich podstawie zaleceń dotyczących aktualizacji programu, zmian w sposobie jego realizacji, itp. Jako zaplecze dla Krajowej Platformy Badawczej wskazano MPiPS, wspierające ją ekspertyzami i analizami. Od 2015 r. – corocznie – powstawać miał raport o postępie realizacji programu. Do wsparcia regionów, w przetargu wyłoniona miała zostać spółka/spółdzielnia o charakterze non-profit założona przez organizacje obywatelskie. W skład ciała nadzorującego podmiot mieli wchodzić przedstawiciele MPiPS. Zadania te nie zostały zrealizowane.

(akta kontroli: tom I str. 25-37)

Dyrektor Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej wyjaśniła, że finansowanie Krajowej Platformy Badawczej oraz monitorowania KPPUiWS planowane było ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach PO WER, lecz projekty

zgłoszone w tym zakresie nie zostały zaakceptowane przez Komisję Europejską. Jednocześnie w 2016 r. rozpoczęły się prace nad opracowaniem nowych ram strategicznych, uwzględniających sprawy społeczne. W dniu 14 lutego 2017 r. została przyjęta „Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)”. Od 2016 r. zaczęto wprowadzać w życie programy społeczne. *Logika wprowadzonych interwencji/programów społecznych wskazuje na to, aby w pierwszej kolejności przeanalizować nowe wprowadzone zmiany, ich efekty, a w następnej kolejności zmodyfikować zapisy KPPUiWS pod kątem działań w nich zawartych, monitorowania wskaźników, ale również pod kątem nowej perspektywy finansowej.(...) Wprowadzenie wielu programów społecznych oraz znaczące tempo wzrostu gospodarczego miało wpływ na szybsze osiąganie większości wskaźników zawartych w KPPUiWS. Wskaźniki te były analizowane przy opracowywaniu i żaden z ekspertów nie zwrócił się do Ministerstwa wskazując na konieczność rozpoczęcia sporządzania raportów z realizacji działań KPPUiWS, gdyż obowiązujący obecnie dokument strategiczny określa nową logikę prowadzenia interwencji, prowadzenia działań i ich monitorowania.*

Dyrektor stwierdziła, iż w związku z zaistniałą sytuacją, biorąc pod uwagę racjonalność wydatków publicznych, niezasadne było powoływanie Krajowej Platformy Badawczej i sporządzanie raportów w sposób wskazany w KPPUiWS.

W sprawie spółki/spółdzielni o charakterze non-profit, wspierającej regiony w realizacji KPPUiWS, Dyrektor Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej podała, że powoływanie jej stało się bezzasadne wobec przyjętych nowych uregulowań strategicznych oraz istotnej zmiany sytuacji społeczno-gospodarczej, jak również w kontekście realizacji przez regiony działań w ramach regionalnych programów operacyjnych, w których podjęto liczne działania w zakresie integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu oraz w celu wsparcia rozwoju usług społecznych.

W konkluzji Dyrektor stwierdziła, że rolą KPPUiWS było przedstawienie projektowanej polityki państwa w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym w ramach warunkowości ex-ante oraz wskazanie regionom priorytetów i działań, które mogą być realizowane i wykorzystywane przy opracowywaniu RPO. KPPUiWS jest wykorzystywany zgodnie z przeznaczeniem jako strategiczny dokument wskazujący cele i kierunki przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu.

(akta kontroli: tom I str. 382-390)

1.9. W latach 2016 – 2017, Ministerstwo przeprowadziło cztery otwarte konkursy ofert w ramach „Programu wspierającego rozwiązywanie problemu bezdomności”. W każdym roku przeprowadzono po dwa konkursy – 1 konkurs „zasadniczy” oraz jeden dodatkowy. Konkursy przeprowadzono zgodnie z zasadami określonymi w programie oraz w ogłoszeniach o konkursach. Ogłoszenia opublikowano na stronie internetowej Ministerstwa, w Biuletynie Informacji Publicznej oraz w siedzibie Ministerstwa. W konkursach „zasadniczych” oferty przekazywano do właściwych urzędów wojewódzkich, które po dokonaniu ocen formalnych i merytorycznych przekazały do Ministerstwa po sześć najwyższej sklasyfikowanych ofert. Oferty w ramach konkursów dodatkowych przekazywano bezpośrednio do Ministerstwa. Ostateczna ocena merytoryczna ofert złożonych w konkursach „zasadniczych” oraz ocena ofert w konkursach dodatkowych została dokonana przez komisję powołaną przez Ministra. Komisja sporządziła listy podmiotów rekomendowanych do dofinansowania. Listy zatwierdziła Podsekretarz Stanu w Ministerstwie.

(akta kontroli: tom I str. 43-56, 391-459)

W latach 2016–2017, w konkursach złożono ogółem 591 ofert, w których wnioskowano o dotacje w łącznej wysokości 69.217,3 tys. zł. Zaakceptowano 117

ofert, w których wnioskowano o dotacje w wysokości 15.036,9 tys. zł. Łącznie zawarto 117 umów o dofinansowanie projektów na kwotę 12.073,4 tys. zł.

W konkursach przeprowadzonych w 2016 r. złożono 339 ofert, w których wnioskowano o dotacje w łącznej wysokości 38.312,6 tys. zł. Zaakceptowano 55 ofert. Określona w nich łączna kwota wnioskowanych dotacji wynosiła 6.916,9 tys. zł. Zawarto 55 umów o dofinansowanie projektów na łączną kwotę 5.804,1 tys. zł.

Na realizację projektów odpowiadających celowi:

- nr 1 *Zwiększenie samodzielności osób bezdomnych poprzez system usług reintegracji społecznej i zawodowej* – złożono 60 ofert; wnioskowano w nich o dotacje w łącznej wysokości 5.284 tys. zł; zaakceptowano 5 ofert, w których łączna kwota wnioskowanych dotacji wynosiła 447,1 tys. zł; zawarto 5 umów o dofinansowanie projektów w łącznej wysokości 390 tys. zł;
- nr 2 *Wzmocnienie i usprawnienie systemu interwencji, ochrony zdrowia i życia osób bezdomnych* – złożono 73 oferty; wnioskowano w nich o dotacje w łącznej wysokości 7.752,9 tys. zł, zaakceptowano 21 ofert, w których łączna kwota wnioskowanych dotacji wynosiła 2.246,7 tys. zł; zawarto 21 umów o dofinansowanie projektów w łącznej wysokości 1.901 tys. zł;
- nr 3 *Zmiana standardów placówek świadczących usługi dla osób bezdomnych, tj. ogrzewalni, noclegowi i schronisk dla osób bezdomnych* – złożono 201 ofert; wnioskowano w nich o dotacje w łącznej wysokości 24.850,5 tys. zł; zaakceptowano 29 ofert, w których łączna kwota wnioskowanych dotacji wynosiła 4.223,1 tys. zł; zawarto 29 umów o dofinansowanie projektów w łącznej wysokości 3.513,1 tys. zł.

Złożono także 5 ofert na łączną kwotę dofinansowania 425,2 tys. zł, w których nie określono celu realizacji projektu. Oferty te nie były rozpatrywane ze względu na niespełnienie wymogów formalnych.

W konkursach przeprowadzonych w 2017 r. złożono 252 oferty, w których wnioskowano o dotacje w łącznej wysokości 30.904,7 tys. zł. Zaakceptowano 62 oferty. Określona w nich łączna kwota wnioskowanych dotacji wynosiła 8.120 tys. zł. Zawarto 62 umowy o dofinansowanie projektów na łączną kwotę 6.269,3 tys. zł.

Na realizację projektów odpowiadających celowi:

- nr 1 – złożono 26 ofert; wnioskowano w nich o dotacje w łącznej wysokości 2.176,5 tys. zł; zaakceptowano 8 ofert, w których łączna kwota wnioskowanych dotacji wynosiła 712,2 tys. zł; zawarto 8 umów o dofinansowanie projektów w łącznej wysokości 655,1 tys. zł;
- nr 2 – złożono 38 ofert; wnioskowano w nich o dotacje w łącznej wysokości 3.727,6 tys. zł, zaakceptowano 19 ofert, w których łączna kwota wnioskowanych dotacji wynosiła 1.827,2 tys. zł; zawarto 19 umów o dofinansowanie projektów w łącznej wysokości 1.632,6 tys. zł;
- nr 3 – złożono 186 ofert; wnioskowano w nich o dotacje w łącznej wysokości 24.840,6 tys. zł; zaakceptowano 35 ofert, w których łączna kwota wnioskowanych dotacji wynosiła 5.580,6 tys. zł; zawarto 35 umów o dofinansowanie projektów w łącznej wysokości 3.981,6 tys. zł.

Ponadto złożono 2 oferty na łączną kwotę dofinansowania 160 tys. zł, w których nie określono celu realizacji projektu. Oferty te nie były rozpatrywane ze względu na niespełnienie wymogów formalnych.

(akta kontroli: tom I str. 57-88, 432)

W „Programie wspierającym rozwiązywanie problemu bezdomności” określono, że jednym z zadań Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej Ministerstwa było

badanie zasadności wyznaczonych celów szczegółowych. Ministerstwo nie przedstawiło dokumentacji potwierdzającej realizację tego zadania.

Dyrektor tego Departamentu wyjaśniła, że Ministerstwo nie przeprowadzało badania zasadności wyznaczonych celów szczegółowych w rozumieniu jednej udokumentowanej czynności, umiejscowionej w konkretnym przedziale czasowym. Dyrektor wskazała na współpracę z organizacjami pozarządowymi, obejmującą wymianę opinii, spostrzeżeń, sugestii i informacji w zakresie systemu wsparcia osób bezdomnych, w tym również odnośnie ww. programu, która stanowiła niejako element badania zasadności wyznaczonych celów szczegółowych programu, i w wyniku której podjęto działania zmierzające do dostosowania celów i działań w nim zawartych do nowych wyzwań, a w konsekwencji do opracowania nowego programu. Podała także, iż innym elementem badania zasadności wyznaczonych celów szczegółowych „Programu wspierającego rozwiązywanie problemu bezdomności” była ich bieżąca analiza pod kątem wprowadzanych zmian legislacyjnych i systemowych w zakresie udzielania pomocy osobom bezdomnym. Działanie to również stanowiło proces i odbywało się w trybie roboczym, wobec powyższego resort nie dysponuje dokumentacją potwierdzającą jego prowadzenie.

(akta kontroli: tom I str. 43-56, 460-464)

1.10. W wyniku realizacji „Programu wspierającego rozwiązywanie problemu bezdomności” zostały spełnione określone w tym programie wymagania w zakresie liczby podmiotów otrzymujących wsparcie oraz liczby projektów realizowanych dla każdego celu. W 2016 r. wsparcie otrzymało 55 podmiotów, w 2017 r. – 58 podmiotów realizujących 62 projekty, przy zakładanej w programie liczbie co najmniej 40 podmiotów rocznie. W 2016 r. dofinansowano 5 projektów dotyczących celu nr 1, 21 projektów dotyczących celu nr 2 oraz 29 projektów dotyczących celu nr 3, a w 2017 r. – odpowiednio – 8, 19, 35 projektów, przy założeniu realizacji minimum 5 projektów rocznie dla każdego celu.

Uzyskano zakładane wartości mierników osiągnięcia celów, z wyjątkiem jednego z dwóch mierników osiągnięcia celu nr 1, tj. liczby programów mieszkań chronionych/treningowych/wspieranych zrealizowanych w 2016 r. (zakładano 3, zrealizowano 2). W 2017 r. zrealizowano 62 takie programy. W przypadku pozostałych mierników uzyskano następujące wartości:

- cel nr 1 – liczba kontraktów socjalnych, indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności i indywidualnych programów zatrudnienia socjalnego – zakładano 50 rocznie, w 2016 r. realizowano 95 (39 kontraktów socjalnych i 56 indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności), w 2017 r. – 241 (118 kontraktów socjalnych, 123 indywidualne programy wychodzenia z bezdomności);
- cel nr 2 – liczba osób, którym udzielono różnych form pomocy doraźnej – zakładano udzielenie pomocy 200 osobom rocznie, w 2016 r. pomocy udzielono 3.119 osobom, w 2017 r. – 3.605 osobom;
- cel nr 3 – liczba placówek dla osób bezdomnych, w których przeprowadzono remonty i prace adaptacyjne w celu podniesienia ich standardu – zakładano wykonanie prac w 10 placówkach rocznie, w 2016 r. prace wykonano w 29 placówkach, w 2017 r. – w 35 placówkach.

(akta kontroli: tom I str. 43-88)

W „Programie wspierającym rozwiązywanie problemu bezdomności”, zakładane rezultaty sformułowano używając trudno mierzalnych pojęć. Określono, iż rezultatami realizacji programu będą:

- wzrost liczby kontraktów socjalnych zawieranych z osobami bezdomnymi, indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności i indywidualnych programów zatrudnienia socjalnego;

- zwiększenie liczby programów mieszkań chronionych, treningowych, wspieranych;
- wzmocnienie i rozwój integracyjnej działalności schronisk dla osób bezdomnych;
- usprawnienie systemu interwencji i działań osłonowych skierowanych do osób bezdomnych;
- poprawa jakości usług oferowanych w tzw. „niskoprogowych” placówkach noclegowych dla osób bezdomnych;
- rozwój streetworkingu²² jako formy pracy socjalnej z osobami bezdomnymi przebywającymi na ulicy;
- wzrost liczby placówek dla osób bezdomnych, w których podniesiono standardy poprzez przeprowadzenie remontów i prac adaptacyjnych.

(akta kontroli: tom I str. 43-57)

W sprawozdaniach z realizacji w 2016 r. i 2017 r. Ministerstwo stwierdziło, że zostały one uzyskane, z wyjątkiem zwiększenia liczby programów mieszkań chronionych, treningowych, wspieranych. Nie został określony stopień, skala lub zakres wzrostu, wzmocnienia, usprawnienia, poprawy lub rozwoju. Zarówno w programie jak i w sprawozdaniach nie zostały także określone wartości, które pozwalałyby na stwierdzenie o uzyskaniu zakładanych rezultatów.

Dyrektor Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej wyjaśniła, że wsparcie kierowane do osób bezdomnych ma charakter wielowymiarowy i nie ogranicza się do prostych, mierzalnych wskaźników dotyczących np. ilości osób kończących kurs zawodowy. Pomoc osobom bezdomnym jest zagadnieniem bardzo złożonym, wymykającym się dokładnemu, jednoznacznemu pomiarowi przy pomocy prostych narzędzi. Wiąże się to przede wszystkim ze specyficznym charakterem tego problemu i brakiem dobrych, łatwo obserwowalnych wskaźników w odniesieniu do niektórych jego aspektów. Dlatego też odgórne określanie liczbowych wskaźników, które chcielibyśmy osiągnąć poprzez realizację działań w ramach Programu i wskazywanie, które z nich są bardziej lub mniej efektywne, w żaden sposób nie przyczyni się do podniesienia skuteczności realizowanych zadań. Zgodnie z założeniem, „Program wspierający rozwiązywanie problemu bezdomności”, jak i obecnie obowiązujący program pn. „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym”, to przedsięwzięcia o charakterze uzupełniającym wobec ustawowych obowiązków samorządów gmin w zakresie przeciwdziałania bezdomności, a także wspierającą działalność podmiotów uprawnionych, funkcjonujących w obszarze pomocy społecznej. (...) Zatem można przyjąć, że udzielenie dodatkowego wsparcia finansowego na świadczenie pomocy osobom bezdomnym w określonych formach przyczynia się do wzrostu, wzmocnienia, usprawnienia w poszczególnych obszarach, wobec tego co jest realizowane w obligatoryjnym zakresie. Za powyższym przemawia również analiza wskaźników, dla których możliwe było ustalenie wartości liczbowych.

(akta kontroli: tom I str. 43-88, 460-464)

1.11. Program „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym”, realizowany był w 2018 r. Obejmował on cztery moduły:

- Moduł I *Profilaktyka*, w którym zdefiniowano cel: *Zapobieganie bezdomności przez prowadzenie działań profilaktycznych* oraz ustalono pięć działań szczegółowych;
- Moduł II *Aktywizacja*, w którym określono cel: *Prowadzenie działań aktywizujących skierowanych do osób bezdomnych* oraz ustalono sześć działań szczegółowych;

²² streetworker – osoba pracująca na ulicach wielkich miast i samodzielnie docierająca z pomocą do narkomanów, bezdomnych itp. (źródło: <https://encyklopedia.pwn.pl>).

- Moduł III Infrastruktura, w którym zdefiniowano cel: *Dostosowanie placówek świadczących usługi dla osób bezdomnych do obowiązujących standardów* oraz ustalono trzy działania szczegółowe;
- Moduł IV Innowacyjność, w którym określono cel: *Inspirowanie do wdrażania nowych rozwiązań w zakresie pomocy osobom bezdomnym* oraz ustalono dwa działania szczegółowe.

W ramach programu, do końca października 2018 r., Ministerstwo przeprowadziło dwa konkursy: jeden obejmujący dofinansowanie zadań w zakresie wszystkich czterech modułów i dodatkowy konkurs obejmujący uzyskanie dofinansowania na realizację zadań w ramach modułów II i III. W pierwszym konkursie wskazano, że zadania publiczne realizowane będą w terminie od 14 maja do 31 grudnia 2018 r., a w konkursie dodatkowym zadania miały być realizowane od 1 sierpnia do 31 grudnia 2018 r.

W ramach tych konkursów złożono łącznie 209 ofert na łączną kwotę 24.826,7 tys. zł, z tego:

- Moduł I – 11 ofert na kwotę 890,4 tys. zł,
- Moduł II – 69 ofert na kwotę 5.780,4 tys. zł,
- Moduł III – 123 oferty na kwotę 17.471,7 tys. zł,
- Moduł IV – 6 ofert na kwotę 684,2 tys. zł.

Dofinansowanie otrzymało 51 podmiotów, z którymi zawarto umowy na ogólną kwotę 6.432,2 tys. zł, z tego:

- Moduł I – 1 podmiot na kwotę 50 tys. zł,
- Moduł II – 17 podmiotów na kwotę 1.391 tys. zł,
- Moduł III – 31 podmiotów na kwotę 4.720,2 tys. zł,
- Moduł IV – 2 podmioty na kwotę 271 tys. zł.

(akta kontroli tom II str. 1-43, 185-191)

Z wybranymi podmiotami Minister zawarła umowy w przedmiocie dofinansowania określonych zadań realizowanych na rzecz osób bezdomnych. Środki finansowe przyznane w wyniku podpisanych umów w całości zostały przekazane podmiotom realizującym zadania.

Szczegółowe informacje dotyczące realizacji projektów w ramach tego programu zostały zawarte w ogłoszeniach o otwartych konkursach ofert (edycja 2018). Ogłoszenia te zamieszczono na stronach internetowych Ministerstwa²³.

Dofinansowania dla podmiotów zostały przyznane zgodnie z postanowieniami określonymi w ogłoszeniach o otwartych konkursach ofert.

Analiza 15 ofert²⁴ spośród 51 objętych dofinansowaniem (29%) wykazała, że poza jednym przypadkiem, postępowania konkursowe przeprowadzono zgodnie z zasadami określonymi w programie oraz w ogłoszeniach o otwartych konkursach ofert. Oferty zawierały obligatoryjne informacje i dołączono do nich wymagane dokumenty. Zgodnie z przyjętymi zasadami zadania dofinansowano w wysokości do 80% ich całkowitych kosztów, natomiast pozostałą część kosztów realizatorzy zobowiązali się pokryć wkładem własnym. Wkład osobowy analizowanych ofert nie przekraczał dopuszczalnej wartości 10% całkowitego wkładu własnego. Wstępnej oceny ofert dokonały właściwe urzędy wojewódzkie, a ostatecznej oceny Komisja Konkursowa powołana przez Ministra. Z wybranymi podmiotami zawarto pisemne umowy na dofinansowanie zadań. W jednym przypadku stwierdzono, że podmiot otrzymał dofinansowanie w kwocie 72,5 tys. zł, mimo iż złożył ofertę po terminie. W innym przypadku oferta została odrzucona przez Komisję Konkursową, gdyż

²³ <https://www.gov.pl/web/rodzina/ii-dodatkowy-konkurs>.

²⁴ Jedna dotycząca Modułu I, dwie dotyczące Modułu IV i po pięć o najwyższych kwotach dofinansowania dotyczące Modułu II i Modułu III oraz 2 oferty objęte kontrolą NIK przeprowadzaną w Podkarpackim Urzędzie Wojewódzkim w Rzeszowie.

w nazwie organu, do którego była ona kierowana, wskazano Ministerstwo zamiast Minister (błąd formalny).

Podmioty, które otrzymały dotację zobowiązane były zakończyć realizację zadań publicznych w terminie do 31 grudnia 2018 r. oraz przedstawić sprawozdania finansowe i merytoryczne z ich realizacji na określonym formularzu, do dnia 30 stycznia 2019 r. Do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK (7 grudnia 2018 r.), żaden podmiot – realizujący zadania w ramach tego programu – nie przedłożył Ministrowi sprawozdania z wykonania zadania publicznego.

W trakcie niniejszej kontroli NIK, w ramach omawianego programu, Minister ogłosiła drugi dodatkowy konkurs obejmujący zadania w ramach Modułu III programu, którego rozstrzygnięcie nastąpiło 15 listopada 2018 r.²⁵

(akta kontroli tom II str. 31-90, 91-181, 381-440)

1.12. W pkt. XI „Mierniki” programu „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym”, określono mierniki ogólne i mierniki szczegółowe dla poszczególnych celów oraz ustalono zakładane rezultaty programu. Z uwagi, iż w trakcie niniejszej kontroli NIK, program nie był zakończony i nie minęły terminy składania sprawozdań z jego realizacji, Ministerstwo nie posiadało informacji dotyczących realizacji poszczególnych mierników i zakładanych rezultatów określonych w programie.

NIK stwierdza, iż rezultaty programu sformułowano używając niemierzalnych pojęć (np. rozwój, wzmocnienie, usprawnienie), nie wskazując wartości wyjściowych, pozwalających na jednoznaczne stwierdzenie, że rezultaty te rzeczywiście zostały zrealizowane. Zdaniem NIK, określenie w programie zakładanych rezultatów w taki sposób, uniemożliwia precyzyjną i wymierną ocenę skuteczności działań podejmowanych wobec osób bezdomnych.

(akta kontroli tom II str. 2-16)

Dyrektor Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej wyjaśniła, że podmioty składające sprawozdanie z wykonania zadania publicznego zobowiązane są do uzupełnienia „opisu osiągniętych rezultatów wraz z liczbowym określeniem skali działań zrealizowanych w ramach zadania”, który stanowi część merytoryczną sprawozdania z wykonania zadania. Część ta zawiera opis osiągniętych rezultatów zadania publicznego i sposób, w jaki zostały zmierzone, gdyż należy w niej wskazać rezultaty trwałe oraz w jakim stopniu realizacja zadania przyczyniła się do osiągnięcia jego celu. Na podstawie przedmiotowych informacji możliwe będzie zweryfikowanie również tych rezultatów, dla których nie wskazano jednoznacznie wartości wyjściowych.

Odnosnie miernika i zakładanych rezultatów dotyczących celu IV programu, Dyrektor wyjaśniła, że w ośmiu miastach, w okresie od 4 do 27 września 2018 r., zrealizowano cykl konferencji regionalnych „Pokonać bezdomność”, organizowanych przez Ogólnopolską Federację na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności. Głównym celem spotkań była wymiana dobrych praktyk w zakresie przeciwdziałania bezdomności oraz upowszechnienie innowacyjnych działań na rzecz osób bezdomnych, co stanowiło inspirację do wdrażania nowych rozwiązań. W konferencjach uczestniczyło łącznie ponad 500 osób, zaprezentowano 32 różnorodne dobre praktyki wytypowane przez urzędy wojewódzkie w zakresie rozwiązywania problemu bezdomności. Podsumowanie cyklu konferencji odbyło się

²⁵ Ogłoszenie o drugim dodatkowym otwartym konkursie ofert zostało zamieszczone na stronie internetowej Ministerstwa <https://www.gov.pl/web/rodzina/ii-dodatkowy-konkurs>. Oferty do konkursu należało składać w terminie do 7 listopada 2018 r. Konkurs obejmował zadania realizowane w okresie od 26 listopada do 31 grudnia 2018 r. Na realizację tych zadań Minister przeznaczyła 15 mln zł.

29 listopada 2018 r. w Ministerstwie, podczas którego zaprezentowano publikację zawierającą szczegółowe opisy wszystkich 32 dobrych praktyk.

(akta kontroli tom II str. 182-189)

1.13. W latach 2016 – 2018 (do końca października) na finansowanie działań na rzecz osób bezdomnych Minister wydatkowała środki w kwocie 18.505,6 tys. zł, z tego w ramach:

- „Programu wspierającego rozwiązywanie problemu bezdomności” w latach 2016-2017 – kwotę 12.073,4 tys. zł,
- „Pokonać bezdomność. Programu pomocy osobom bezdomnym” w 2018 r. (do końca października) – kwotę 6.432,2 tys. zł.

Środki finansowe wydatkowane przez Ministra w podziale na poszczególne lata oraz cele tych programów przedstawiały się następująco:

a) w roku 2016 – kwota 5.804,1 tys. zł, z tego:

- cel nr I – 390 tys. zł,
- cel nr II – 1.901 tys. zł,
- cel nr III – 3.513,1 tys. zł,

b) w roku 2017 – kwota 6.269,3 tys. zł, z tego:

- cel nr I – 655,1 tys. zł,
- cel nr II – 1.632,6 tys. zł,
- cel nr III – 3.981,6 tys. zł,

c) w roku 2018 (do końca października) – kwota 6.432,2 tys. zł, z tego:

- cel nr I – 50 tys. zł,
- cel nr II – 1.391 tys. zł
- cel nr III – 4.720,2 tys. zł
- cel nr IV – 271 tys. zł.

W 2016 r. na działania pomocowe w skali kraju, dla osób bezdomnych przeznaczono środki publiczne w kwocie ogółem 224.595 tys. zł²⁶, z tego:

- środki przekazane przez gminy i powiaty – 214.910,5 tys. zł, z których finansowano: działalność placówek świadczących pomoc osobom bezdomnym – w kwocie 113.330,7 tys. zł, zasiłki i inne świadczenia przekazane bezpośrednio osobom bezdomnym – 94.224,9 tys. zł oraz inne działania związane z przeciwdziałaniem bezdomności – 7.354,9 tys. zł;
- środki przekazane przez wojewodów – 3.080,7 tys. zł, z których finansowano działalność placówek świadczących pomoc osobom bezdomnym – w kwocie 2.768,7 tys. zł oraz inne działania związane z przeciwdziałaniem bezdomności – 312 tys. zł;
- środki przekazane przez marszałków województw – 799,7 tys. zł, z których finansowano działalność placówek świadczących pomoc osobom bezdomnym – w kwocie 561,6 tys. zł oraz inne działania związane z przeciwdziałaniem bezdomności – 238,1 tys. zł;
- środki krajowe przekazane przez Ministra – 5.804,1 tys. zł, z których finansowano działalność placówek świadczących pomoc osobom bezdomnym w ramach „Programu Wspierającego Rozwiązywanie Problemu Bezdomności”.

Informacje w powyższym zakresie dotyczące 2018 r., zostaną zebrane przez Ministerstwo w 2019 r.

(akta kontroli tom II str. 190-191, 192-221, 441)

Minister nie posiadała wiedzy o liczbie obiektów, w których mieściły się placówki dla osób bezdomnych, spełniających standardy określone w obowiązujących

²⁶ Dane Ministerstwa zawarte w „Sprawozdaniu z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach w 2016 r.” Sprawozdanie sporządzane przez Ministerstwo co dwa lata.

przepisach, w szczególności ile obiektów wymaga dostosowania do obowiązujących standardów i jakie środki są na to potrzebne.

Dyrektor Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej wyjaśniła, że zamierza zebrać te dane podczas *Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych*. Uzasadnieniem powyższego jest fakt, iż pierwsze standardy w zakresie funkcjonowania placówek udzielających schronienia osobom bezdomnym weszły w życie w maju 2017 r., natomiast kolejne, uwzględniające nowy typ placówki (schronisko dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi) – w maju 2018 r.

Podmioty prowadzące ogrzewalnie, noclegownie lub schroniska dla osób bezdomnych, zostały zobowiązane dostosować je do obowiązujących standardów, w terminie do 31 grudnia 2020 r.

(akta kontroli tom II str. 182-189)

1.14. Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 4 ustawy o *pomocy społecznej*, do zadań ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego należy m.in. analiza skuteczności pomocy społecznej.

Minister nie dokonywała analizy skuteczności działań na rzecz osób bezdomnych. Nie opracowała mierników umożliwiających wymierną ocenę skuteczności pomocy udzielonej osobom bezdomnym, w związku z tym nie mogła wypełnić obowiązku wynikającego z powyższego przepisu. Wprawdzie obowiązujące przepisy nie obligują do opracowania takich mierników, jednak zdaniem NIK, są one niezbędne do dokonania powyższej analizy. W tym zakresie Minister, raz na dwa lata, sporządzała *Sprawozdania z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach*²⁷, w których przedstawiała stan pomocy udzielonej osobom bezdomnym w roku, za który sporządzono sprawozdanie, w porównaniu do danych ujętych w poprzednim sprawozdaniu. Ostatnie sprawozdania w tym zakresie sporządzono za 2014 r. i 2016 r. Z danych zawartych w sprawozdaniu za rok 2016²⁸ wynika, że:

- w lutym 2017 r. zdiagnozowano 33.408 osób bezdomnych, tj. mniej o 7,6% w stosunku do stycznia 2015 r., w którym liczba osób bezdomnych wynosiła 36.161. Największa liczba osób bezdomnych została zdiagnozowana w województwie mazowieckim – 4.785 osób i śląskim – 4.782 osoby. W sprawozdaniu przedstawiono liczbę osób bezdomnych w poszczególnych województwach;
- liczba osób bezdomnych, którym gminy/powiaty przyznały w 2016 r. świadczenia w postaci mieszkania chronionego wynosiła 394 osoby;
- liczba osób bezdomnych objętych kontraktem socjalnym w 2016 r. wynosiła 8.468 i obejmowała 7.101 (84%) mężczyzn i 1.367 (16%) kobiet. Dla porównania liczba kontraktów socjalnych podpisana z osobami bezdomnymi w 2014 r. wynosiła 2.713 (wzrost o 212%);
- liczba osób bezdomnych objętych indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności w 2016 r. wynosiła 3.635 i obejmowała 2.869 (79%) mężczyzn i 766 (21%) kobiet. Dla porównania w 2014 r. liczba zawartych indywidualnych programów była niższa o 480 i wynosiła 3.155 (wzrost o 15,2%);
- liczba osób bezdomnych, które się usamodzielnily w 2016 r. ogółem wynosiła 2.382 osoby, w tym mężczyzn – 1.736 (73%) i kobiet 646 (27%). W porównaniu z rokiem 2014 liczba tych osób spadła o 254 (9%);
- liczba osób bezdomnych, które się usamodzielnily i opuściły domy dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży lub specjalistyczne ośrodki wsparcia dla

²⁷ Sprawozdanie opracowane na podstawie wyników Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych oraz w oparciu o sprawozdania MPiPS-03.

²⁸ Sprawozdanie zostało sporządzone w listopadzie 2017 r.

ofiar przemocy w rodzinie w 2016 r. wynosiła 80, w tym 18 (22%) mężczyzn i 62 (78%) kobiety;

- liczba osób, które podjęły zatrudnienie, w tym zatrudnienie wspierane, była prawie dwukrotnie niższa niż liczba osób bezdomnych, które się usamodzielnily. Łącznie w 2016 r. zatrudnienie znalazło 1.291 osób, w tym mężczyzn – 1.053 (82%) i kobiet – 238 (18%). Jest to spadek o 710 osób (35%) w stosunku do roku 2014;
- liczba osób bezdomnych skierowanych w 2016 r. do Centrów Integracji Społecznej²⁹ wynosiła ogółem 795 osób, w tym 673 mężczyzn i 122 kobiety;
- liczba lokali przekazanych osobom bezdomnym w 2016 r. wynosiła 1.091. Wśród lokali przekazanych osobom bezdomnym najwięcej było lokali socjalnych – 616 (57%), następnie lokali komunalnych – 395 (36%). Najmniej było tzw. „innych lokali” do których zaliczono m.in. mieszkania chronione – 80 (7%);
- w 2016 r. funkcjonowały 604 placówki noclegowe dysponujące 17.380 miejscami, z tego: 304 (50,3%) dysponujące 5.899 miejscami prowadzonych było przez gminy i powiaty oraz 300 (49,7%) dysponujących 11.481 miejscami prowadzonych było przez inne podmioty na zlecenie jst. W porównaniu z danymi za 2014 r. (555 placówek) liczba placówek noclegowych wzrosła o 49 (8%). Wzrostowi liczby placówek towarzyszył również wzrost liczby miejsc noclegowych z 15.554 w 2014 r. do 17.380 w 2016 r. (wzrost o 1.826 miejsc, tj. o 12%);
- w 2016 r. funkcjonowało łącznie 928 placówek zapewniających inne (poza schronieniem) usługi³⁰ dla osób bezdomnych. Najwięcej tych placówek prowadzonych było przez inne podmioty, na zlecenie jst – 361 (39%) placówek. Liczba placówek prowadzonych przez inne podmioty, których działalność nie była finansowana przez gminy/powiaty wynosiła 297 (32%), natomiast gminy i powiaty prowadziły 270 (29%) placówek;
- w sezonie zimowym 2016/2017³¹ wg danych Rządowego Centrum Bezpieczeństwa z wychłodzenia zmarło 110 osób, natomiast w sezonie zimowym 2015/2016 z tego powodu zmarło 107 osób.

W sprawozdaniu przedstawiono także działania podjęte w celu zapobieżenia negatywnym skutkom bezdomności w sezonie zimowym 2016/2017 polegające m.in. na:

- aktualizacji baz danych o placówkach udzielających wsparcia osobom bezdomnym oraz funkcjonowaniu bezpłatnego numeru 987, pod którym można było całodobowo zasięgnąć informacji o stanie wolnych miejsc w schroniskach i noclegowniach,
- podejmowaniu działań doraźnych poprzez zaopatrywanie bezdomnych w zimową odzież, obuwie, bieliznę, koce oraz zakup artykułów spożywczych i lekarstw.

W sprawozdaniu podano, że w sezonie zimowym 2016/2017 nie odnotowano przypadków, w których osoba bezdomna pozostała bez schronienia, z uwagi na brak miejsca noclegowego.

(akta kontroli tom II str. 182-189, 192-221, 243-280)

1.15. Dyrektor Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej Ministerstwa poinformowała, że wprowadzone od września 2016 r. zmiany przepisów w zakresie pomocy społecznej, wpłynęły na poprawę jakości i efektywności działań podejmowanych wobec osób bezdomnych.

²⁹ Działalność Centrów Integracji Społecznej ma na celu reintegrację społeczno-zawodową osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w tym również bezdomnych.

³⁰ Np.: jadłodajnie, łaźnie, pralnie, punkty wydawania żywności, punkty pomocy medycznej, świetlice dla bezdomnych, punkty konsultacyjno-informacyjne, inne placówki.

³¹ od 1 listopada 2016 r. do 31 marca 2017 r.

Dyrektor wskazała, że brak jest zasadności powołania odrębnego podmiotu koordynującego działania podejmowane przez organy i instytucje różnych szczebli zaangażowane w udzielanie pomocy osobom bezdomnym. Podział zadań realizowanych w ramach przeciwdziałania bezdomności, odnoszących się do podmiotów właściwych na różnych szczeblach, określa ustawa o pomocy społecznej. Zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym należy do zadań gminy. Nadzór nad realizacją przedmiotowych zadań sprawuje wojewoda. Ministerstwo analizuje wymiar oraz skuteczność pomocy udzielanej osobom bezdomnym na podstawie wyników sprawozdania rocznego MPiPS-03 oraz sporządzanego raz na dwa lata *Sprawozdania z realizacji działań na rzecz ludzi bezdomnych w województwach wraz z Ogólnopolskim badaniem liczby osób bezdomnych*. Zatem utworzenie odrębnego podmiotu mogłoby powodować trudności z określeniem jego kompetencji w odniesieniu do ustawy o pomocy społecznej, jak również narzędzi, które miałyby służyć koordynacji. Wiąże się to również z ryzykiem powielania działań, podejmowanych już przez istniejące podmioty.

(akta kontroli tom II str. 182-189, 281-287)

1.16. Po kontroli „Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych”, przeprowadzonej w Ministerstwie³², NIK skierowała w 2014 r. do Ministra trzy wnioski dotyczące:

- doprecyzowania zasad dotyczących przyznawania dotacji z budżetu państwa,
- kontynuowania działań na rzecz wdrożenia standardów usług społecznych kierowanych do osób bezdomnych,
- przyjęcia systemu mierników monitorowania realizacji celów ustalonych dla „Programu wspierającego powrót osób bezdomnych do społeczności”.

Analiza realizacji tych wniosków wykazała, że:

Wniosek nr 1 zrealizowano częściowo – w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert w ramach „Programu wspierającego powrót osób bezdomnych do społeczności Edycja 2014” podano, że wydziały polityki społecznej urzędów wojewódzkich oraz Komisja Konkursowa w Ministerstwie dokonają oceny formalnej i merytorycznej złożonych ofert oraz zapisano, że od decyzji Komisji Konkursowej nie przysługuje odwołanie. Zapisy takie zamieszczono również w ogłoszeniach konkursów organizowanych w latach 2016-2018.

W ogłoszeniach tych nie zawarto zapisów dotyczących zasad przenoszenia środków z kosztów merytorycznych do kosztów pośrednich, o co wnioskowała NIK.

(akta kontroli tom I str. 396-431, tom II str. 288-310)

Dyrektor Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej wyjaśniła, że pomimo braku zawarcia w treści ogłoszeń o otwartych konkursach ofert tej zasady, była ona przestrzegana przez Ministerstwo. W przypadkach, gdy podmioty realizujące zadania wnioskowały o przesunięcie części środków pochodzących z dotacji z kosztów merytorycznych do kosztów pośrednich, Ministerstwo nie wyrażało zgody na zawarcie aneksu do umowy w tym zakresie.

W wyjaśnieniach nie udzielono odpowiedzi na pytanie, dlaczego wniosek pokontrolny w tej części nie został zrealizowany.

(akta kontroli tom I str. 311-312)

Wniosek nr 2 został zrealizowany – w kwietniu 2014 r. Departament Pomocy i Integracji Społecznej zaakceptował „Model Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności”. W opracowaniu tym przedstawiono sześć standardów: Partnerstwa

³² Wystąpienie pokontrolne KST-4101-05-01/2013, P/13/113, z dnia 17 stycznia 2014 r.

Lokalnego, Pracy Socjalnej, Mieszkalnictwa i Pomocy Doraźnej, Zdrowia, Zatrudnienia i Edukacji oraz Standard Streetworkingu.

Wniosek nr 3 został zrealizowany³³ – w kolejnych programach Ministra dotyczących bezdomności, tj. w „Programie wspierającym rozwiązywanie problemu bezdomności” i „Pokonać bezdomność. Programie pomocy osobom bezdomnym” przyjęto odpowiednio trzy i cztery mierniki oraz określono ich wartości docelowe.

(akta kontroli tom I str. 43-87, tom II str. 288-310, 313-320)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister nie monitorowała spełniania standardów przez placówki świadczące usługi na rzecz osób bezdomnych, co było wymagane przepisem art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej. Minister nie posiadała w związku z tym wiedzy o liczbie obiektów spełniających określone przez nią standardy, w szczególności ile obiektów wymaga dostosowania do tych standardów i jakie środki są na to potrzebne.
2. Minister nie dokonywała analizy skuteczności działań podjętych na rzecz osób bezdomnych. Działania Ministra w tym zakresie ograniczały się jedynie do przedstawienia zakresu udzielonej pomocy, co w ocenie NIK nie stanowiło analizy, o której mowa w art. 23 ust. 1 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej.
3. Spośród 15 badanych ofert złożonych do konkursu przeprowadzonego w 2018 r. w ramach programu „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym”, dofinansowaniem w kwocie 72,5 tys. zł objęto ofertę, mimo iż została złożona do konkursu po wymaganym terminie. Zgodnie z ogłoszeniem o otwartym konkursie ofert, podmioty powinny złożyć oferty w terminie do 7 lutego 2018 r. (liczyła się data stempla pocztowego). Oferta Towarzystwa Pomocy im. Św. Brata Alberta Koło w Sanoku została nadana w placówce Poczty Polskiej w dniu 9 lutego 2018 r., tj. 2 dni po terminie. W dniu 29 maja 2018 r. Minister zawarła umowę o wsparcie realizacji zadania publicznego z tym podmiotem, opierając się na ocenie formalnej dokonanej przez Wojewodę Podkarpackiego, która nie wykazała nieprawidłowości w zakresie naruszenia terminu.

Dyrektor Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej Ministerstwa wyjaśniła, że w treści ogłoszenia o otwartym konkursie ofert brak jest zapisów wskazujących, iż oferty złożone po wyznaczonym terminie nie podlegają rozpatrzeniu. Wydziały Polityki Społecznej właściwego urzędu wojewódzkiego przeprowadzały ocenę formalną i merytoryczną wszystkich ofert konkursowych.

(akta kontroli tom II str. 437-440)

NIK stwierdza, iż zgodnie z postanowieniami zawartymi w pkt. VI/7 ogłoszenia o otwartym konkursie ofert, Komisja Konkursowa Ministerstwa dokonywała ostatecznej oceny formalnej i merytorycznej ofert, a zgodnie z pkt. V/1 ogłoszenia, oferty – które nie spełniały wymogów formalnych – nie powinny być rozpatrywane pod względem merytorycznym. Na podstawie tych uregulowań, oferta złożona po terminie powinna zostać odrzucona z postępowania konkursowego.

OCENA
CZĄSTKOWA

W wyniku realizacji „Programu wspierającego rozwiązywanie problemu bezdomności” i programu „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym”, w stosunku do osób bezdomnych wykonano zadania Ministra

³³ Wniosek dotyczył programu, który był realizowany w latach 2010-2015 r. System takich mierników został opracowany w kolejnych programach realizowanych w latach 2016-2018. W informacji dotyczącej wykonania wniosków pokontrolnych oraz podjętych działań, Ministerstwo wskazało powody niewprowadzenia mierników do „Programu wspierającego powrót osób bezdomnych do społeczności” realizowanego w latach 2010-2015.

określone w art. 23 ust. 1 pkt 1, 5 i 7 ustawy o pomocy społecznej, polegające na: tworzeniu koncepcji i kierunków rozwoju działań, inspirowaniu i promowaniu nowych form i metod działania, opracowaniu i finansowaniu programów osłonowych. Kierunki rozwoju działań dotyczące bezdomności zostały określone także w opracowanym – lecz nie w pełni realizowanym – KPPUiWS. Według Ministerstwa program ten został przyjęty wyłącznie w celu spełnienia przez Polskę warunku ex-ante dla pozyskania funduszy unijnych, przeznaczonych na ograniczenie ubóstwa i aktywną integrację osób wykluczonych. Zdaniem NIK, niewykonanie wszystkich założonych w tym programie działań skutkowało niepełnym wykorzystaniem możliwości poprawy sytuacji osób bezdomnych.

Wybór realizatorów zadań w ramach programów adresowanych do osób bezdomnych dokonany był w drodze konkursów ofert, tj. zgodnie z wymaganiami określonymi w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W jednym przypadku stwierdzono, iż Minister zawarła umowę o wsparcie realizacji zadania publicznego, mimo iż oferta na realizację tego zadania została złożona dwa dni po wymaganym terminie. Stanowiło to naruszenie zasad przeprowadzania konkursu ofert.

Minister nie monitorowała spełniania standardów przez placówki świadczące usługi na rzecz osób bezdomnych, do czego była zobowiązana przepisami art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy o pomocy społecznej. Minister również nie dokonywała analizy skuteczności działań podjętych na rzecz osób bezdomnych, co było wymagane przepisami art. 23 ust. 1 pkt 4 tej ustawy. W tym zakresie nie opracowano mierników, a działania Ministra ograniczały się do przedstawienia zakresu udzielonej pomocy i jego porównania do lat poprzednich.

Minister nie zrealizowała w pełni jednego spośród trzech wniosków sformułowanych w wyniku przeprowadzonej przez NIK kontroli *Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych*, dotyczącego doprecyzowania zasad przyznawania dotacji z budżetu państwa.

OBSZAR

2. Nadzór nad realizacją zadań na rzecz osób bezdomnych

Opis stanu faktycznego

2.1. Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 7a ustawy o pomocy społecznej, do zadań ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego należy finansowe wspieranie programów w określonym przez ministra obszarze pomocy społecznej, realizowanych przez jst lub podmioty uprawnione, o których mowa w art. 25 ust. 1. Stosownie do przepisu art. 23 ust. 1b tej ustawy, Minister może dokonywać kontroli i oceny realizacji tych programów.

W okresie objętym kontrolą, Minister nie korzystała z możliwości finansowego wspierania programów w zakresie bezdomności, o których mowa w przepisie art. 23 ust. 1 pkt 7a cyt. ustawy. W okresie tym, Minister dofinansowywała zadania na rzecz osób bezdomnych realizowane przez organizacje pozarządowe i jst w ramach „Programu wspierającego rozwiązywanie problemu bezdomności”, „Pokonać Bezdomność. Programu pomocy osobom bezdomnym” oraz „Aktywne formy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu – nowy wymiar 2020”, w trybie art. 23 ust. 1 pkt 7 ustawy o pomocy społecznej.

(akta kontroli tom I str. 210-218, 246-249, tom II str. 321-329)

2.2. Zgodnie z § 3 uchwały nr 165 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r. w sprawie przyjęcia KPPUiWS, koordynowanie i nadzorowanie realizacji programu powierzono Ministrowi. Minister nie wykonywała tych zadań.

Dyrektor Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej wyjaśniła, że program ten został opracowany w celu realizacji „Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020” (SRKL) w zakresie włączenia społecznego. Opracowanie tego dokumentu nie

wynikało bezpośrednio z obowiązującej hierarchii dokumentów strategicznych, ani założeń systemu zarządzania rozwojem, a było bezpośrednią konsekwencją wymogu Komisji Europejskiej. KPPUiWS był więc dokumentem przedstawiającym wszystkie podejmowane już działania na rzecz walki z wykluczeniem w ramach istniejących strategii, programów, ustaw, inicjatyw, projektów; w związku z tym nie zawierał nowych wytycznych dla realizatorów działań, a przyjęcie KPPUiWS nie wiązało się z żadnymi dodatkowymi środkami finansowymi. Pierwszy raport z realizacji działań KPPUiWS planowano na czerwiec 2016 r., jednakże od początku 2016 r. rozpoczęto intensywne prace nad nowymi ramami strategicznymi, w tym również rozpoczęto prace analityczne i koncepcyjne dotyczące obszaru wykluczenia społecznego i jego nowego ujęcia strategicznego. Działania KPPUiWS nie były objęte sformalizowanym, odrębnym monitoringiem dla tego dokumentu, ale działania z obszaru przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu podlegały bieżącemu monitoringowi i analizom przez resorty i instytucje odpowiedzialne za poszczególne obszary. Na podstawie obserwacji i analiz sformułowano działania oraz wskazano projekty priorytetowe w ramach nowopowstającego dokumentu strategicznego.

W dniu 14 lutego 2017 r. Rada Ministrów przyjęła dokument strategiczny pn. „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)” – SOR, w której uwzględniono również znaczenie wymiaru społecznego w strategicznej wizji rozwoju kraju.

KPPUiWS jest programem rozwoju wynikającym z SRKL, która obecnie jest aktualizowana w kontekście SOR – aktualizacja ma się zakończyć do końca br. Po zakończeniu aktualizacji SRKL planuje się rozpocząć prace nad aktualizacją lub opracowaniem nowego KPPUiWS. Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju prace te powinny uwzględniać wymogi tzw. warunkowości podstawowej oraz obejmować perspektywę czasową przynajmniej do 2030 r., tj. zbieżną z nową perspektywą finansową UE.

(akta kontroli tom II str. 321-329)

2.3. Zgodnie z pkt. IV „Programu Wspierającego Rozwiązywanie Problemu Bezdomności” do zadań Ministerstwa należało m.in. prowadzenie bieżącego monitoringu programu, przygotowanie informacji (sprawozdania) z jego realizacji oraz podawanie jej do publicznej wiadomości, a także kontrola wybranych podmiotów realizujących zadania w ramach programu w zakresie oceny prawidłowości wykonania umów.

W okresie objętym kontrolą, w ramach bieżącego monitoringu programu Ministerstwo przeprowadziło tylko jedną wizytę monitorującą w dniu 14 grudnia 2017 r. w pensjonacie socjalnym³⁴. W trakcie wizyty nie stwierdzono nieprawidłowości – prace remontowe oraz zakup wyposażenia realizowane były zgodnie z przyjętym harmonogramem. W dokumentach z monitoringu stwierdzono, że widoczne były efekty prowadzonych działań, bez ich wskazania. Wyniki wizyty monitorującej udokumentowano w protokole sporządzonym przez pracowników Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej Ministerstwa.

(akta kontroli tom I str. 43-56, tom II str. 349)

Dyrektor Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej Ministerstwa wyjaśniła, iż podmioty, którym przyznano dofinansowanie zobowiązano do przedłożenia sprawozdania z wykonania zadania publicznego. Sprawozdania te podlegały rozliczeniu merytoryczno-finansowemu wraz z uzyskaniem ostatecznej decyzji Ministra o uznaniu wykonania zadania konkursowego.

(akta kontroli tom II str. 321-329)

³⁴ Realizującym zadanie dofinansowane na podstawie umowy nr DPS/B2/031/2017, w ramach której przyznano dotację w wysokości 149,3 tys. zł, w związku z realizacją celu nr 3 „Zmiana standardów placówek świadczących usługi dla osób bezdomnych tj. ogrzewalni, noclegowni i schronisk dla osób bezdomnych”.

Ministerstwo sporządziło sprawozdania z realizacji programu: w sierpniu 2017 r. – dotyczące 2016 r. i w listopadzie 2018 r. – obejmujące rok 2017. Zawarto w nich informacje dotyczące m.in.: trybu przeprowadzenia konkursów, podmiotów którym przyznano dofinansowanie wraz z podaniem kwot przekazanych dotacji, stopnia realizacji mierników przyjętych dla poszczególnych celów programu. Sprawozdania te opublikowano na stronie internetowej Ministerstwa³⁵.

(akta kontroli tom I str. 57-87)

Na 117 umów zawartych w latach 2016-2017, do dnia 21 listopada 2018 r., Ministerstwo przeprowadziło dwie kontrole w zakresie prawidłowości wykorzystania przekazanych środków finansowych. Kontroli tych dokonano w dniach: 24-26 i 25-27 kwietnia 2018 r. w dwóch schroniskach prowadzonych przez oddziały regionalne jednego stowarzyszenia. Oddziały te posiadały odrębne umowy zawarte z Ministerstwem na dofinansowanie zadań w ramach celu nr 3 programu. Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczyły głównie:

- niewykonania w pełni wszystkich zaplanowanych w harmonogramie działań,
- nieprawidłowego prowadzenia dokumentacji finansowo-księgowej i ewidencji księgowej zadania,
- braku rozliczenia zakupionych w ramach zadania materiałów, których nie okazano podczas przeprowadzanych czynności kontrolnych oraz nie wykorzystano do realizacji zadania,
- nierzetelnego przedstawiania danych w sprawozdaniu,
- nieprawidłowego udokumentowania wkładu osobowego.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami na rachunek Ministerstwa:

- wykonawca jednego kontrolowanego zadania³⁶ winien zwrócić środki w kwocie 18,7 tys. zł, tytułem wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem oraz niewykorzystania dotacji,
- wykonawca drugiego kontrolowanego zadania³⁷ winien zwrócić środki w kwocie 107,8 tys. zł, tytułem pobrania dotacji w nadmiernej wysokości oraz wykorzystania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem.

Z powyższych kontroli sporządzono i wysłano do kontrolowanych jednostek projekty wystąpień pokontrolnych w dniach 9 i 14 listopada 2018 r., tj. odpowiednio: 197 i 201 dni po zakończeniu czynności kontrolnych w schroniskach. Do 30 listopada 2018 r. (termin kontroli niniejszego zagadnienia), od kierowników kontrolowanych jednostek, nie wpłynęły zastrzeżenia do projektów wystąpień.

(akta kontroli tom II str. 350-373)

Marcin Szemraj – Dyrektor Biura Kontroli i Audytu wyjaśnił, że długi okres sporządzenia projektów wystąpień pokontrolnych spowodowany był: koniecznością uzyskania od kontrolowanych podmiotów dodatkowych wyjaśnień i dokumentów oraz potrzebą występowania do Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej i do Biura Dyrektora Generalnego o zajęcie stanowiska i wydanie opinii prawnej w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami. Także kontrolerzy Biura angażowani byli w inne kontrole pozaplanowe, w tym zlecone przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów oraz w wizyty monitoringowe przeprowadzone na zlecenie Departamentu Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego Ministerstwa.

Odnosnie liczby przeprowadzonych kontroli podmiotów, którym przekazano dotacje w ramach „Programu wspierającego rozwiązywanie problemu bezdomności” wskazał, że w latach 2016-2017 Biuro nie przeprowadzało kontroli wykorzystania dotacji przekazanych w ramach tego Programu, ponieważ zagadnienia dotyczące

³⁵ <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-programu>.

³⁶ Dofinansowanego dotacją w kwocie 120 tys. zł – umowa nr DPS/B/053/2017 z dnia 15 maja 2017 r.

³⁷ Dofinansowanego dotacją w kwocie 170 tys. zł – umowa nr DPS/B/033/2017 z dnia 12 maja 2017 r.

powyższego obszaru na etapie przygotowania planów kontroli na 2016 r. i 2017 r. nie były priorytetami zgłaszanymi przez Kierownictwo Ministerstwa oraz KPRM. Dyrektor wskazał, że w 2016 r. Biuro Kontroli Ministerstwa posiadało ograniczone zasoby kadrowe.

(akta kontroli tom II str. 374-376)

2.4. Zgodnie z pkt VI programu „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym”, do zadań Ministerstwa należały m.in. bieżący monitoring programu, przygotowanie sprawozdania z realizacji programu oraz podawanie go do publicznej wiadomości, kontrola wybranych podmiotów realizujących zadania w ramach programu, w zakresie oceny prawidłowości wykonania umów.

W terminie do 21 listopada 2018 r. Ministerstwo, w ramach bieżącego monitoringu tego programu, przeprowadziło dwie wizyty monitorujące, w dniach 23 września i 19 października 2018 r., w dwóch podmiotach³⁸ z tym, że wizytami objęto trzy schroniska dla osób bezdomnych³⁹. Celem wizyt była ocena stanu realizacji zadań określonych w umowach o dofinansowanie. W wyniku tych działań stwierdzono, że w jednym przypadku zadanie realizowane było zgodnie z przyjętym harmonogramem, natomiast w drugim przypadku zadanie zrealizowano w pełnym zakresie.

(akta kontroli tom II str. 2-15, 321-329, 377-380)

Zgodnie z warunkami umów, zawartych pomiędzy Ministerstwem a podmiotami realizującymi zadania w ramach przedmiotowego programu, zleceniobiorcy zobowiązani byli do sporządzenia i złożenia sprawozdania końcowego z wykonania zadania, w terminie do 30 dni od dnia zakończenia jego realizacji⁴⁰.

Dyrektor Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej wyjaśniła, że ocena efektywności wszystkich projektów zostanie zweryfikowana na podstawie sprawozdań jednostkowych z wykonania zadania publicznego. Również na tej podstawie zostanie opracowane sprawozdanie z realizacji programu, które będzie opublikowane na stronie internetowej Ministerstwa.

(akta kontroli tom II str. 91-102, 321-329)

Do 21 listopada 2018 r., Ministerstwo nie przeprowadzało kontroli zadań realizowanych w ramach programu „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym”. Zgodnie z postanowieniami umów zawartych pomiędzy Ministrem a podmiotami realizującymi zadania, kontrola poprawności wydatkowania przekazanych środków może być przeprowadzona w toku realizacji zadania oraz po jego zakończeniu przez okres 5 lat⁴¹.

Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej Ministerstwa, plan kontroli na 2018 r. został zatwierdzony na początku 2018 r., natomiast ogłoszenie o konkursie dotyczące ww. programu, przewidywało termin składania ofert przez podmioty uprawnione do dnia 7 lutego 2018 r. Realizacja ofert, zgodnie z ogłoszeniem, rozpoczynała się 14 maja br. W związku z powyższym program nie został ujęty w planie kontroli na 2018 r.

³⁸ Realizujących zadania w ramach Modułu III programu, dofinansowane na podstawie umowy Nr DPS/B/042/2018 i Nr DPS/B/064/2018.

³⁹ Jeden z wizytowanych podmiotów, zadania dofinansowane w ramach programu, realizował w dwóch schroniskach dla osób bezdomnych.

⁴⁰ Z uwagi iż termin zakończenia realizacji zadań, w ogłoszeniu o otwartym konkursie ofert oraz w zawartych umowach, określono na dzień 31 grudnia 2018 r., termin składania sprawozdań końcowych upływa 30 stycznia 2019 r. (§ 2 ust. 1 w związku z § 10 ust. 1 umów).

⁴¹ Licząc od początku roku następującego po roku, w którym zleceniobiorca realizował zadanie publiczne (§ 8 ust. 1 w związku z § 6 ust. 2 umowy).

Dyrektor Biura Kontroli i Audytu Ministerstwa stwierdził, że kontrole wykorzystania dotacji przeprowadzane są po zakończeniu realizacji zadań i po złożeniu sprawozdań końcowych przez beneficjentów.

(akta kontroli tom II str. 91-102, 321-329, 374-376)

2.5. W Departamencie Pomocy i Integracji Społecznej Ministerstwa, funkcjonował Wydział ds. Włączenia Społecznego, w ramach którego dwóch pracowników zajmowało się sprawami osób bezdomnych. Do zadań tego Wydziału, w zakresie bezdomności należało m.in.: przygotowanie i koordynacja *Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych*; współpraca z wydziałami polityki społecznej urzędów wojewódzkich i z organizacjami pozarządowymi działającymi w obszarze integracji społecznej; wspieranie organizacji pozarządowych oraz kościelnych osób prawnych w działaniach, które kierowane są do osób wykluczonych społecznie, w tym osób bezdomnych.

W ramach działań korygujących dotychczasowe metody i sposoby udzielania pomocy osobom bezdomnym – w rezultacie monitorowania istniejących rozwiązań, a także współpracy z samorządami oraz organizacjami pozarządowymi działającymi w obszarze bezdomności – w trakcie niniejszej kontroli NIK, Ministerstwo przygotowywało zmiany do ustawy *o pomocy społecznej* oraz do rozporządzenia *w sprawie minimalnych standardów noclegowni, schronisk dla bezdomnych, schronisk dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi i ogrzewalni*.

Odnosnie koordynacji działań wobec osób bezdomnych, prowadzonych na różnych szczeblach, Dyrektor Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej Ministerstwa wyjaśniła, że zgodnie z ustawą *o pomocy społecznej*, działania te nie znajdują się w kompetencji Ministerstwa.

(akta kontroli tom II str. 281-283, 321-348)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Minister nie koordynowała i nie nadzorowała działań w zakresie realizacji KPPUiWS, czym nie wywiązała się z obowiązków określonych w § 3 uchwały nr 165 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r.
2. Departament Pomocy i Integracji Społecznej Ministerstwa nie wykonywał bieżącego monitoringu realizacji „Programu wspierającego rozwiązywanie problemu bezdomności” i „Pokonać bezdomność. Programu pomocy osobom bezdomnym”. W ocenie NIK, działania podjęte przez Departament w tym zakresie były niewystarczające, gdyż na 117 umów zawartych w latach 2016–2017 i 51 umów zawartych od stycznia do października 2018 r. przeprowadzono jedynie trzy wizyty monitorujące.

OCENA
CZĄSTKOWA

Minister sprawował nadzór nad wykonywaniem zadań na rzecz osób bezdomnych. Nieprawidłowości stwierdzone w ramach nadzoru nie miały istotnego wpływu na realizację tych zadań. Minister zobowiązała podmioty, którym przyznano dofinansowanie, do przedłożenia sprawozdań z wykonania zadań, na podstawie których dokonano merytorycznego i finansowego rozliczenia przekazanych środków publicznych. Z realizacji „Programu wspierającego rozwiązywanie problemu bezdomności” Ministerstwo sporządziło sprawozdania, które podane zostały do publicznej wiadomości. W kontroli ustalono, że Minister nie koordynowała i nie nadzorowała działań w zakresie KPPUiWS, do czego była zobowiązana postanowieniami uchwały nr 165 Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2014 r. Departament Pomocy i Integracji Społecznej nie prowadził wystarczającego – w stosunku do liczby dofinansowanych zadań – monitoringu działań realizowanych w ramach ministerialnych programów na rzecz osób bezdomnych. Przeprowadzenie jedynie dwóch kontroli prawidłowości wydatkowania środków publicznych w ramach

„Programu wspierającego rozwiązywanie problemu bezdomności”, w stosunku do liczby zawartych umów i kwoty wydatkowanych środków, nie dawało Ministrowi rzetelnej i wiarygodnej informacji o prawidłowości realizacji programu. Nie pozwalało to również na rzetelne sprawowanie nadzoru w tym zakresie.

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi Ministerstwo, do dnia 21 listopada 2018 r., objęło kontrolą realizację tylko dwóch spośród 117 umów zawartych w latach 2016–2017 na kwotę łączną 12.073,4 tys. zł. Wartość skontrolowanych umów wynosiła 290 tys. zł, tj. 2,4% poniesionych wydatków i 1,7% liczby zawartych umów. Taka liczba kontroli nie dawała Ministrowi rzetelnej i wiarygodnej informacji o prawidłowości wykorzystania przekazanych środków. Zdaniem NIK, celowe było objęcie kontrolą większej liczby umów ze względu na różnorodność realizowanych działań oraz istotne nieprawidłowości stwierdzone w już przeprowadzonych kontrolach.

Wnioski

1. prowadzenie analizy skuteczności działań podjętych na rzecz osób bezdomnych;
2. monitorowanie spełniania standardów świadczonych usług i obiektów przez placówki zapewniające schronienie osobom bezdomnym;
3. realizację przewidzianego w tych programach bieżącego monitorowania zadań.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania NIK o
sposobie
wykorzystania uwag i
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o *NIK* należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 14 maja 2019 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Ewa Polkowska

/-/