



Nieskuteczny system pomocy i aktywizacji

Działania na rzecz osób bezdomnych

MAŁGORZATA MILANOWSKA, ROBERT SZWAGIEL

Obowiązek przeciwdziałania bezdomności nałożono na władze publiczne na mocy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹. Udzielanie schronienia, zapewnienie posiłku i niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym – często zlecane organizacjom pozarządowym – należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym, wynikających z ustawy o pomocy społecznej². Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że działania podejmowane przez organy administracji rządowej, samorządowej oraz organizacje pozarządowe nie doprowadziły do utworzenia spójnego i skutecznego systemu, który zapewniałby kompleksowe wsparcie i aktywizację osób bezdomnych. Tylko jeden spośród 34 skontrolowanych podmiotów w pełni wykonywał zadania określone przepisami prawa.

Wprowadzenie

Bezdomność jest problemem społecznym wynikającym z wielu współistniejących przyczyn. Związana jest często z brakiem odpowiednich działań podmiotów funkcjonujących w obszarze pomocy społecznej, które powinny polegać nie tylko na doraźnym wsparciu w sytuacjach kryzysowych, lecz także na przeciwdziałaniu temu zjawisku oraz wyprowadzaniu z bezdomności.

Podkreślić należy, że dokonane od 2016 r. zmiany przepisów, dotyczących zasad udzielania pomocy osobom bezdomnym, były ukierunkowane na wzmocnienie

ich aktywności społecznej, a docelowo – wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej, ponieważ wcześniej podejmowane działania nie przynosiły oczekiwanych rezultatów.

Wprawdzie wyniki „Ogólnopolskiego badania liczby osób bezdomnych” w latach 2015, 2017 i 2019, przeprowadzonego przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wykazały, że ulegała ona stałemu zmniejszaniu i wynosiła odpowiednio: 36,2 tys., 33,4 tys. i 30,3 tys., jednak dane zebrane podczas tych badań nie były w pełni miarodajne i stanowiły jedynie wartości szacunkowe.

¹ Art. 75 ustawy z 2.4.1997 – Konstytucja RP, Dz.U. z 1997 r. nr 78 poz. 483, ze zm.

² Art. 17 ust. 1 pkt 3 ustawy z 12.3.2004 o pomocy społecznej, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1876.

Cel i zakres kontroli

Celem głównym kontroli NIK³ była odpowiedź na pytanie czy działania organów administracji rządowej, samorządowej oraz innych podmiotów, którym powierzono realizację zadań w stosunku do osób bezdomnych przynoszą rozwiązanie ich problemów i pomoc w usamodzielnianiu się.

Kontrolę przeprowadzono w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej oraz w województwach: kujawsko-pomorskim, podkarpackim, śląskim i zachodnio-pomorskim, obejmując nią cztery urzędy wojewódzkie, 17 ośrodków pomocy społecznej (ops) i 12 organizacji pozarządowych.

Niepełne wykonanie zadań ministra

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁴ – w ramach swoich obowiązków – określił koncepcję, kierunki rozwoju oraz inspirował i promował nowe formy a także metody działań dotyczące bezdomności. Wspierając działania podejmowane przez organizacje pozarządowe na rzecz osób bezdomnych, opracował programy osłonowe: „Program wspierający rozwiązywanie problemu bezdomności” oraz „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnym”. Do końca 2018 r., m.in. na zwiększenie samodzielności takich osób oraz zmianę standardów placówek świadczących im usługi, przeznaczył kwotę 23 268,3 tys. zł.

Jego zadaniem było też monitorowanie realizacji tych programów. Niestety jego kontrolą zostały objęte jedynie dwie

spośród 117 umów zawartych w latach 2016–2017 (1,7%). Niemonitorowanie i niekontrolowanie sposobu wydatkowania przekazanych środków uniemożliwiło pozyskanie rzetelnych danych na temat sposobu i prawidłowości ich wykorzystania.

Wskutek braku nadzoru nad realizacją „Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji” Minister nie miał danych o sposobie wykonania części zaplanowanych w tym programie zadań na rzecz przeciwdziałania bezdomności.

Minister nie wywiązał się również z wielu obowiązków związanych z działaniami na rzecz osób bezdomnych, określonych w ustawie o pomocy społecznej i nie miał pełnej wiedzy, m.in. o potrzebie koniecznych zmian, pozwalającej na korygowanie dotychczasowych działań. Nie monitorował standardów jakości usług, kwalifikacji personelu oraz pomieszczeń schronisk dla osób bezdomnych, noclegowni i ogrzewalni. Nie przeprowadził również analizy skuteczności działań podjętych na rzecz osób bezdomnych i nie opracował mierników pozwalających na ich rzetelną ocenę.

Uchybienia wojewodów w realizacji zadań

Wojewodowie – na zadania realizowane w obszarze pomocy społecznej bezdomnym – w ramach opracowanych przez nich programów wydatkowali środki w łącznej wysokości 4391,7 tys. zł. Przeznaczyli

³ Artykuł opracowany na podstawie Informacji o wynikach kontroli: *Działania wspierające i aktywizujące osoby bezdomne*, nr ewid. 155/2019/P/18/096/LRZ, Delegatura NIK w Rzeszowie, styczeń 2020 r. Kontrolą objęto lata 2016–2018 oraz działania i zdarzenia przed 2016 r. i po 2018 r., jeżeli miały bezpośredni wpływ na zagadnienia objęte kontrolą.

⁴ Obecnie Minister Rodziny i Polityki Społecznej.



je m.in. na dofinansowanie prac remontowych, udział w kursach i szkoleniach oraz wspieranie działań mających na celu usamodzielnianie takich osób.

Wprawdzie wywiązali się z obowiązku wynikającego z ustawy o pomocy społecznej i przeprowadzili łącznie 278 kontroli w ośrodkach pomocy społecznej i w organizacjach pozarządowych, które realizowały zadania mające na celu zapewnienie schronienia bezdomnym, jednak w ich trakcie, z wyjątkiem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego, nie sprawdzali jakości usług świadczonych osobom bezdomnym. W związku z tym nie mieli też rzeczywiście wiedzy na temat spełniania standardów wymaganych w placówkach.

Wojewodowie byli zobowiązani do prowadzenia rejestrów miejsc, w których gminy udzielały tymczasowego schronienia w formie schronisk dla osób bezdomnych, w tym z usługami opiekuńczymi, noclegowni i ogrzewalni. Rejestry nie zawierały jednakże szeregu obowiązkowych informacji, co znacznie utrudniało sprawowanie skutecznego nadzoru nad świadczeniem pomocy oraz informowanie o miejscach tymczasowego schronienia.

Podobnie jak Minister, wojewodowie nie mieli jednolitych i kompletnych danych o skuteczności udzielanej pomocy społecznej, pomimo obowiązku dokonywania takiej analizy. W związku z ogólnymi przepisami w ustawie o pomocy społecznej odnośnie do formy i zakresu przeprowadzania analizy, każdy odmiennie wykonywał to zadanie. Dwóch z nich

w ogóle nie sporządzało dokumentacji pozwalającej na dokonanie oceny podjętych działań. Nie opracowywali też mierników umożliwiających taką ocenę, niezbędnych do jej rzetelnego przeprowadzenia, z wyjątkiem Wojewody Kujawsko-Pomorskiego.

Niedopełnianie obowiązków przez ośrodki pomocy społecznej

Tylko nieliczne ops wdrożyły zasady udzielania pomocy osobom bezdomnym, wynikające ze znowelizowanej ustawy o pomocy społecznej, zmierzające nie tylko do doraźnego wsparcia, ale przede wszystkim do ich usamodzielnienia.

Ustawodawca wprowadził obowiązek zapewnienia schronienia w czterech obligatoryjnych formach, tj. w schroniskach dla osób bezdomnych, schroniskach dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowniach oraz ogrzewalniach, określając równocześnie reguły kierowania, zakres świadczonych usług i standardy dla poszczególnych rodzajów placówek.

We wszystkich wymienionych obiektach schronienia zapewniło jedynie 14 ops⁵ z terenu województwa śląskiego. Pozostałe 571, w tym 17 objętych kontrolą⁶, nie było przygotowanych do udzielenia tymczasowego azylu w każdej z nich, co było niezgodnie z obowiązującymi przepisami.

Kierownicy pięciu z 12 ośrodków, zlecając organizacjom pozarządowym zapewnienie tymczasowego schronienia, nie mieli wiedzy, czy prowadzone przez nie placówki spełniają wymagane standardy.

⁵ Z 585 ops funkcjonujących w województwach objętych kontrolą. Dane na podstawie rejestrów skontrolowanych wojewodów.

⁶ Kontrolą planową P/18/096 (12 ops) i kontrolą doraźną I/18/009 (pięć ops).

Sześć z 17 ops nieprawidłowo zleciło zadanie, pomijając konkursy ofert lub nie stosując procedur określonych w ustawie z 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych⁷.

Przepisy znowelizowanej ustawy o pomocy społecznej nałożyły na ośrodki pomocy społecznej obowiązek przeprowadzenia – przed wydaniem decyzji o skierowaniu do schroniska – wywiadów środowiskowych z osobami bezdomnymi i zawarcia z nimi kontraktów socjalnych. Miało to na celu rzetelne rozpoznanie sytuacji każdej osoby oraz określenie adekwatnych do jej potrzeb działań, mających na celu wzmocnienie aktywności społecznej a docelowo wyjście z bezdomności oraz doprowadzenie do uzyskania samodzielności życiowej. Mimo to, niektóre z ops nie stosowały przyjętych zasad. Kierując osoby bezdomne do schronisk nie wydawały obowiązkowych decyzji administracyjnych, umieszczając je tam na podstawie pism kierujących czy ustnych uzgodnień. Umieszczały osoby bezdomne w schroniskach przed zawarciem kontraktów socjalnych, wydawały decyzje z pominięciem wywiadów środowiskowych, przed ich przeprowadzeniem bądź dopiero po ponad dwóch tygodniach od ich zamieszkania w placówkach. Kontrakty socjalne określające cele i zadania do wykonania dla osób bezdomnych sporządzano w 13 ops, w tym w dwóch – dopiero od 2018 r.; w 11 ops uwzględniono rzetelnie zdiagnozowane potrzeby podopiecznych, którzy aktywnie uczestniczyli też w ich przygotowaniu.

Przedstawione powyżej uchybienia uniemożliwiały skuteczną realizację założonego w ustawie o pomocy społecznej celu, polegającego na usamodzielnianiu osób bezdomnych i ich wyjściu z bezdomności.

Przyczyniało się do tego także nieprzekazywanie organizacjom pozarządowym prowadzącym schroniska zarówno wywiadów środowiskowych, jak i kontraktów socjalnych, które zawierały wiele istotnych informacji o sytuacji tych osób. Wszystkie ops objęte kontrolą współpracowały z innymi podmiotami w celu identyfikacji potrzeb i udzielania pomocy, ale poziom, zakres, formy i częstotliwość współpracy były różne i, w związku z brakiem regulacji ustawowych, zależały od inicjatywy oraz kreatywności każdego z pracowników socjalnych zajmujących się problematyką osób bezdomnych. Jednak żaden z kontrolowanych ośrodków pomocy społecznej nie informował organizacji pozarządowych o zadaniach ujętych w kontraktach, które należało realizować z osobami bezdomnymi. Było to spowodowane m.in. nieregulowaniem w przepisach prawa zasad umożliwiających udostępnianie zarówno informacji ujętych w wywiadach środowiskowych, jak i w kontraktach socjalnych oraz ograniczeniami związanymi z ochroną danych osobowych.

Rzetelne prowadzenie bieżącej pracy socjalnej oraz wykonywanie zadań ujętych w kontraktach utrudniało w praktyce także kierowanie przez ops osób bezdomnych do placówek niejednokrotnie znacznie od nich oddalonych. W skrajnym przypadku jeden z kontrolowanych ops załatwił tymczasowe schronienie w placówce

⁷ Dz.U. z 2019 r. poz. 2019, ze zm.



oddalonej o 643 km. Powodowało to utratę stałego kontaktu z beneficjentami pomocy i ograniczało możliwości skutecznej pracy socjalnej.

Kontrolowane ops w niewielkim zakresie korzystały z możliwości, które wskazano w ustawie o pomocy społecznej, tj. sporządzania indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności oraz osłonowych dla osób bezdomnych. Opracował je tylko jeden z 12 ops (dotyczyły 36 osób) i były ukierunkowane na udzielanie wsparcia w życiowym usamodzielnieniu, zawierały cele pracy z podopiecznym, formy i terminy realizacji działań, również wspierająco-aktywizujących. Zaledwie cztery ops posiadały lokalne programy osłonowe oraz uczestniczyły w programach opracowanych przez inne podmioty.

Korzystanie przez ośrodki pomocy społecznej ze wspomnianych możliwości w szerszym zakresie przyczyniłoby się do pełniejszej realizacji zamierzeń ustawodawcy, wprowadzonych do ustawy o pomocy społecznej i związanych z aktywizacją bezdomnych.

Ośrodki nie posiadały pełnej wiedzy o skuteczności podjętych działań, ponieważ nie miały obowiązku dokonywania oceny w tym zakresie. Jedynie sześć z nich monitorowało i prowadziło ewaluację świadczonych usług i w związku z tym dysponowało informacjami o osobach, które usamodzielnili się i wyszły z bezdomności.

Tylko połowa ops sprawowała nadzór nad realizacją zleconego organizacjom pozarządowym zadania polegającego na zapewnieniu schronienia. Pozostałe, z powodu niezawarcia umów i porozumień

lub zlecenia go w innym trybie niż wyznaczony, nie korzystały z możliwości przewidzianej w ustawie z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁸, nie mogły przeprowadzić stosownych kontroli.

Niedociągnięcia organizacji pozarządowych

Organizacje pozarządowe prowadzące schroniska zaspokoili wprawdzie podstawowe potrzeby życiowe osób bezdomnych, jednak w związku z nieposiadaniem informacji z ops o sytuacji skierowanych do nich osób podejmowały działania pomocowe głównie na podstawie własnych ustaleń. Brak współpracy organizacji pozarządowych z ośrodkami pomocy społecznej, które zawierały kontrakty socjalne, powodował, że nie było wiadomo, jakie cele i działania zostały w nich ujęte, zatem ograniczało to efektywność udzielanej w schroniskach pomocy.

Organizacje pozarządowe, podobnie jak ops, rzadko korzystały z możliwości opracowania indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności. Przygotowano je jedynie w czterech spośród 11 podmiotów, obejmując zaledwie 9,7% osób przebywających w skontrolowanych schroniskach.

Podmioty udzielające schronienia były zobowiązane do podjęcia działań ukierunkowanych na wdrożenie określonych w przepisach wymogów dla prowadzenia takiej działalności. Nie wszystkie skontrolowane placówki zapewniły określone w przepisach prawa standardy dotyczące obiektów oraz zatrudnienia i kwalifikacji personelu.

Jedynie w 13 z 27 wdrożono standardy ustalone dla tych obiektów. Spośród

⁸ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1057.

pozostałych czternastu, które w dniu zakończenia kontroli ich nie spełniały – w przypadku dwunastu termin dostosowania upłynął dopiero 31 grudnia 2020 r. Wymogów dotyczących liczby pracowników socjalnych i opiekunów oraz ich kwalifikacji nie wypełniało 21 placówek⁹.

Kierownicy dziewięciu spośród 17 schronisk objętych kontrolą nie mieli odpowiednich kwalifikacji, tj. specjalizacji z zakresu organizacji pomocy społecznej oraz stażu pracy.

Dwie organizacje pozarządowe, nie mając możliwości faktycznego świadczenia usług zgodnie z obowiązującymi standardami – w schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi, noclegowni, ogrzewalni – zawarły jednak z ops umowy i porozumienia na zapewnienie udzielania schronienia w tych formach.

Organizacje pozarządowe prowadzące schroniska nie miały pełnej wiedzy o skuteczności podjętych działań. Osiem z nich, w których w okresie objętym kontrolą przebywało łącznie 3935 osób, zgromadziło dane dotyczące zaledwie 201 pensjonariuszy, którzy się usamodzielnili. Brak obowiązku oceniania skuteczności udzielanego wsparcia spowodował, że pozostałe organizacje nie dysponowały takimi danymi.

Wnioski pokontrolne

W związku z ustaleniami Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski do: Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, wojewodów, ośrodków pomocy społecznej i organizacji pozarządowych zapewniających tymczasowe schronienie.

Wnioski do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wskazywały na konieczność dokonania zmian w ustawie o pomocy społecznej.

Wprowadzenie terminu na zawarcie kontraktu socjalnego z osobą bezdomną (np. do dwóch tygodni), po uprzednim przyjęciu jej do schroniska, przyspieszyłoby udzielanie niezbędnej pomocy oraz pozwoliłoby pracownikom socjalnym na rozpoznanie potrzeb i opracowanie adekwatnego kontraktu socjalnego.

W celu skutecznej realizacji zadań wynikających z ustawy o pomocy społecznej, uszczegółowienia wymagały zagadnienia związane z udostępnianiem wywiadów środowiskowych i kontraktów socjalnych organizacjom pozarządowym prowadzącym placówki zapewniające tymczasowe schronienie. W związku z tym konieczne było określenie zasad współpracy pomiędzy ops i tymi podmiotami.

Mobilizująco, zarówno na osoby bezdomne, jak i udzielające im wsparcia, działałoby określanie w kontraktach socjalnych terminów ich obowiązywania, realizacji poszczególnych zadań, a także wprowadzenie obowiązku ewaluacji. Wdrożenie takich zmian umożliwiłoby również bieżące i systematyczne korygowanie zastosowanych metod oraz działań.

Doprecyzowanie wymagań odnośnie do formy, zakresu, mierników, terminu oraz sposobu przeprowadzania analizy skuteczności pomocy społecznej przez Ministra oraz analizy stanu i skuteczności pomocy społecznej przez wojewodów, umożliwiłoby gromadzenie jednolitych,

⁹ Dla 19 placówek termin dostosowania upłynął 31.12.2020.



porównywalnych oraz wiarygodnych informacji o działaniach podejmowanych na rzecz osób bezdomnych.

Wprowadzenie przepisu zobowiązującego ops i organizacje pozarządowe zapewniające tymczasowe schronienie do dokonywania oceny skuteczności udzielonego wsparcia, pozwalałoby na gromadzenie informacji o podejmowanych działaniach, ewaluację i na dokonywanie zmian.

Do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej NIK wnioskowała także o podjęcie skutecznych działań zmierzających do rzetelnego realizowania obowiązków: monitorowania i kontroli prawidłowości wydatków dokonywanych w ramach programów ministerialnych oraz spełniania standardów jakości usług przez placówki zapewniające tymczasowe miejsce do życia.

Do wojewodów NIK wniosła o realizację obowiązku ujętego w ustawie o pomocy społecznej, dotyczącego przeprowadzania kontroli jakości usług świadczonych osobom bezdomnym w placówkach i rzetelne prowadzenie rejestrów miejsc, w których gminy udzielają tymczasowego wsparcia.

Wnioski skierowane do ops dotyczyły rzetelnego wykonywania ustawowych obowiązków w zakresie:

- zapewnienia możliwości udzielenia tymczasowego schronienia we wszystkich ustawowych formach,
- zlecenia w odpowiednim trybie zadań podmiotom spełniającym wymogi,
- wydawania decyzji administracyjnych kierujących osoby bezdomne do schronisk, przeprowadzenia wywiadów środowiskowych i zawierania kontraktów socjalnych,
- korzystania z możliwości opracowania indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności,

- finansowania kosztów udzielenia tymczasowego schronienia osobom bezdomnym,
- przekazywania wojewodom danych do rejestrów miejsc, w których gminy udzielają tymczasowego schronienia,
- upowszechniania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji odnośnie do form pomocy dostępnych osobom bezdomnym.

Wnioski do organizacji pozarządowych zapewniających tymczasowe schronienie dotyczyły:

- niepobierania opłat za pobyt w schronisku bezpośrednio od osób bezdomnych, skierowanych tam przez ośrodki pomocy społecznej lub gdy ops współfinansował koszty ich pobytu;
- rozważenia możliwości szerszego korzystania z instytucji indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności;
- zatrudniania na stanowiskach kierowników schronisk dla bezdomnych osób spełniających wymagania określone w ustawie o pomocy społecznej;
- dostosowania do ustawowych standardów placówek zapewniających tymczasowe schronienie.

Podsumowanie

Wyniki kontroli NIK wskazały, że działania podejmowane przez organy administracji rządowej, samorządowej oraz organizacje pozarządowe nie doprowadziły do utworzenia spójnego i skutecznego systemu, który zapewniłby kompleksowe wsparcie i aktywizację osób w kryzysie bezdomności. Wprowadzane od 2016 r. rozwiązania, które miały służyć osiągnięciu tego celu nie funkcjonowały prawidłowo. Zidentyfikowano zarówno obiektywne przeszkody utrudniające zgodną

z przepisami prawa i skuteczną realizację zadań, jak też nieprzestrzeganie przepisów przez podmioty, którym powierzono obowiązek zapewnienia bezdomnym tymczasowego schronienia. Skupiały się one głównie na zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych tych osób, zapewniając im schronienie, posiłek czy niezbędne ubranie, zwykle pomijając nowatorski sposób realizacji zadań, wynikający z wprowadzonych zmian w ustawie o pomocy społecznej.

Tylko jeden spośród 34 skontrolowanych podmiotów w pełni realizował swoje zadania określone przepisami prawa.

Poza nielicznymi wyjątkami, kontrolowane podmioty nie miały pełnej wiedzy o skuteczności podejmowanych przez siebie działań.

**MAŁGORZATA MILANOWSKA,
ROBERT SZWAGIEL,**
Delegatura NIK w Rzeszowie

Słowa kluczowe: osoby bezdomne, ośrodki pomocy społecznej, przeciwdziałanie bezdomności, schronienie tymczasowe, system wsparcia i aktywizacji

ABSTRACT

Measures to Support the Homeless – Ineffective Support and Activation System

The changes in the regulations introduced since 2016, related to support for the homeless, have been directed towards strengthening their social activity, and ultimately – towards leaving homelessness and gaining self-reliance, since the measures taken previously did not bring the expected results. The results of the national count of homeless persons conducted in 2015, 2017 and 2019 by the Ministry of Family, Labour and Social Policy indicate that the number of the homeless has been constantly decreasing, and that it stood at 36,200, 33,400 and 30,300 respectively, still the data gathered during the research were not fully reliable and the numbers were estimations only. That is why NIK decided to carry out an audit to examine whether the activities of the government administration, self-governments and other entities tasked with support for the homeless result in solutions to their problems and assistance in achieving self-reliance. The audit was conducted at the Ministry of Family, Labour and Social Policy, and in the regions Kujawsko-Pomorskie, Podkarpackie, Śląskie and Zachodniopomorskie, comprising four regional offices, 17 social support centres and twelve non-governmental organisations.

Małgorzata Milanowska, NIK's Regional Branch in Rzeszów

Robert Szwagiel, NIK's Regional Branch in Rzeszów

Key words: homeless people, social welfare centres, counteracting homelessness, temporary shelter, support and activation system