



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA. 410.020.01.2020

Pan

Konstanty Radziwiłł

Wojewoda Mazowiecki

**Mazowiecki Urząd Wojewódzki
w Warszawie**

**pl. Bankowy 3/5,
00-950 Warszawa**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa

T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62

lwa@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, pl. Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Konstanty Radziwiłł, Wojewoda Mazowiecki, od 25 listopada 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Sylwester Dąbrowski, I Wicewojewoda Mazowiecki ¹ , od 12 listopada 2019 r. do 24 listopada 2019 r., – Zdzisław Sipiera, Wojewoda Mazowiecki, od 9 grudnia 2015 r. do 11 listopada 2019 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wsparcie asystenta rodziny. 2. Tworzenie warunków pobytowych i mieszkaniowych. 3. Wspieranie zatrudnienia osób niepełnosprawnych, ich opiekunów, członków rodzin opiekujących się osobą niepełnosprawną oraz aktywizowanie osób bezrobotnych celem wsparcia opiekunów osób niepełnosprawnych w realizacji codziennych obowiązków domowych. 4. Monitoring realizacji programu „Za życiem”.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2020 (I półrocze) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały one związek z przedmiotem kontroli lub są niezbędne dla celów porównawczych.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Lidia Łucka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/176/2020 z 30 października 2020 r. (akta kontroli tom I str. 1-6)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Wojewoda Mazowiecki⁴ w latach 2017-2020 (I pół.) realizował zadania określone w programie kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”⁵, jednak nie wszystkie obowiązki z niego wynikające w sposób prawidłowy.

Wsparcie w zakresie dostępu do działań na rzecz rodziny zostało wdrożone i było realizowane w sposób kompleksowy. Wojewoda promował program wśród realizatorów, dokonywał rozpoznania potrzeb, informował jednostki samorządu terytorialnego⁶ o możliwości przystąpienia do programu, terminach i sposobie składania zapotrzebowań na środki finansowe. Zawierał z jest umowy oraz przekazywał środki na realizację działań programu „Za życiem”. Zebrane zapotrzebowania, rozliczenia i sprawozdania z realizacji poszczególnych działań programu terminowo przekazywał do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁷.

¹ Zgodnie z art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1464).

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200; dalej: ustawa o NIK.

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

⁴ Dalej: Wojewoda.

⁵ Dalej: program „Za życiem”. Ustanowiony uchwałą nr 160 Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 2016 r. w sprawie programu kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem” (M.P. poz. 1250) na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem” (Dz. U. z 2020 r. poz. 1329). Dalej: ustawa o wsparciu.

⁶ Dalej: jst.

⁷ Dalej: MRPiPS, Ministerstwo.

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości dotyczą m.in.:

- długotrwałości działań podejmowanych w MUW od otrzymania decyzji Ministra Finansów⁸ o zwiększeniu budżetu Wojewody do daty zawarcia umów i przekazania środków na rachunki beneficjentów, w tym w szczególności przeznaczonych na realizację programu „Asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej”⁹, na uruchomienie i prowadzenie środowiskowych domów samopomocy¹⁰ dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz na utworzenie mieszkań chronionych, co skutkowało skróceniem faktycznego czasu na realizację zadań i wykorzystanie dotacji przez jst,
- wskazania w sprawozdaniach z realizacji programu *Asystent rodziny* i programu *Maluch plus* danych niezgodnych ze sprawozdaniem jednostkowymi beneficjentów,
- niepełnego monitoringu nad realizacją programu „Za życiem”, polegającego na nieprzekazywaniu kompleksowych informacji o wszystkich działaniach programu do MRPiPS, co było niezgodne z założeniami programu „Za życiem” określonymi w pkt „Sposób wykonywania zadań w ramach programu”,
- nieprzeprowadzenia w latach 2017-2020 kompleksowych kontroli w 30 z 74 ŚDS, co było niezgodne z § 3 i § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2005 r. w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej¹¹.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe¹² kontrolowanej działalności

Opis stanu faktycznego

W latach 2017-2020 w ramach programu „Za życiem” MUW uczestniczył w realizacji działań:

- 1.4. Rozwój sieci domów dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży,
- 2.5. Dofinansowanie zapewnienia funkcjonowania miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 posiadających orzeczenie o niepełnosprawności lub wymagających szczególnej opieki,
- 2.7. Przyznanie jednorazowego świadczenia w wysokości 4,0 tys. zł,
- 3.2. Rozwój sieci ŚDS, w tym rozwój bazy całodobowej w jednostkach już funkcjonujących i rozszerzenie typów ŚDS - sprzężone niepełnosprawności oraz osoby ze spektrum autyzmu,
- 4.7. Tworzenie mieszkań chronionych i mieszkań wspomaganych dla osób niepełnosprawnych,
- 5.1. Wzmocnienie profilaktycznego aspektu zadań asystenta rodziny.

Ponadto Wojewoda w poszczególnych latach monitorował m.in. realizację działań:

- 1.1, 1.2, 1.3, 1.5 i 1.6 dotyczących wsparcia dla kobiet w ciąży i ich rodzin,
- 2.1, 2.2, 2.3, 2.4 dotyczących wspomagania rozwoju dziecka i jego rodziny,
- 3.3. Wsparcie osób niepełnosprawnych, które opuściły warsztat terapii zajęciowej, w celu podjęcia zatrudnienia na otwartym rynku pracy,
- 3.4. „Pomoc w domu” w ramach prac społecznie użytecznych,
- 3.5. Wspieranie aktywizacji zawodowej opiekunów osób niepełnosprawnych,
- 4.1-4.6 dotyczących wsparcia oszczędzania na cele mieszkaniowe oraz zwiększenia dostępności mieszkań, w tym chronionych i wspomaganych,
- 6.2. Spółdzielczość socjalna na rzecz opiekunów osób z niepełnosprawnością i ich rodzin,

⁸ Dalej: MF.

⁹ Dalej: program *Asystent rodziny*.

¹⁰ Dalej: ŚDS.

¹¹ Dz. U. Nr 61, poz. 543, ze zm.

¹² 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.

- 6.3. „Pakiet alimentacyjny” dotyczący przeciwdziałania zjawisku niealimentacji, które w znacznej mierze dotyka rodziców samotnie wychowujących dziecko niepełnosprawne,
- 6.4. Wsparcie osób niepełnosprawnych w ramach programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER).

Ponadto w latach 2019 i 2020 MUW uczestniczył w realizacji zadania¹³ dotyczącego opieki wytchnieniowej dla rodziców lub opiekunów osób niepełnosprawnych w ramach Programu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej pn. *Opieka wytchnieniowa – edycja: 2019 i 2020*¹⁴.

(akta kontroli tom II str. 328-340)

OBSZAR

1. Wsparcie asystenta rodziny (działanie 5.1.)

1.1. W ramach programu *Asystent rodziny*¹⁵ gminy województwa mazowieckiego złożyły w latach 2017-2020 zapotrzebowanie na łączną kwotę 22 794,2 tys. zł, w tym na: 2017 r. – 7 647,0 tys. zł, 2018 r. – 7 465,0 tys. zł, 2019 r. – 7 134,1 tys. zł i 2020 r. – 548,1 tys. zł¹⁶. Zapotrzebowanie gmin na 2018 r. było niższe o 182,0 tys. zł (o 2,4%) niż na 2017 r., a na 2019 r. o 330,9 tys. zł (o 4,4%) niż na 2018 r. Na tej podstawie na lata 2017-2020 MRPiPS przyznało dla województwa mazowieckiego dofinansowanie na łączną kwotę 20 238,4 tys. zł¹⁷, w tym na: 2017 r. – 7 467,5 tys. zł (97,7% kwoty zapotrzebowanej), 2018 r. – 6 345,8 tys. zł (85,0%), 2019 r. – 5 877,0 tys. zł (82,4%) i 2020 r. – 548,1 tys. zł (100%).

Dyrektor Wydziału Polityki Społecznej MUW¹⁸ wyjaśniła, że przyznanie przez MRPiPS dofinansowania w kwocie niższej od zapotrzebowanej nie wpłynęło na liczbę asystentów rodziny na terenie województwa.

Po weryfikacji oświadczeń gmin o przyjęciu dotacji, Wojewoda zawarł z nimi umowy na łączną kwotę 19 929,0 tys. zł, w tym w: 2017 r. na kwotę 7 241,2 tys. zł (z czego w jst wykorzystano 7 093,2 tys. zł, tj. 98,0%), 2018 r. na kwotę 6 311,8 tys. zł (wykorzystano 6 233,2 tys. zł, tj. 98,8%), 2019 r. na kwotę 5 833,0 tys. zł (wykorzystano 5 794,4 tys. zł, tj. 99,3%), 2020 r. na kwotę 543,0 tys. zł. Przyczyną niepełnego wykorzystania środków były problemy z zatrudnieniem osób na stanowisku asystenta rodziny.

(akta kontroli tom I str. 16-18, 24, 34, 43, 354, 356-357)

1.2. Na terenie województwa w latach 2017-2020 (I pół.) zatrudniano odpowiednio¹⁹ 445, 459, 462 i 464 asystentów rodziny, w tym w: 440 (98,9%), 440 (95,9%), 455 (98,5%) i 376 (81,0%) przypadkach ich wynagrodzenie było dofinansowane

¹³ Działanie to realizowano również w ramach innych niż Program „Za życiem” zadań i programów z zakresu administracji rządowej, przy czym zarówno część źródeł finansowania i beneficjentów była zbieżna z określonymi w Programie „Za życiem” i przepisach szczegółowych. Przykładowo oprócz ustalenia w Programie „Za życiem” działania 3.1. *Opieka wytchnieniowa dla rodziców lub opiekunów osób niepełnosprawnych*, równoległe od 2019 r. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej realizowało (na podstawie art. 7 ust. 5 ustawy z 23 października 2018 r. o Solidarnościowym Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2192, ze zm.) *Program „Opieka wytchnieniowa”*.

¹⁴ Ogłoszony przez Ministra Rodziny Pracy i Polityki Społecznej w dniu 2 kwietnia 2019 r. i 13 marca 2020 r. program skierowano do członków rodzin lub opiekunów, którzy wymagają wsparcia w postaci doraźnej, czasowej przerwy w sprawowaniu bezpośredniej opieki nad dziećmi z orzeczeniem o niepełnosprawności, a także nad osobami ze znacznym stopniem niepełnosprawności oraz podniesienia swoich umiejętności i wiedzy w tym zakresie.

¹⁵ Na podstawie art. 247 ustawy z 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2020 r. poz. 821, dalej: ustawa o wspieraniu rodziny), minister właściwy do spraw rodziny co roku ogłasza program na dofinansowanie zadań własnych gminy i powiatu z zakresu realizacji zadań wspierania rodziny oraz systemu pieczy zastępczej, m.in. na pokrycie części wydatków związanych z powołaniem asystentów rodziny, koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej oraz prowadzeniem szkoleń dla rodzin zastępczych i prowadzących rodzinne domy dziecka.

¹⁶ Zgodnie z rozstrzygnięciem programu *Asystent rodziny* na 2020 r. MPRIIPS zaplanowało dofinansowanie w formie jednorazowego dodatku do wynagrodzenia w wysokości 1,7 tys. zł na każdego asystenta zatrudnionego w gminie proporcjonalnie do wymiaru etatu.

¹⁷ W tym 12 897,9 tys. zł z rezerwy celowej budżetu państwa i 7 340,5 tys. zł ze środków Funduszu Pracy.

¹⁸ Dalej: Dyrektor WPS. Wojewoda Mazowiecki udzielił w dniu 5 listopada 2020 r. Dyrektor WPS, Annie Olszewskiej, pełnomocnictwa nr 50/4/2020 do udzielania i podpisywania w jego imieniu odpowiedzi na pytania w związku przeprowadzania w MUW przez NIK kontrolą nr P/20/090.

¹⁹ Dane na podstawie sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonania przez gminy zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej za okres od 1 stycznia 30 czerwca 2020 r.. Ze środków własnych gmin w latach 2017-2019 zatrudniano odpowiednio: pięciu (1,1%), 19 (4,1%) i siedmiu (1,5%) asystentów rodziny.

ze środków programu. W 2020 r. dofinansowanie miało formę jednorazowego dodatku. Odpowiednio: 359 (80,7%), 384 (83,7%), 389 (84,2%) i 385 (83,0%) asystentów gminy zatrudniały na podstawie umowy o pracę, a 86 (19,3%), 75 (16,3%), 73 (15,8%) i 79 (17,0%) na podstawie umowy cywilnoprawnej. W latach 2017-2019 liczba asystentów w przeliczeniu na pełne etaty wyniosła odpowiednio: 382,0, 378,7 i 375,5 etatu.

Zgodnie z informacją Dyrektora WSP, w latach 2017-2020 (I pół.) w województwie mazowieckim²⁰ były odpowiednio: 43, 51, 40 i 33 gminy, w których w perspektywie półroczna nie zatrudniano żadnego asystenta rodziny oraz 207, 202, 208 i 217 gmin, w których zatrudniano jednego asystenta rodziny.

(akta kontroli tom I str. 7, 24, 34, 43, 49, 55, 61, 64, 90-91)

1.3. Zgodnie z danymi ze sprawozdania rzeczowo-finansowego z wykonania przez gminy zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej w latach 2016-2020 (I pół.), pod opieką jednego asystenta rodziny znajdowało się średnio 11,2; 11,8; 11,1; 11,2 i 9,4 rodziny.

(akta kontroli tom I str. 49-50, 55-56, 61-62, 64-65, 91)

1.4. Analiza dokumentacji trzech gmin, zatrudniających największą liczbę asystentów²¹, wykazała, że Wojewoda w latach 2017-2020 w ramach realizacji obowiązków, określonych w części II. „Realizatorzy” programu *Asystent rodziny*:

- w dzień po opublikowaniu przez MRPiPS ogłoszenia o programie, pisemnie poinformował jst o możliwości i zasadach ubiegania się o środki z programu oraz zamieścił te informacje na stronie internetowej MUW²²,
- zebrał informacje o zapotrzebowaniu gmin, ocenił je pod względem formalnym i merytorycznym oraz terminowo przekazał do MRPiPS zbiorcze zestawienia²³,
- po opublikowaniu przez MRPiPS rozstrzygnięcia programu na dany rok, zebrał oświadczenia gmin o przyjęciu dotacji i terminowo przesłał do MRPiPS informację o podziale środków oraz wnioski o środki z Funduszu Pracy²⁴,
- w latach 2017-2019 wystąpił do MF o zwiększenie budżetu województwa mazowieckiego z rezerwy celowej odpowiednio po 12, 17 i 11 dniach od daty przekazania do MRPiPS informacji o podziale środków,
- w latach 2017-2019 przygotował dokumentację i podpisał z gminami umowy o dofinansowanie w terminie odpowiednio 13, 34 i 29 dni od daty decyzji MF o zwiększeniu budżetu na realizację programu, a w 2020 r. w terminie 34 dni od daty wpływu środków z FP na rachunek bankowy MUW,
- przekazał środki na rachunek gmin w 2017 r. po 12, 14 i 28 dniach od daty zawarcia umów, w 2018 r. po 14 i 20 dniach, w 2019 r. w dniu zawarcia umów, a w 2020 r. po 12 dniach od daty zawarcia umów,
- dokonał analizy sprawozdań jst za lata 2017-2019, rozliczenia dotacji i środków z FP oraz terminowo przekazał MRPiPS wojewódzkie sprawozdania z realizacji programu *Asystent rodziny*.

(akta kontroli tom I str. 19, 45, 92-152, 190, 192)

1.5. Według stanu na koniec lat 2017-2020 (I pół.) Wojewoda zawarł z gminami odpowiednio 281, 275, 279 i 236 umów na realizację programu *Asystent rodziny*.

Zgodnie z założeniami programu²⁵ źródłem finansowania ww. umów były środki zaplanowane w ustawie budżetowej w rezerwie celowej poz. 53²⁶ (w latach

²⁰ W województwie mazowieckim jest 314 gmin.

²¹ Z wyłączeniem m.st. Warszawy, tj. miasta: Płock, Radom, Ostrołęka.

²² <https://archiwum.mazowieckie.pl/pl/aktualnosci/aktualnosci/33910,Dotacje-na-asystentow-rodzin-i-koordynatorow-pieczy-zastepczej.html>, <https://archiwum.mazowieckie.pl/pl/aktualnosci/komunikaty/36404,Wsparcie-dla-rodzin-w-2018-r.html>, <https://archiwum.mazowieckie.pl/pl/aktualnosci/aktualnosci/38617,Wsparcie-dla-rodzin-w-2019-roku.html>.

²³ Pisma nr: WPS-IX.946.1.3.2017.BKB z 17 maja 2017 r., WPS-VIII.946.1.4.2018 z 27 lipca 2018 r., WPS-IV.946.1.6.2019.BKB z 31 lipca 2019 r. oraz zatwierdzenie danych w Centralnej Aplikacji Statystycznej (dalej: system CAS) w dniu 21 lipca 2020 r.

²⁴ Dalej: FP.

2017-2019) oraz środki FP ujęte w planie finansowym FP na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy o wsparciu (w latach 2017-2018 i 2020).

Zawarte przez Wojewodę w latach 2017-2019²⁷ umowy dotyczyły dofinansowania zadania własnego gminy w celu wzmocnienia roli asystentów rodziny w systemie wspierania rodziny, w tym m.in. realizacji przez asystenta rodziny wsparcia, o którym mowa w art. 8 ust. 2 i 3 ustawy o wsparciu, w stosunku do kobiet, posiadających dokument potwierdzający ciążę, ich rodzin, rodzin z dzieckiem, posiadającym zaświadczenie o ciężkim i nieodwracalnym upośledzeniu albo o nieuleczalnej chorobie zagrażającej życiu, które powstały w prenatalnym okresie rozwoju dziecka lub w czasie porodu.

Wojewoda nie zawierał odrębnych umów w trybie art. 9 ust. 4 ustawy o wsparciu, na koordynację przez asystenta rodziny poradnictwa dla kobiet, posiadających ww. dokument potwierdzający ciążę, ich rodzin lub rodziny z dzieckiem posiadającym ww. zaświadczenie o nieuleczalnej chorobie (art. 8 ust. 2 ustawy o wsparciu).

Dyrektor WPS wyjaśniła, że włączenie do odbiorców usług asystenta rodziny powyższych beneficjentów realizowane było w związku z ich gotowością do prowadzenia pracy z rodzinami we wszystkich aspektach. Powyższe w 2017 r. potwierdził Minister RPiPS, informując wojewodów m.in. że nie wydaje się zasadne oddzielanie usług świadczonych na mocy ustawy od innych zadań asystenta rodziny²⁸.

(akta kontroli tom I str. 16-17, 130-138, 142, 146, 150, 153, 353, 357-358, 361-363)

1.6. Zgodnie z danymi Wojewody, zebranymi w trakcie kontroli NIK, w latach 2017-2020 (I pół.) do odpowiednio 38, 17, dziewięciu i pięciu gmin województwa mazowieckiego wpłynęło łącznie 95, 65, 31 i sześć wniosków, o których mowa w art. 8 ust. 6²⁹ ustawy o wsparciu, wszystkie rozpatrzono pozytywnie i wyznaczono odpowiednio: 55, 34, 18 i sześciu asystentów-koordynatorów, którzy objęli koordynacją 95, 65, 31 i sześć rodzin, dla których opracowali 102, 77, 41 i osiem katalogów wsparcia możliwego do uzyskania w trybie art. 8 ust. 3 pkt 1 ustawy o wsparciu i odpowiednio 19, 15, sześć i dwukrotnie, w trybie art. 8 ust. 3 pkt 2 ustawy o wsparciu, występowali w imieniu rodzin do podmiotów udzielających wsparcia.

(akta kontroli tom I str. 154-159)

1.7. W celu umożliwienia asystentom rodziny podnoszenia kwalifikacji³⁰ MUW: zorganizował w 2018 r. w pięciu różnych terminach szkolenie pn. *Program kompleksowego wsparcia dla rodzin „Za życiem”*, w którym udział wzięło ok. 300 asystentów rodziny z terenu województwa mazowieckiego, oraz skierował:

- 80 osób na szkolenie *„Rodzina a efekty pracy asystenta rodziny”*, zorganizowane 8 marca 2017 r. przez Mazowieckie Forum Ośrodków Pomocy Społecznej,

²⁵ <https://www.gov.pl/web/rodzina/ogloszenie-programu-asystent-rodziny-i-koordynator-rodzinnej-piecz-y-zastepczej-na-rok-2017>, <https://www.gov.pl/web/rodzina/ogloszenie-programu-asystent-rodziny-i-koordynator-rodzinnej-piecz-y-zastepczej-na-rok-2018>, <https://www.gov.pl/web/rodzina/ogloszenie-programu-asystent-rodziny-i-koordynator-rodzinnej-piecz-y-zastepczej-na-rok-2019>, <https://www.gov.pl/web/rodzina/ogloszenie-programu-asystent-rodziny-na-rok-2020>.

²⁶ „Środki na finansowanie lub dofinansowanie zadań wynikających z ustawy o wspieraniu rodziny (w tym na prowadzenie ośrodków adopcyjnych oraz finansowanie pobytu dzieci cudzoziemców w pieczy zastępczej)”.

²⁷ W 2020 r. umowy dotyczyły dofinansowania kosztów wypłaty jednorazowego dodatku do wynagrodzenia dla asystentów rodziny aktywnie działających na rzecz rodzin w okresie pandemii Covid-19.

²⁸ Pismo nr DSR.I.8307.56.2017.MKu z 30 października 2017 r.

²⁹ Koordynacja wsparcia podejmowana jest przez asystenta rodziny na wniosek kobiet posiadających dokument potwierdzający ciążę, ich rodzin lub rodziny z dzieckiem posiadającym zaświadczenie, o którym mowa w art. 4 ust. 3 ustawy, złożony do właściwego ze względu na miejsce zamieszkania wnioskodawcy kierownika ośrodka pomocy społecznej albo dyrektora centrum usług społecznych.

³⁰ Tj. realizacji obowiązku wynikającego z art. 12 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny, w związku z nowymi zadaniami nałożonymi ustawą o wsparciu oraz programem „Za życiem”.

- 86 osób na szkolenie „Wskazanie standardów pracy asystenta rodziny wynikających z ustawy o wsparciu kobiet i rodzin „Za życiem”, przeprowadzone 14 marca 2017 r. przez MRPiPS,
- 40 osób na szkolenie „Partnerzy na rzecz powrotu dziecka do rodziny”, przeprowadzone 20 września 2020 r. przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Ożarowie Mazowieckim.

Liczba miejsc szkoleniowych zapewniała udział wszystkich chętnych.

(akta kontroli tom I str. 160-161)

1.8. Wojewoda, zgodnie z postanowieniami rozdziału „Realizatorzy programu oraz ich zadania” II. *Szczebel wojewódzki – Wojewoda* programu *Asystent rodziny*, przekazał terminowo w dniach: 20 marca 2018 r., 7 marca 2019 r. i 21 lutego 2020 r. do MRPiPS wojewódzkie sprawozdania z realizacji programu w latach poprzednich. Analiza porównawcza dobranej w sposób celowy próby danych ze sprawozdań jednostkowych 16 gmin³¹ i odpowiadających im danych ze sprawozdań wojewódzkich wykazała ich zgodność w odniesieniu do 14 gmin za 2017 r., 15 gmin za 2018 r. i wszystkich 16 gmin za 2019 r. W pozostałym zakresie dane różniły się.

(akta kontroli tom I str. 162-175)

1.9. W latach 2017-2020 (I pół.) WPS przeprowadził 98 kontroli w zakresie sposobu zapewnienia przez asystenta wsparcia rodzinie przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, w tym 96 w ośrodkach pomocy społecznej³² oraz po jednej w urzędzie gminy i Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego. W wyniku 15 kontroli nie wydano zaleceń, w pozostałych zalecono m.in. zapewnienie rodzinom wsparcia asystenta rodziny, podjęcie działań w celu opracowania standardów pracy i procedur monitorowania działań asystenta rodziny oraz realizację obowiązku wynikającego z art. 10 ust. 4 ustawy o wspieraniu rodziny³³. Niezapewnienie rodzinom wsparcia asystenta rodziny stwierdzono w 34 skontrolowanych jednostkach, w tym w 12 z powodu braku zapotrzebowania i w 22 z powodu braku kandydatów na to stanowisko. W trakcie kontroli w jednostkach tych nie stwierdzono jednak wniosków rodzin o wsparcie asystenta rodziny.

W wyniku kontroli w Urzędzie Marszałkowskim zalecono doskonalenie kadry samorządowych jednostek organizacyjnych, realizujących zadania w zakresie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz podejmowanie działań w zakresie polityki rodzinnej, zadeklarowanych w *Programie Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej w Województwie Mazowieckim na lata 2015-2020*.

(akta kontroli tom I str. 176-189, tom II str. 437-440)

1.10. Dyrektor WPS wskazała, iż podczas realizacji zadań określonych w ustawie o wspieraniu rodziny i programie *Asystent rodziny* zidentyfikowano trudności związane z: brakiem chętnych do pracy na stanowisku asystenta rodziny z powodu niskiego wynagrodzenia, dużej odpowiedzialności, roszczeniowej i biernej postawy rodzin; nieprzygotowaniem gmin do objęcia wsparciem osób uprawnionych oraz ograniczonym dofinansowaniem wynagrodzenia asystenta rodziny w 2020 r.

(akta kontroli tom I str. 190-193)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Umowy o dofinansowanie na lata 2018 i 2019 w ramach programu *Asystent rodziny* z badanymi trzema gminami zawarto odpowiednio po 34 i 29 dniach po

³¹ Do analizy wybrano sprawozdania 5% gmin, które w latach 2017-2019 wykazały największą liczbę rodzin objętych opieką asystenta rodziny oraz dane wykazane w kolumnach pn.: liczba rodzin objętych opieką asystenta, liczba dzieci w rodzinach objętych opieką asystenta, liczba rodzin, którym udzielono porad dla kobiet i rodzin w ramach programu „Za życiem”, w tym liczba rodzin z kobietą, która jest w zagrożonej ciąży.

³² Dalej: OPS.

³³ Praca z rodziną jest prowadzona także w przypadku czasowego umieszczenia dziecka poza rodziną.

dacie decyzji MF o zwiększeniu budżetu na ten cel, a w 2020 r. po 34 dniach od daty wpływu środków FP na rachunek MUW. Długotrwałość tych działań spowodowała, że w latach 2018-2020 gminy otrzymywały dofinansowanie na realizację programu *Asystent rodziny* dopiero w okresie od 27 października do 5 grudnia, a środki FP przeznaczone na ten cel znajdowały się na rachunku Wojewody przez okres 46-48 dni.

Dyrektor WPS wyjaśniła, że czynności związane z przygotowaniem, zawieraniem umów i przekazywaniem środków finansowych, wymagają dodatkowego nakładu pracy i działań w tym samym okresie czasu w stosunku do dużej liczby gmin. Wojewoda dołożył wszelkich starań, by czas związany z realizacją działań na poszczególnych etapach był jak najkrótszy.

(akta kontroli tom I str. 94, 354-355, 358-359)

2. W sprawozdaniach wojewódzkich z realizacji programu *Asystent rodziny* za lata 2017³⁴ i 2018³⁵ wykazano dane niezgodne ze sprawozdaniami jednostkowymi odpowiednio dwóch i jednej gminy. W przypadku dwóch gmin w sprawozdaniach wojewódzkich nie uwzględniono danych o liczbie rodzin i dzieci w rodzinach objętych opieką asystenta wskazanych w korektach sprawozdań jednostkowych złożonych przez m.st. Warszawa i gmina Nowy Dwór Mazowiecki mimo, że wpłynęły one na około miesiąc przed datą przekazania sprawozdań przez MUW do MRPiPS³⁶. Trzeci przypadek dotyczył wskazania zarówno liczby rodzin, którym udzielono porad w ramach programu „*Za życiem*”, jak i liczby rodzin z kobietą w zagrożonej ciąży, podczas gdy takich sytuacji w sprawozdaniu jednostkowym gminy nie odnotowano.

Dyrektor WPS wyjaśniła, że przyczyną było przeoczenie dotyczące nieuwzględnienia danych z korekt sprawozdań złożonych przez dwie gminy i błędne wprowadzenie danych ze sprawozdania jednostkowego trzeciej gminy.

(akta kontroli tom I str. 19, 23, 25, 31, 164-175, 355, 359)

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda Mazowiecki w latach 2017-2020 (I pół.) na ogół prawidłowo zrealizował obowiązki określone w programach *Asystent rodziny* i „*Za życiem*”, mające na celu zapewnienie rodzinom w gminach województwa dostępu do usług asystenta rodziny i wspierania ich w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na długotrwałości postępowań przy zawieraniu umów o dofinansowanie oraz nierzetelnym sporządzeniu niektórych sprawozdań.

OBSZAR

2. Tworzenie warunków pobytowych i mieszkaniowych

2.1. Zapewnienie funkcjonowania miejsc opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 w ramach programu *Maluch plus* (działanie 2.5.)

2.1.1. W 2020 r. Wojewoda nie przekazał do MRPiPS, wymaganych zapisami pkt 9.2 tiret 17 „*Zadania podmiotów uczestniczących w realizacji programu – Wojewoda*” programu *Maluch plus* (edycja 2019), informacji o rodzaju i liczbie orzeczeń lub zaświadczeń dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki, w tym korzystających z miejsc opieki dofinansowanych w ramach tego programu. We wcześniejszych edycjach programu *Maluch plus* nie określono takiego wymogu.

(akta kontroli tom II str. 191, 193, 198-199, 341, 343)

³⁴ W odniesieniu do m.st. Warszawy wskazano, iż liczba rodzin i dzieci w rodzinach objętych opieką asystenta wyniosła 949 rodzin i 1 867 dzieci, zamiast odpowiednio 957 i 1 880.. Natomiast w odniesieniu do miasta Gostynin błędnie wskazano liczbę 27 rodzin, którym udzielono porad w ramach programu „*Za życiem*”, w tym liczbę 53 tych rodzin, w których była kobieta w zagrożonej ciąży, co stanowiło zarówno błąd logiczny, jak i faktyczny, ponieważ wystąpienia takich rodzin nie wykazano w sprawozdaniu jednostkowym gminy.

³⁵ W odniesieniu do gminy Nowy Dwór Mazowiecki wskazano, iż liczba rodzin i dzieci w rodzinach objętych opieką asystenta wyniosła 28 rodzin i 69 dzieci, zamiast odpowiednio 30 i 76.

³⁶ Korekty wpłynęły 16 lutego 2018 r. i 11 lutego 2019 r., a sprawozdania wojewódzkie przekazano do MRPiPS dopiero odpowiednio 20 marca 2018 r. i 7 marca 2019 r.

2.1.2. Wojewoda, zgodnie z art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3³⁷ i programem *Maluch plus*³⁸, współpracował z MRPiPS przy opracowywaniu wszystkich edycji programu³⁹. W wyniku zgłoszonych uwag w latach 2017-2019 m.in. doprecyzowano zasady kwalifikowania ofert, wzory umów na dofinansowanie środkami z FP oraz terminy zawierania umów. Ponadto w styczniu 2020 r.⁴⁰ Wojewoda przedstawił MRPiPS propozycje zmian w celu wyeliminowania problemów definicyjno-budżetowych i uspołnienienia procesu przyznawania i rozliczania środków w ramach programu.

O ogłoszeniu przez MRPiPS konkursu ofert i kolejnych edycji programu *Maluch plus* Wojewoda informował poprzez platformę teleinformatyczną e-PUAP oraz stronę internetową MUW i BIP (edycja z 2019 i 2020).

(akta kontroli tom II str. 57-86, 96)

2.1.3. Na realizację działania 2.5. programu „*Za życiem*” w ramach programu *Maluch plus* MRPiPS przyznało województwu mazowieckiemu środki w wysokości zgodnej z zapotrzebowaniem⁴¹, tj. w:

- 2017 r. (edycja specjalna) 667,3 tys. zł dla siedmiu podmiotów (ofert) na funkcjonowanie 98 miejsc dla dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki, z czego dotację w kwocie 641,0 tys. zł (96,1%) wykorzystało pięć podmiotów na funkcjonowanie 92 miejsc,
- 2018 r. 415,5 tys. zł dla 16 podmiotów (ofert) na funkcjonowanie 73 miejsc, z czego dotację w kwocie 315,0 tys. zł (75,8%) wykorzystało osiem podmiotów na funkcjonowanie 54 miejsc,
- 2019 r. 550,0 tys. zł dla 22 podmiotów (ofert) na funkcjonowanie 94 miejsc, z czego dotację w kwocie 353,1 tys. zł (63,8%) wykorzystało 16 podmiotów na funkcjonowanie 66 miejsc,
- 2020 r. 436,0 tys. zł dla 22 podmiotów (instytucji) na funkcjonowanie 77 miejsc.

Niższe wykorzystanie dotacji wynikało z rezygnacji z realizacji zadania przez wcześniej zainteresowane podmioty.

(akta kontroli tom II str. 87, 191-197, 341-346)

Analiza wybranej próby 10 ofert⁴², odnoszących się do potrzeb dzieci z grupy docelowej wykazała, że spełniały one wymagania formalne i zawierały dokumenty określone w pkt 7. „*Zasady składania ofert - wymagania formalne*” programu *Maluch plus*. W wymaganych przypadkach podmioty w kalkulacjach kosztów wykazały zwiększone koszty utrzymania miejsca dla dziecka wymagającego szczególnej opieki. Wszystkie oferty zostały w MUW zweryfikowane i zakwalifikowane do udziału w programie.

(akta kontroli tom II str. 88-95, 97, 101, 195 -197, 427-436)

³⁷ Dz. U. z 2020 r. poz. 326, ze zm.

³⁸ Zgodnie z zapisami pkt. Zadania podmiotów uczestniczących w realizacji programu *Maluch plus*, do zadań wojewody należała m.in. współpraca przy opracowaniu kolejnych edycji programu.

³⁹ W 2017 r., po uchwaleniu programu „*Za życiem*”, MRPiPS ogłosiło dodatkowy program *Maluch plus* 2017 - edycja specjalna „*Za życiem*”. W latach 2018-2020 grupę docelową programu *Maluch plus* rozszerzono o dzieci niepełnosprawne lub wymagające szczególnej opieki, w szczególności dzieci, które posiadają orzeczenie o niepełnosprawności lub zaświadczenie o ciężkim i nieodwracalnym upośledzeniu lub nieuleczalnej chorobie, które powstały w okresie prenatalnym lub w czasie porodu lub zostały zakwalifikowane przez podmiot prowadzący instytucję na podstawie zaświadczenia od lekarza specjalisty zawierającego wskazanie do objęcia szczególną opieką jako dzieci wymagające szczególnej opieki. <https://www.gov.pl/web/rodzina/maluch-plus-2017-edycja-specjalna-za-zyciem>, <https://www.gov.pl/web/rodzina/maluch-2018>, <https://www.gov.pl/web/rodzina/maluch-2019>, <https://www.gov.pl/web/rodzina/maluch-2022>, <https://www.gov.pl/web/rodzina/maluch-2020---modul-4>.

⁴⁰ Pismo nr BRI-II.002.2.4.2020 z 30 stycznia 2020 r.

⁴¹ 1) W 2017 r. przyznano kwoty: 215,3 tys. zł w module 1., 8,0 tys. zł w module 2. i 444,0 tys. zł w module 3., z czego wykorzystano odpowiednio kwoty: 200,0 tys. zł, 8,0 tys. zł, 433,0 tys. zł; 2) W 2018 r. przyznano kwoty: 2,0 tys. zł w module 1a., 282,0 tys. zł w module 2. i 131,5 tys. zł w module 4. Środków z modułu 1a. nie wykorzystano. W modułach 2. i 4. wykorzystano odpowiednio 281,5 tys. zł i 31,5 tys. zł; 3) W 2019 r. przyznano kwoty: 6,0 tys. zł w module 1b., 342,0 tys. zł w module 2. i 202,0 tys. zł w module 4., z czego wykorzystano odpowiednio kwoty: 4,0 tys. zł, 319,6 tys. zł i 29,5 tys. zł. 4) W 2020 r. przyznano kwoty: 4,0 tys. zł w module 1a., 246,0 tys. zł w module 2. i 186,0 tys. zł w module 4.

⁴² Pięć ofert wybrano w sposób celowy (dotyczyły pięciu badanych umów z beneficjentami) i pięć w sposób losowy. Pięć ofert dotyczyło 2017 r., trzy 2019 r. i dwie 2020 r.

2.1.4. Analiza dokumentacji dotyczącej wybranych pięciu umów⁴³ o dofinansowanie miejsc dla dzieci z grupy docelowej działania 2.5. programu „Za życiem” wykazała, że w MUW bez zbędnej zwłoki realizowano obowiązki określone w programie *Maluch plus*, w tym m.in.: zamieszczano na stronach internetowych MUW wymagane wzory dokumentów, kwalifikowano oferty i przekazywano ich zestawienia do MRPiPS, wnioskowano do MF o środki budżetowe oraz do MRPiPS o środki z FP, zawarto umowę z MRPiPS w sprawie dofinansowania zadań, podpisywano umowy z beneficjentami oraz przekazywano im środki finansowe oraz rozliczono dofinansowanie i przekazano do MRPiPS sprawozdanie wojewódzkie.

W wymaganych przypadkach (dotyczy trzech gmin) Wojewoda zobowiązał gminy do zapewnienia funkcjonowania miejsc opieki, powstałych z udziałem środków z programu *Maluch plus*, przez okres 5 lat, sporządzania rocznych sprawozdań z trwałości projektu oraz zapewnił sobie prawo kontroli realizacji zadania. Zobowiązane gminy sporządziły roczne sprawozdania z trwałości projektu za lata 2018-2019.

Dyrektor WPS wyjaśniła, że monitorowanie trwałości projektów realizowano poprzez zgłaszanie uwag do składanych sprawozdań z trwałości oraz ich zatwierdzanie.

W latach 2017-2020 Wydział Kontroli MUW przeprowadził 23 kontrole w zakresie realizacji programu *Maluch plus*, żadna z nich nie dotyczyła jednak beneficjentów, którzy otrzymali dofinansowanie miejsc dla dzieci wymagających szczególnej opieki.

(akta kontroli tom II str. 97-191, 194, 200-212, 215-264, 341-372)

2.1.5. Analiza sprawozdań wojewódzkich z realizacji programu za lata 2017-2019 wykazała, iż przekazywano je do MRPiPS terminowo, tj. do 20 maja następnego roku i zawierały one aktualne informacje (wg stanu na dzień 1 kwietnia roku następnego), za wyjątkiem danych zamieszczonych w jednej pozycji sprawozdań za lata 2017 i 2019, które były niezgodne ze sprawozdaniami beneficjentów.

(akta kontroli tom II str. 213-264)

2.1.6. Odnośnie do przyczyn niskiego zainteresowania realizacją projektów adresowanych do dzieci z grupy docelowej, Dyrektor WPS wyjaśniła, że Wojewoda nie otrzymywał od beneficjentów programu *Maluch plus* informacji w tym zakresie. W MUW nie odnotowano problemów z realizacją zadań skierowanych do dzieci posiadających orzeczenie o niepełnosprawności lub wymagających szczególnej opieki.

(akta kontroli tom II str. 191, 194-197, 341-344)

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

2.2.1. W okresie objętym kontrolą w województwie mazowieckim funkcjonowało pięć domów z 206 miejscami dla matek z małoletnimi dziećmi i kobiet w ciąży⁴⁴, w tym dwa w Warszawie⁴⁵ i trzy w innych powiatach⁴⁶. W latach 2017-2020 (I pół.) z domów tych skorzystało odpowiednio 336, 356, 300 i 179 osób. W 2018 r. wszystkie miejsca były wykorzystane, natomiast w latach 2017, 2019 i 2020 (I pół.) z powodu braku zainteresowanych, wolnych było od 10 do 35 miejsc.

W badanym okresie, w celu rozpoznania potrzeb, Wojewoda pięciokrotnie⁴⁷ informował jst o możliwości uzyskania wsparcia finansowego na utworzenie domów

⁴³ Umowy o najwyższej wartości oraz dotyczące różnych modułów, tj. umowy nr: 1/M1/S/2017 z 17 października 2017 r. z Gminą Miejską Legionowo, 1/M2/S/2017 z 24 października 2017 r. z Gminą Miastem Plock, 3/M3/S/2017 z 23 lipca 2017 r. z m.st. Warszawa, M4/140/2019 z 3 października 2019 r. z podmiotem pn. Niania Organizacja imprez Michałowice, M1a/3/7/2020 z 29 czerwca 2020 r. z Gminą Żaluski.

⁴⁴ Dalej: domy dla matek.

⁴⁵ Dwa domy prowadzone: samodzielnie przez m.st. Warszawa na 30 miejsc i na zlecenie m.st. Warszawy na 130 miejsc.

⁴⁶ Domy prowadzone na zlecenie Powiatów: Warszawskiego Zachodniego w Laskach na 23 miejsca, Legionowskiego w Legionowie na 10 miejsc, Wołomińskiego w Zielonce na 13 miejsc.

⁴⁷ Pismami nr: WPS-I.946.8.2017 z 13 czerwca 2017 r., WPS-I.946.9.2017.WKB z 19 czerwca 2017 r., WPS-I.941.26.2017.ES z 5 października 2017 r., WPS-I.946.4.97.2018.MW z 25 września 2018 r., WPS-I.946.14.2019.MW z 10 stycznia 2020 r., tj. w terminie 10-22 dni od wpływu pism MRPiPS o przeprowadzenie rozpoznania w tej sprawie..

dla matek w ramach działania 1.4. programu „Za życiem”. Uzyskane informacje terminowo przekazywano do MPRiPS. Na lata 2017, 2018 i 2020 żadna jst nie zgłosiła zapotrzebowania. Mimo pierwotnie zgłoszonego przez Miasto Radom⁴⁸ zapotrzebowania na dofinansowanie realizacji tego działania w 2019 r. na kwotę 1 500,0 tys. zł, w dniu 4 stycznia 2019 r. poinformowano MUW o rezygnacji z udziału w programie, o czym Wojewoda niezwłocznie⁴⁹ powiadomił MRPiPS.

(akta kontroli tom I str. 255, 261, 329-344, 340-348)

2.2.2. Wojewoda pisemnie⁵⁰ i podczas cyklu spotkań z przedstawicielami jst we wrześniu i październiku 2018 r. przypominał o obowiązku prowadzenia powiatowych ośrodków wsparcia, w tym domów dla matek oraz motywował jst do realizacji działania 1.4.

W ocenie Dyrektora WPS zasadniczymi barierami realizacji działania 1.4. programu „Za życiem” przez jst z terenu województwa mazowieckiego były: brak zapotrzebowania, wynikający ze sporadycznych przypadków, w których uzasadnione jest kierowanie kobiet do domów dla matek, brak w jst bazy lokalowej, która umożliwiałaby utworzenie domu, spełniającego wymagane standardy oraz wysokie koszty utworzenia i utrzymania takich domów.

(akta kontroli tom I str. 317-318, 349-353)

2.3. Rozwój sieci Środowiskowych Domów Samopomocy (działanie 3.2.)

2.3.1. W latach 2017-2020 (I pół.) w województwie mazowieckim o sześć (9,0%)⁵¹ wzrosła liczba ŚDS dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz o 325 (13,9%)⁵² wzrosła liczba miejsc w ŚDS (w tym o trzy miejsca całodobowe).

Ponadto w latach 2018 i 2019 powstało łącznie siedem⁵³ nowych ośrodków wsparcia odpowiednio: z 52 miejscami dziennymi w dwóch powiatach oraz ze 130 miejscami dziennymi w trzech powiatach i z 70 miejscami dziennymi w dwóch gminach. W ŚDS-ach wcześniej funkcjonujących powstały 73 nowe miejsca.

Według stanu na dzień 1 stycznia 2017 r. w 10 powiatach, a na dzień 30 października 2020 r. w pięciu powiatach województwa mazowieckiego nie funkcjonował żaden ŚDS dla osób z zaburzeniami psychicznymi⁵⁴.

Wysokość zapotrzebowania na usługi opiekuńcze w ŚDS w MUW ustalano na podstawie danych jst i liczby oczekujących na tę pomoc, podawanej w rocznych sprawozdaniach MPiPS-05.

Dyrektor WPS wyjaśniła, że nie korzystano z danych medycznych NFZ, jednak występując o rozpoznanie potrzeb do powiatów, na terenie których nie funkcjonowały ŚDS, jako źródła danych wskazywano m.in. OPS, centra pomocy rodzinie, zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności, urzędy pracy, poradnie psychologiczno-pedagogiczne i placówki ochrony zdrowia.

(akta kontroli tom I str. 365, 505-508)

2.3.2. W latach 2017-2020 w związku z pismami MPRiPS, Wojewoda dokonał diagnozy potrzeb finansowych jst, dotyczących rozwoju sieci ŚDS, w tym siedmiokrotnie na podstawie informacji przekazanych przez jst. W jednym przypadku rozpoznanie i jego weryfikację przeprowadził WPS bez udziału jst. Powiaty i gminy planowały utworzenie w latach 2017-2020 odpowiednio 216, 252, 225 i 184 nowych miejsc. Samorządy nie informowały o potrzebach w zakresie tworzenia miejsc całodobowych, a zgłoszone przez gminy i powiaty zapotrzebowanie na dotację z rezerwy celowej dotyczyło:

⁴⁸ Objęte niniejszą kontrolą.

⁴⁹ W dniu 14 stycznia 2019 r.

⁵⁰ Pismo nr: WPS-I.9421.4.1.2018.WKB z 23 lipca 2018 r.

⁵¹ tj. z 67 do 73, w tym w powiatach z 28 do 33 i w gminach z 39 do 40.

⁵² tj. z 2 345 do 2 670, w tym w powiatach z 882 do 1 122 i w gminach z 1 463 do 1 548.

⁵³ W związku ze zmianami organizacyjnymi dwa ŚDS wskazywane do tej pory odrębnie, od 2020 r. wykazano jako jeden.

⁵⁴ Do końca 2020 r. planowane było utworzenie dwóch ŚDS.

- podwyższenia dotacji na uczestników ŚDS z niepełnosprawnościami sprzężonymi lub spektrum autyzmu⁵⁵ na lata 2017 (II pół.) – 2020 odpowiednio w kwotach: 766,1 tys. zł⁵⁶, 2 588,6 tys. zł⁵⁷, 136,5 tys. zł i 53,0 tys. zł z przeznaczeniem dla odpowiednio dla 336, ok. 500, 95 i 62 uczestników SDS,
- standaryzacji (inwestycje, remonty, wyposażenie) warunków w ŚDS dla osób z zaburzeniami psychicznymi, w tym utworzenia i utrzymania nowych miejsc na lata 2017-2020 odpowiednio w kwotach: 9 658,0 tys. zł, 14 338,1 tys. zł, 4 675,5 tys. zł i 6 691,5 tys. zł.

O wynikach ww. rozpoznania Wojewoda niezwłocznie poinformował MRPiPS. Zgłoszone do MRPiPS, w wyniku weryfikacji wniosków jst, zapotrzebowanie było niższe i obejmowało wskazane powyżej kwoty z przeznaczeniem na podwyższenie dotacji na uczestników ŚDS z niepełnosprawnościami sprzężonymi lub spektrum autyzmu oraz na standaryzację warunków w SDS odpowiednio w kwotach: 6 910,7 tys. zł, 8 413,9 tys. zł, 4 675,5 tys. zł i 5 741,8 tys. zł.

Dyrektor WPS wyjaśniła, że zapotrzebowanie zgłoszone przez Wojewodę było mniejsze niż potrzeby samorządów w wyniku weryfikacji wniosków, w niektórych przypadkach we wnioskach nie uzupełniono braków lub wydatki sfinansowano z budżetu Wojewody.

(akta kontroli tom I str. 366-440, 442-443, 445, 447, 505-507, tom II str. 52-54)

2.3.3. MRPiPS przyznało środki z rezerwy celowej z przeznaczeniem na:

- podwyższenie dotacji na lata 2017 (II pół.)-2020 w kwotach odpowiednio: 766,1 tys. zł, 2 087,3 tys. zł⁵⁸, 78,9 tys. zł i 23,1 tys. zł (tj. 100%, 100%, 57,8% i 43,6% zapotrzebowania zgłoszonego przez jst i Wojewodę) odpowiednio dla: 336, 495, 60 i 29 uczestników SDS,
- standaryzację warunków w ŚDS na lata 2017-2020 w kwotach odpowiednio: 2 359,8 tys. zł, 4 128,3 tys. zł, 2 936,8 tys. zł i 3 158,7 tys. zł (tj. 34,1%, 49,1%, 62,8% i 55,0% zapotrzebowania zgłoszonego przez Wojewodę), w tym na utworzenie w ŚDS odpowiednio 75, 92, 165 i 96 nowych miejsc.

Z tego wszystkie ww. środki na podwyższenie dotacji oraz standaryzację warunków w ŚDS w latach 2018-2020 odpowiednio w kwotach: 927,7 tys. zł, 10,0 tys. zł i 805,3 tys. zł przyznano na realizację zadań w stosunku do grupy docelowej działania 3.2 programu „Za życiem”⁵⁹.

(akta kontroli tom I str. 441, 443-444, 446, 448-504)

2.3.4. W latach 2017-2010, na podstawie wystąpień Wojewody (skierowanych w ciągu 2-11 dni od daty wpływu informacji MRPiPS o podziale rezerwy celowej), MF wydał łącznie osiem decyzji zwiększających budżet województwa na rozwój sieci ŚDS.

(akta kontroli tom I str. 449-459, 463-469, 475, 477, 481-483, 487-490, 496-499)

W okresie objętym kontrolą Wojewoda zawarł łącznie 23 umowy na dofinansowanie sieci ŚDS ze wszystkimi jst, którym MRPiPS przyznało dotację, przy czym w latach 2017-2019 umowy zawarto w terminie 92-200 dni od daty decyzji MF o zwiększeniu budżetu, a w 2020 r. okres ten wynosił 27-91 dni. 10 umów dotyczyło (oprócz zadań

⁵⁵ Zgodnie z art. 51c ust. 5 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2020 r., poz. 1876, ze zm., dalej: ustawa o pomocy społecznej). Dalej: podwyższenie dotacji.

⁵⁶ Zapotrzebowanie po korekcie i uwzględnieniu postanowień „Wytycznych dotyczących sposobu kwalifikowania uczestników ŚDS ze spektrum autyzmu lub z niepełnosprawnością sprzężoną do podwyższonej dotacji, o której mowa w art. 51c ust. 5 ustawy o pomocy społecznej”, przekazanych Wojewodzie przez MRPiPS w dniu 8 sierpnia 2017, a jst przez Wojewodę w dniu 10 sierpnia 2017 r.

⁵⁷ MRPiPS podwyższało dotację o 380,00 zł na jednego uczestnika miesięcznie. Jst zgłosiły zapotrzebowanie w I i II pół. 2018 r. na odpowiednio 445 i 479 uczestników w istniejących ośrodkach oraz na 42 w zaplanowanych nowych ośrodkach.

⁵⁸ W 2018 r. różnica dotyczyła planowanych, nowych ośrodków, dla których Wojewoda wystąpił o 14,9 tys. zł dla 26 uczestników, a MRPiPS przyznało 7,2 tys. zł dla 17 uczestników. Ponadto przyznana kwota dotacji została pomniejszona o zgłoszone przez Wojewodę niewykorzystane środki finansowe przekazane na podwyższenie dotacji w I pół. 2018 r.

⁵⁹ Grupę docelową stanowiły osoby dorosłe z zaburzeniami psychicznymi, w tym z niepełnosprawnościami sprzężonymi i osoby ze spektrum autyzmu.

inwestycyjnych) również podwyższenia kwoty dotacji i zamieszczono w nich zapis, że zwiększenie dotacji dotyczy uczestników określonych w art. 51c ust. 5 ustawy o pomocy społecznej. W 2017 r. jeden podmiot zrezygnował z przyznanej dotacji.

W latach 2017-2018 podstawą przekazania dofinansowania (oprócz umów) były dokumenty potwierdzające realizację zadania i wydatkowanie środków lub miesięczne zapotrzebowania, w których wskazywano liczbę uczestników uprawnionych do podwyższonej dotacji.

Dyrektor WPS wyjaśniła, że Wojewoda monitorował i weryfikował dofinansowanie na podwyższenie kwoty dotacji poprzez analizę miesięcznych sprawozdań składanych w systemie CAS. Pouczenie o obowiązku m.in. realizacji przez jst zadania zgodnie z wytycznymi MRPiPS, MUW zamieszczał również w kierowanych co roku do jst informacjach o sposobie finansowania i przekazywania środków na działalność bieżącą ŚDS. Ponadto prawidłowość kwalifikowania osób sprawdzano również podczas kontroli w ŚDS.

(akta kontroli tom I str. 391, 449; tom II str. 1-25, 49-51, 56)

2.3.5. Przekazane przez Wojewodę środki z rezerwy celowej na:

- podwyższenie kwoty dotacji w latach 2017 (II pół.) – 2020⁶⁰ wyniosły odpowiednio: 763,6 tys. zł, 2 068,7 tys. zł, 78,9 tys. zł i 23,1 tys. zł z przeznaczeniem na 377, 495, 60 i 29 uczestników ŚDS, z czego jst wykorzystwały odpowiednio kwoty: 759,7 tys. zł (99,5%), 2 061,1 tys. zł (99,6%), 13,1 tys. zł (16,6% na 33 uczestników ŚDS).
- standaryzację warunków w ŚDS w latach 2017-2020 (I pół.) wyniosły odpowiednio: 1 792,8 tys. zł, 4 216,3 tys. zł, 3 012,1 tys. zł, 3 158,7 tys. zł, z czego jst wykorzystwały 1 331,2 tys. zł (74,3%), 3 791,8 tys. zł (89,9%), 2 620,7 tys. zł (87,0%).

W latach 2017-2019 zgodnie z umowami jst utworzyły odpowiednio 35⁶¹, 92 i 165 nowych miejsc. Według informacji Dyrektor WPS, na dzień 30 czerwca 2020 r. wszystkie utworzone miejsca były wykorzystane.

(akta kontroli tom I str. 505, 508-513; tom II str. 26-48)

2.3.6. W badanym okresie kontrole wykorzystania dotacji przekazanych na funkcjonowanie ŚDS Wydział Kontroli MUW przeprowadził w dwóch gminach. Jedną oceniono pozytywnie, a w stosunku do drugiej gminy sformułowano zalecenia, które zostały zrealizowane. Natomiast WPS przeprowadził kompleksowe kontrole, w trybie rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej, przy czym w latach 2011-2016 przeprowadzono kontrole 30⁶² ŚDS, a w latach 2017-2020 w 37 z 74 ŚDS funkcjonujących na terenie województwa mazowieckiego.

Według wyjaśnień Dyrektor WPS, monitoring wykorzystania środków na standaryzację ŚDS i podwyższenie kwoty dotacji, polegał na weryfikacji rozliczeń jst oraz liczby uczestników ŚDS podawanej w miesięcznych sprawozdaniach w systemie CAS.

(akta kontroli tom I str. 505, 508, 513-521)

2.3.7. W 2020 r. MUW poinformował MRPiPS⁶³, że podstawowymi trudnościami w tworzeniu i prowadzeniu ŚDS są brak zapotrzebowania na tego typu usługi oraz braki w jst dotyczące środków finansowych, lokali i wykwalifikowanej kadry.

Ponadto, w opinii Wojewody do projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy społecznej, zaproponowano zmianę dotyczącą uchylenia obowiązku odpłatności za usługi niebędące usługami całodobowymi, gdyż jego zdaniem, obowiązek

⁶⁰ W sumie (z budżetu i rezerwy celowej) na podwyższenie kwoty dotacji Wojewoda przekazał w 2019 r. 3 344,9 tys. zł dla 573 uczestników, w 2020 r. 3 718,1 tys. zł dla 602 uczestników.

⁶¹ W 2018 r. stworzono 35 z 75 miejsc pierwotnie zaplanowanych, z powodu rezygnacji z części inwestycji.

⁶² Pozostałe siedem SDS rozpoczęły działalność od 2018 r.

⁶³ Pismo nr WPS-I.9421.3.215.2020.AKe z 17 lipca 2020 r.

odpłatności za usługi świadczone w ŚDS osobom z zaburzeniami psychicznymi, ogranicza możliwość ich udziału w zajęciach.

(akta kontroli tom I str. 505, 514, 522-524)

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

2.4.1. Liczba mieszkań chronionych ogółem⁶⁴ w województwie mazowieckim w latach 2017-2020 wzrosła z 39 do 56 (o 43,6%), w tym od 2017 r. funkcjonowały trzy mieszkania dla osób niepełnosprawnych utworzone w ramach programu „Za życiem”⁶⁵.

W latach 2017-2020 w celu diagnozy potrzeb jst dotyczących tworzenia mieszkań chronionych w ramach programu „Za życiem”, Wojewoda pięciokrotnie⁶⁶ informował gminy i powiaty o możliwości uzyskania dotacji celowej na ten cel i o sposobie zgłaszania wniosków. W badanym okresie zapotrzebowanie złożyły trzy gminy, tj.: w 2017 r. gmina Grodzisk Mazowiecki i miasto Ostrów Mazowiecka na łączną kwotę 63,5 tys. zł z przeznaczeniem na utworzenie trzech mieszkań dla 23 osób niepełnosprawnych, a w 2018 r. miasto Pułtusk na kwotę 70,5 tys. zł na utworzenie dwóch mieszkań dla sześciu osób. Uzyskane informacje Wojewoda terminowo przekazywał do MRPIPS. W marcu 2018 r. miasto Pułtusk zrezygnowało jednak z udziału w programie z uwagi na zmianę warunków lokalowych, o czym Wojewoda niezwłocznie poinformował MRPIPS.

(akta kontroli tom I str. 253-281, 283-284, 332)

2.4.2 W 2017 r. Wojewoda wystąpił do MF o zwiększenie budżetu województwa na realizację działania 4.7. po 14 dniach od daty wpływu informacji MRPIPS o podziale rezerwy celowej i przyznaniu dla województwa mazowieckiego dofinansowania w kwocie 63,5 tys. zł (zgodnej z zapotrzebowaniem). Następnie w ciągu 7 dni od daty decyzji MF⁶⁷ zwiększającej budżet województwa na realizację działania 4.7. MUW poinformował gminy o przyznaniu im wnioskowanej kwoty dotacji i możliwości zawarcia umów.

Umowy dotacji z gminami Grodzisk Mazowiecki i Ostrów Mazowiecka zawarto odpowiednio: 19 grudnia 2017 r. (na 50,9 tys. zł) i 5 grudnia 2017 r. (na 12,6 tys. zł), tj. po 71 i 57 dniach od daty decyzji MF. Środki na realizację tych zadań przekazano gminom w dniu ich wpływu na rachunek MUW, tj. odpowiednio 12 i 19 grudnia 2017 r. Powyższe dwie gminy terminowo, tj. do 31 grudnia 2017 r. utworzyły zaplanowane mieszkania i miejsca, na co wykorzystywały łącznie 61,9 tys. zł dofinansowania, tj. wykorzystano odpowiednio: 49,3 tys. zł (96,9% dotacji)⁶⁸ na wydatki inwestycyjne na utworzenie dwóch mieszkań dla 20 osób oraz 12,6 tys. zł (100% dotacji) na remont i wyposażenie jednego mieszkania dla trzech osób.

(akta kontroli tom I str. 282-285, 286-312)

2.4.3. W mieszkaniu w Ostrowi Mazowieckiej w latach 2018-2020 zamieszkiwały zaledwie jedna lub dwie osoby niepełnosprawne, a w Grodzisku Mazowieckim mieszkania nie były wykorzystywane. Jak poinformował Burmistrz Ostrowi Mazowieckiej, przyczyną niepełnego wykorzystania miejsc był okresowy brak chętnych na ten rodzaj pomocy. Natomiast Dyrektor OPS w Grodzisku Mazowieckim poinformował, że osobom niepełnosprawnym stworzono możliwość skorzystania z tej formy wsparcia, jednak, mimo uprzednio deklarowanego zainteresowania

⁶⁴ Beneficjentów mieszkań chronionych określa art. 53 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

⁶⁵ Grupę docelową stanowiły osoby niepełnosprawne ze znacznym stopniem niepełnosprawności lub stopniem umiarkowanym, w odniesieniu do których orzeczono chorobę psychiczną, upośledzenie umysłowe, całościowe zaburzenia rozwojowe lub epilepsję oraz niewidome.

⁶⁶ Pismami nr: WPS-I.946.8.2017.ES z 12.06.2017 r., WPS-I.946.9.2017.WKB z 19.06.2017r., WPS-I.946.114.2017.MW z 13.12.2017 r., WPS-I.946.10.2018.MW z 27.11.2018 r., WPS-I.946.13.2019.MW z 13.12.2019 r. w ciągu w ciągu 7-12 dni od daty wpływu pism MRPIPS.

⁶⁷ Decyzja MF z 9 października 2017 r.

⁶⁸ Niewykorzystane 1,6 tys. zł w dniu 29 grudnia 2017 zwrócono na rachunek MF.

i starań pracowników socjalnych, w latach 2018-2020 nie było chętnych do zamieszkania w mieszkaniach chronionych.

(akta kontroli tom I str. 284-285, 308, 310, 312-316)

2.4.4. Umowy z gminami gwarantowały Wojewodzie prawo do kontroli prawidłowości wykorzystania środków z dotacji przez okres prowadzenia mieszkań chronionych, tj. min. 10 lat. W latach 2018-2020 MUW nie kontrolował gmin w tym zakresie.

(akta kontroli tom I str. 285, 294, 302)

2.4.5. Mimo, iż MUW w kierowanych do jst pismach⁶⁹ zachęcał do korzystania z dofinansowania (przypominając jednocześnie o obowiązku zapewnienia miejsc w mieszkaniach chronionych) oraz omawiał te kwestie na spotkaniach z przedstawicielami jst zorganizowanych we wrześniu i październiku 2018 r. w Warszawie, Płocku, Ostrołęce, Ciechanowie i Siedlcach, to w latach 2018-2020 w województwie mazowieckim w ramach działania 4.7 programu „Za życiem” nie utworzono żadnego nowego mieszkania chronionego dla osób niepełnosprawnych.

(akta kontroli tom I str. 282-285, 317-322, 323-327)

2.4.6. Według Dyrektora WPS niewielkie zainteresowanie jst tworzeniem mieszkań chronionych dla osób niepełnosprawnych wynikało m.in. z: braku zapotrzebowania wśród grupy docelowej programu „Za życiem”, braku środków finansowych jst na zabezpieczenie wkładu własnego, braku lokali, które można dostosować do potrzeb osób niepełnosprawnych, dużego zapotrzebowania na mieszkania chronione dla wychowanków opuszczających placówki opiekuńczo-wychowawcze i rodziny zastępcze oraz zobowiązania jst do prowadzenia tej formy wsparcia przez okres minimum 10 lat.

(akta kontroli tom I str. 323-327, tom II str. 305-317)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Wojewoda nie przekazał do MRPiPS informacji dotyczącej rodzaju i liczby orzeczeń lub zaświadczeń dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki, w tym korzystających z miejsc opieki dofinansowanych z programu *Maluch plus*, co było niezgodne z postanowieniami pkt. 9.2 tiret 17. „Zadania podmiotów uczestniczących w realizacji programu – Wojewoda” programu *Maluch plus* edycja 2019⁷⁰.

Dyrektor WPS wyjaśniła, że zakres i forma przekazywanych przez MUW danych wynikały każdorazowo z pism MRPiPS i wzorów zamieszczanych w systemie CAS.

(akta kontroli tom II str. 191, 193, 198-199, 341, 343)

2. W sprawozdaniach wojewódzkich z realizacji programu *Maluch plus* za lata 2017 (edycja specjalna) i 2019 wykazano dane niezgodne ze sprawozdaniami jednostkowymi beneficjentów, tj. odpowiednio wskazano, że: w ramach modułu 1. podmioty wniosowały o 251,1 tys. zł dotacji, mimo że ich wnioski opiewały na kwotę 215,3 tys. zł oraz że na realizację modułu 1b wykorzystano dotację celową w kwocie 7,2 tys. zł na funkcjonowanie trzech miejsc dla dzieci niepełnosprawnych, mimo że w sprawozdaniach beneficjentów wskazano wykorzystanie kwoty 4,0 tys. zł na funkcjonowanie dwóch miejsc.

Dyrektor WPS wyjaśniła, że wynikało to z omyłek i nieujęcia korekt ofert na etapie sporządzania sprawozdania rocznego MUW.

(akta kontroli tom II str. 213-214, 218, 238, 250-251, 342, 345-346)

⁶⁹ Pisma nr: WPS-I.9421.4.1.2018.WKB z 23 lipca 2018 r. i WPS-I.946.13.2019.MW. z 28 stycznia 2020 r.

⁷⁰ Zapis dotyczył programu Maluch+ edycje: 2019 i 2020.

3. Umowy o dotację na utworzenie w 2017 r. mieszkań chronionych z dwiema gminami zawarto po 57 i 71 dniach⁷¹ od daty decyzji MF o zwiększeniu budżetu województwa na finansowanie ww. zadań, natomiast umowy o dotację na uruchomienie i prowadzenie w latach 2017-2019 ŚDS dla osób z zaburzeniami psychicznymi z 15 gminami i powiatami zawarto po 92-200 dniach⁷² od wydania decyzji przez MF.

(akta kontroli tom I str. 282, 289-299, tom II str. 1-3, 10-14)

Dyrektor WPS wyjaśniła, że proces przygotowania umów był zgodny z obowiązującą w MUW procedurą, tj. obejmował konsultacje z prawnikami i Wydziałem Finansów MUW oraz działania po stronie jst (np. uzupełnienie załączników, zgłaszanie zmian w inwestycji). Ponadto, zdaniem Dyrektora WPS, gminy mogły podejmować czynności przygotowawcze jeszcze przed podpisaniem umów, ponieważ fakt i kwota przyznanej dotacji były im znane, z przekazanej wcześniej przez MUW informacji o kwocie zwiększenia planu wydatków budżetowych i ich przeznaczeniu.

(akta kontroli tom I str. 323-324, 328, tom II str. 52-56)

Zdaniem NIK, wydłużony proces zawierania umów powodował skrócenie faktycznego czasu na realizację zadań i wykorzystanie dotacji przez jst. Przykładowo: w wyniku późnego podpisania umowy gmina Zbuczyn miała zaledwie 15 dni na wykonanie adaptacji budynku i zakup pierwszego wyposażenia. Powyższe stanowisko potwierdza również rezygnacja Zarządu Powiatu Pruszkowskiego z wykorzystania w 2017 r. przyznanej już dotacji na utworzenie ŚDS. Jst argumentowała, iż przedłużające się procedury pozostawiły niewiele czasu na wyłanianie wykonawcy i prace budowlane, co uniemożliwiało terminowe wydatkowanie i rozliczenie dotacji.

(akta kontroli tom II str. 9-14)

4. W latach 2017-2020 WPS nie przeprowadził kompleksowych kontroli w 30 z 74 ŚDS, mimo że zgodnie z § 3 i § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej w sprawie nadzoru i kontroli w pomocy społecznej, kontrole takie MUW zobowiązany był przeprowadzać nie rzadziej niż raz na trzy lata, wg planu kontroli zatwierdzonego przez dyrektora właściwego do spraw pomocy społecznej wydziału urzędu wojewódzkiego. WPS przeprowadził kompleksowe kontrole w tych ŚDS w latach 2011-2016.

Dyrektor WPS wyjaśniła, że przyczyną były niewystarczające zasoby kadrowe. Kontrolę przeprowadza co najmniej dwuosobowy zespół kontrolny. Biorąc pod uwagę stan kadrowy w latach 2017-2020 nie było możliwe przeprowadzenie wszystkich wymaganych kontroli.

(akta kontroli tom I str. 517-521, tom II str. 49-50)

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda w latach 2017-2020 (I pół.) prawidłowo promował, rozpoznawał i zabezpieczał potrzeby grup docelowych programu „Za życiem” w zakresie tworzenia warunków pobytowych i mieszkaniowych. Terminowo ogłaszano program *Maluch plus*, występowano do jst o rozpoznanie potrzeb finansowych w ramach programu „Za życiem” oraz realizowano obowiązki określone w wymienionych programach w celu zapewnienia funkcjonowania miejsc opieki nad dziećmi do lat 3, sieci domów dla matek, ŚDS i mieszkań chronionych.

NIK zwraca jednak uwagę, że długotrąłość postępowań przy zawieraniu umów na dofinansowanie uruchomienia mieszkań chronionych i ŚDS oraz zaniechanie przeprowadzenia kompleksowych kontroli w niektórych ŚDS mogły negatywnie wpłynąć na zabezpieczanie potrzeb osób z zaburzeniami psychicznymi.

⁷¹ W dniach: 5 grudnia 2017 r. z Miastem Ostrów Mazowiecka i 19 grudnia 2017 r. z Gminą Grodzisk Mazowiecki.

⁷² Przykładowo umowę z gminą Zbuczyn zawarto 14 grudnia 2018 r. tj. po 200 dniach od decyzji MF nr MF/FS4.4143.3.223.2018.MF.1372z 28 maja 2018 r.

Nieprawidłowości dotyczące błędów w sprawozdaniach z realizacji programu *Maluch plus* i nieprzekazania do MRPiPS informacji o liczbie orzeczeń dzieci niepełnosprawnych, korzystających z miejsc opieki dofinansowanych z programu *Maluch plus*, miały charakter formalny i nie wpłynęły na realizację zadań przez jst.

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

3.1. MUW, w ramach monitoringu działania 3.4. „*Pomoc w domu*” - w ramach prac społecznie użytecznych⁷³, w 2018 r. wystąpił⁷⁴ do OPS⁷⁵, a w latach 2019 i 2020 do powiatowych urzędów pracy⁷⁶ o przekazanie informacji dotyczących wdrożenia działania w województwie za lata 2017-2019. W latach 2017-2019 działanie 3.4⁷⁷ realizowało 12 z 39⁷⁸ PUP, w tym odpowiednio: osiem, cztery i pięć PUP udzieliło wsparcia odpowiednio 19, 15 i 16 rodzinom osób niepełnosprawnych w realizacji obowiązków domowych poprzez aktywizację zawodową odpowiednio: 19, 16 i 16 osób bezrobotnych w ramach prac społecznie użytecznych.

Pozostałe PUP nie realizowały działania 3.4., przy czym w 2018 r. 14 z nich wskazało MUW stosowne przyczyny, tj.: na obszarze działania 11 PUP brak było osób bezrobotnych zainteresowanych aktywizacją zawodową w ramach prac społecznie użytecznych, w przypadku dwóch PUP nie było osób bezrobotnych spełniających kryteria programu, a w jednym przypadku, mimo zawartej z OPS umowy, rodzice i opiekunowie osób niepełnosprawnych nie zgłosili potrzeb.

(akta kontroli tom I str. 194-203, 207, 212, 222-227)

3.2. W odpowiedzi na pismo MUW z 20 lipca 2018 r., Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie⁷⁹ poinformował o braku w tym urzędzie danych na temat wdrożenia w 2017 r. działań: 3.5. Wspieranie aktywizacji zawodowej opiekunów osób niepełnosprawnych, 6.2. Spółdzielczość socjalna na rzecz opiekunów osób z niepełnosprawnością i ich rodzin oraz 6.4. Wsparcie osób niepełnosprawnych w ramach programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER).

Natomiast w odpowiedzi na pisma MUW z lat 2019 i 2020⁸⁰, 10 PUP poinformowało, że w ww. okresie wdrożyło co najmniej jedno poddziałanie z działania 3.5., tj. w latach 2018-2019:

- poddziałanie 3.5.1. Wspieranie zatrudnienia członków rodzin opiekujących się osobą niepełnosprawną, wdrożyły odpowiednio: jeden i trzy PUP (pomocy udzielono odpowiednio ośmiu i ośmiu rodzinom, w tym 12 w formie zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych, trzem w ramach robót publicznych i jednej, udzielając pomocy w rozpoczęciu działalności gospodarczej),
- poddziałanie 3.5.2. Dostęp do usług i instrumentów rynku pracy członków rodzin opiekujących się osobą niepełnosprawną, wdrożyły odpowiednio: trzy i osiem PUP (wsparcia udzielono odpowiednio 39 i 212 osobom, w tym 242 w formie pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego lub subsydiowania zatrudnienia i dziewięciu w formie działań z zakresu rozwoju zawodowego),

⁷³ Mającego na celu wsparcie rodziców i opiekunów osób niepełnosprawnych w realizacji obowiązków domowych poprzez aktywizację zawodową osób bezrobotnych w ramach prac społecznie użytecznych.

⁷⁴ Pismo do OPS nr WPS-I.9421.23.2018.WKB z 18 kwietnia 2018 r. Pisma do PUP nr: WRP-IV.862.8.2019.JJ z 11 kwietnia 2019 r., WRP-IV.862.2.2020 z 3 kwietnia 2020 r.

⁷⁵ OPS przekazywały dane dotyczące m.in. realizacji działania 3.4. (w tym za 2017 r.) również za przez system CAS.

⁷⁶ Dalej: PUP.

⁷⁷ Wojewoda nie występował o informacje na temat kwoty refundacji gminom środków z FP, ponieważ wg założeń programu „*Za życiem*” refundacji tej mieli dokonywać starostowie.

⁷⁸ 39 PUP obsługuje wszystkie 42 powiaty województwa mazowieckiego.

⁷⁹ Dalej: WUP.

⁸⁰ Pisma nr: WRP-IV.862.8.2019.JJ z 11 kwietnia 2019 r., WRP-IV.862.2.2020 z 3 kwietnia 2020 r.

- poddziałanie 3.5.3. Stworzenie preferencyjnych warunków dla zakładania działalności gospodarczej przez członków rodzin opiekujących się osobą niepełnosprawną na zakładanie żłobków lub klubów dziecięcych z miejscami dla dzieci niepełnosprawnych lub świadczenie usług rehabilitacyjnych dla dzieci niepełnosprawnych w miejscu zamieszkania, w tym usług mobilnych, wdrożyły odpowiednio jeden i pięć PUP (wsparcia udzielono odpowiednio jednej i trzem osobom w formie dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej, a dwa PUP nie wskazały liczby beneficjentów i form wsparcia udzielonych w 2019 r.).

Natomiast poddziałanie 3.5.5. Stworzenie preferencyjnych warunków dla podmiotów prowadzących żłobki lub kluby dziecięce z miejscami dla dzieci niepełnosprawnych lub dla podmiotów świadczących usługi rehabilitacyjne dla dzieci niepełnosprawnych w miejscu zamieszkania, w tym usługi mobilne i poddziałanie 3.5.6. Dodatkowe programy aktywizacji zawodowej powracających na rynek pracy bezrobotnych rodziców i opiekunów osób niepełnosprawnych, zostały wdrożone tylko w 2018 r. przez odpowiednio dwa i jeden PUP, które udzieliły wsparcia pięciu podmiotom w formie refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy oraz 12 osobom w formie aktywizacji w celu podjęcia zatrudnienia lub rozpoczęcia działalności gospodarczej.

W informacjach przekazanych Wojewodzie, PUP nie podawały kwot przeznaczonych na poszczególne formy pomocy⁸¹. Pozostałe PUP poinformowały, że w latach 2018-2019 nie realizowały działania 3.5, w tym 11 PUP wskazało, że podejmowało działania informacyjne, jednak na obszarze ich działania nie było osób zainteresowanych taką formą wsparcia.

(akta kontroli tom I str. 204-208, 232-245)

3.3. W odniesieniu do działań 6.2 i 6.4 Wojewoda uzyskał informacje, że w latach 2018-2019 PUP nie realizowały działania 6.2., a działanie 6.4. realizowano tylko w 2019 r. (dwa PUP udzieliły wsparcia 34 osobom). Ponadto w 2018 r. sześć PUP poinformowało Wojewodę, że mimo prowadzonych działań informacyjnych, brak było zainteresowania tymi formami pomocy.

(akta kontroli tom I str. 204-206, 212-213, 222-231)

3.4. Według informacji Dyrektora WPS oraz informacji dyrektorów 10 (25,6%) PUP z terenu woj. mazowieckiego, zakres pomocy udzielonej w latach 2017-2019 w ramach działań 3.4., 3.5., 6.2. i 6.4 programu „Za życiem” był wystarczający i zaspokoił potrzeby zgłoszone przez rodziców i opiekunów osób niepełnosprawnych. PUP nie zgłaszały do MUW trudności w realizacji działań, w tym we współpracy z OPS, a niski poziom wdrożenia spowodowany był m.in. brakiem zainteresowania ze strony osób uprawnionych i ich obawą o utratę świadczeń opiekuńczych, brakiem osób bezrobotnych, spełniających kryteria udziału w programie oraz brakiem gotowości pracodawców do zatrudnienia osób niepełnosprawnych i ich opiekunów.

W latach 2017-2020 (I pół.) MUW nie kontrolował PUP w zakresie realizacji działania 3.5. Dyrektor WPS wyjaśniła, że brak kontroli w latach 2018-2019 wynikał ze zmian organizacyjnych w MUW, tj. przekazania zadań dotyczących osób bezrobotnych z WPS do Wydziału Rynku Pracy. Natomiast w 2020 r. odstąpiono od kontroli PUP z powodu realizacji dodatkowych, pilnych zadań w ramach tzw. tarcz anty kryzysowych.

(akta kontroli tom I str. 225-231, 235-252, tom II str. 373-426)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

⁸¹ Ponieważ zgodnie ze sposobem realizacji poddziałania 3.5.6. określonym w programie „Za życiem” wnioski o przyznanie środków rezerwy FP na realizację programu do ministra właściwego do spraw pracy składa marszałek województwa.

Wojewoda w 2018 r. nie wystąpił do PUP o dane na temat wdrożenia przez nie w 2017 r. działań 3.5, 6.2 i 6.4 mimo, że jego obowiązki⁸² w tym zakresie określono w art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁸³ i postanowieniach programu „Za życiem”. Powyższe skutkowało brakiem monitoringu w 2017 r. realizacji wymienionych działań.

Dyrektor WPS wyjaśniła, że wystąpiono do WUP jako jednostki realizującej zadania samorządu województwa w zakresie polityki rynku pracy, do której należy m.in. inicjowanie programów regionalnych i ich realizowanie w porozumieniu z PUP. WUP poinformował o braku danych.

(akta kontroli tom I str. 204-208, 235, 237, 240, 242, 244. 355, 360)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2018-2019 Wojewoda monitorował realizację działań PUP, dotyczących wspierania zatrudnienia osób z grup docelowych programu „Za życiem” oraz pozyskał informacje o przyczynach niskiego zainteresowania osób niepełnosprawnych i ich opiekunów poszczególnymi działaniami. Brak monitoringu za 2017 r. dotyczył pierwszego roku realizacji programu.

OBSZAR

4. Monitoring realizacji programu „Za życiem”

4.1. Wojewoda występując do jst o analizę potrzeb na temat asystentów rodziny, miejsc dla dzieci wymagających szczególnej opieki, miejsc w ŚDS oraz mieszkań chronionych i dla matek z dziećmi, informował samorządy o programie „Za życiem” i sposobach jego realizacji. Kwestie związane z promocją i realizacją programu omawiano z przedstawicielami jst na sześciu spotkaniach w Warszawie, Płocku, Ostrołęce, Ciechanowie i Siedlcach we wrześniu i październiku 2018 r. oraz na spotkaniach z kierownikami ŚDS w 2019 r. W przypadku małego zainteresowania, MUW pisemnie zachęcał jst do korzystania z dofinansowania⁸⁴. Ponadto w 2017 r. w MUW opracowano i rozpowszechniono „Informator dla Rodziców i Opiekunów Dziecka z Niepełnosprawnością”, który zawierał m.in. informacje o świadczeniach i nowych formach pomocy⁸⁵.

(akta kontroli tom I str. 96-104, 255-260, 317-322, 332-339, 352, 389-401, tom II str. 265-276, 291, 305-306)

W celu zebrania informacji i oceny przez WPS realizacji programu „Za życiem” za lata 2017-2019, komórki organizacyjne MUW⁸⁶ występowały o dane m.in. do gmin, powiatów, Marszałka Województwa Mazowieckiego, OPS, PUP, PCPR oraz Mazowieckiego Kuratora Oświaty. Uzyskane za te lata informacje dotyczyły odpowiednio: 16, 24 i 28 z 31 działań wymienionych w programie „Za życiem”.

Dyrektor WPS wyjaśniła, że bieżącej oceny instrumentów, o której mowa w części „Sposób wykonywania zadań w ramach programu” programu „Za życiem”, w MUW dokonywano m.in. poprzez zawieranie umów, zbieranie informacji, udzielanie i przyjmowanie wyjaśnień, analizę przekazywanych przez jst sprawozdań, nadzór i kontrolę, co pozwalało na ocenę podejmowanych działań i osiąganych efektów.

(akta kontroli tom II str. 276-278, 318-327, 446-448)

W ramach realizacji obowiązku przekazywania kompleksowych informacji o programie i sytuacji w obszarach objętych celami programu, w latach 2019-2020 MUW przekazywał do MRPiPS: informacje na temat realizacji działań 1.4, 3.2 i 4.7 w latach poprzednich⁸⁷, coroczne sprawozdania z realizacji programu *Asystent*

⁸² Tj.: 1) sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań polityki rynku pracy wykonywanych przez marszałka województwa lub starostę, wojewódzkie lub powiatowe urzędy pracy oraz inne podmioty i 2) monitoring realizacji programu „Za życiem” poprzez m.in. zbieranie informacji o jego realizacji i dokonywanie bieżącej oceny instrumentów.

⁸³ Dz. U. z 2020 r., poz. 1409, ze zm. Do zadań wojewody w zakresie polityki rynku pracy należy sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań wykonywanych m.in. przez powiatowe urzędy pracy w zakresie sposobu prowadzenia przez urzędy pracy usług rynku pracy.

⁸⁴ Pisma nr: WPS-I.9421.4.1.2018.WKB z 23 lipca 2018 r. i WPS-I.946.13.2019.MW z 28 stycznia 2020 r.

⁸⁵ https://www.kuratorium.waw.pl/ftp/Mazowiecki_Informator_dlaRodzicow_iOpiekunow_Dziecka_z_Niepełnosprawnoscia1.pdf.

⁸⁶ WPS, Wydział Zdrowia, Wydział Rynku Pracy, Wydział ds. Osób Niepełnosprawnych, Biuro Rozwoju i Inwestycji.

⁸⁷ Pisma nr: WPS-I.946.4.10.2019.WKB z 29 kwietnia 2019 r. i WPS-IV.9421.11.2.2020.TW z 20 kwietnia 2020 r.

rodziny, programu *Maluch plus*, informacje z wykorzystania dotacji na tworzenie mieszkań chronionych, rozwój sieci ŚDS, w tym z wykorzystania podwyższonej dotacji oraz inne wymagane przez MRPiPS informacje o realizacji działań z programu „*Za życiem*”. Ponadto MUW przekazywał sprawozdania z udzielonych świadczeń pomocy społecznej (MPiPS-03) i sprawozdania o placówkach zapewniających całodobową opiekę i wsparcie (MPiPS-05).

Dyrektor WPS wyjaśniła, że monitoring był realizowany poprzez zbieranie i analizę informacji otrzymanych od jednostek. Realizację poszczególnych działań Wojewoda oceniał zatwierdzając sprawozdania beneficjentów i dane w systemie CAS.

W latach 2017-2020 Wojewoda nie przekazał do MRPiPS kompleksowych (całościowych) informacji o wszystkich 31 działaniach programu, jak i sytuacji w obszarach objętych celami programu.

(akta kontroli tom I str. 19-66, 194-217, 311-312, tom II str. 30-48, 198-199, 215-264, 278-280, 323-327, 427, 433, 441-473)

4.2. Wojewoda corocznie, zgodnie z art. 13 ust. 2 ustawy o wsparciu, do dnia 30 kwietnia przekazywał Radzie Ministrów Informację z realizacji ustawy za rok poprzedni. Wszystkie Informacje, zgodnie z art. 8-10 ustawy o wsparciu, zawierały dane dotyczące wzmocnienia profilaktycznego aspektu zadań asystenta rodziny i jednorazowego świadczenia w wysokości 4,0 tys. zł, przy czym Informacje za lata 2017-2019 r. zawierały dane dotyczące odpowiednio 10, 14 i 18 z 31 działań wymienionych w programie „*Za życiem*”.

Dyrektor WPS wyjaśniła, że Wojewoda w informacji do RM przekazał wszystkie dane, jakimi dysponował.

(akta kontroli tom II str. 281-322, 427, 432)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Wojewoda w latach 2017-2020 nie w pełni realizował monitoring programu „*Za życiem*”, określony w pkt „*Sposób wykonywania zadań w ramach programu*”, nieprzekazując do MRPiPS zbiorczych i kompleksowych informacji o wszystkich 31 działaniach programu, jak i sytuacji we wszystkich obszarach objętych celami programu.

Dyrektor WPS wyjaśniła, m.in. że program „*Za życiem*” nie wskazuje trybu, sposobu i terminów przekazywania do MRPiPS zbiorczych i kompleksowych informacji o wszystkich działaniach programu.

(akta kontroli tom II str. 276--280, 427, 433, 441-473)

Zdaniem NIK, Wojewoda, zgodnie z zapisami programu oraz art. 22 pkt 1 i 6 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie⁸⁸, zobowiązany był objąć monitoringiem i oceną wszystkie 31 działań Programu w zakresie przekazywania do MRPiPS zbiorczych i kompleksowych informacji o programie i sytuacjach w obszarach objętych programem.

OCENA CZĄSTKOWA

Wojewoda w latach 2017-2020 (I pół.) zgodnie z obowiązkiem określonym w programie „*Za życiem*” udzielał wyjaśnień i informacji o programie i sposobach jego realizacji oraz zbierał informacje o realizacji programu na obszarze województwa. Niepełny monitoring programu polegał w szczególności na nieprzekazywaniu kompleksowych informacji o programie, co skutkowało przekazywaniem niekompletnych danych do MRPiPS.

⁸⁸ Wojewoda odpowiada za wykonywanie polityki Rady Ministrów w województwie, w szczególności dostosowuje do miejscowych warunków cele polityki Rady Ministrów oraz w zakresie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach, koordynuje i kontroluje wykonanie wynikających stąd zadań, a także wykonuje inne zadania określone w odrębnych ustawach oraz ustalone przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu skrócenia czasu zawierania umów z beneficjentami;
2. Rzetelne sporządzanie sprawozdań wojewódzkich z realizacji poszczególnych działań programu „Za życiem”;
3. Przekazywanie do MRPiPS informacji dotyczącej rodzaju i liczby orzeczeń lub zaświadczeń dzieci niepełnosprawnych lub wymagających szczególnej opieki, w tym korzystających z miejsc opieki dofinansowanych z programu *Maluch plus*;
4. Sprawowanie pełnego monitoringu nad programem „Za życiem”, a w szczególności przekazywanie do MRPiPS zbiorczych informacji z realizacji programu;
5. Przeprowadzenie kompleksowych kontroli w ŚDS, w których ostatnie takie kontrole WPS przeprowadził przed 2017 r.

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 dyrektora Delegatury NIK w Warszawie.

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 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Warszawa , dnia 9 lutego 2021 r.

Kontroler
Lidia Łucka
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie
p.o. wicedyrektor
Michał Musioł

.....
podpis

.....
podpis