



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.411.004.01.2018

*Do wprowadzenia
do BIP - 708-2019.
H. Rycheń*

Pani Beata Kowalczyk
Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej
ul. Marii Skłodowskiej-Curie 5/7
05-420 Józefów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

R/18/004 – Pomoc świadczona przez gminy osobom żyjącym w ubóstwie

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, ul. Marii Skłodowskiej-Curie 5/7, 05-420 Józefów.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Beata Kowalczyk, kierownik Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej od 1 kwietnia 2016 r. W związku z zawarciem małżeństwa (w trakcie trwania kontroli NIK) nastąpiła zmiana nazwiska. Poprzednio Pani kierownik posługiwała się nazwiskiem Piętka. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki kontrolowanej poprzednio pełniła Pani Elżbieta Turek, kierownik Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej od 7 grudnia 1993 r. (akta kontroli str. 29, 1052)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Identyfikacja mieszkańców zagrożonych i żyjących w ubóstwie oraz projektowanie adekwatnych działań na rzecz jego ograniczenia. 2. Realizacja działań mających na celu wychodzenie z ubóstwa. 3. Efekty podejmowanych działań zmierzających do ograniczenia skali ubóstwa.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016–2018 (I półrocze) z wykorzystaniem danych statystycznych i dokumentów strategicznych gminy z lat wcześniejszych.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 i art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontroler	1. Paweł Adamowicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPS/43/2018 z 29 października 2018 r. (akta kontroli str.1)

¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Józefowie (dalej: MOPS lub Ośrodek) rozpoznawał problemy społeczne poprzez m.in. diagnozowanie przyczyn i monitorowanie skali ubóstwa na terenie gminy. Realizując zadania wynikające z przepisów powszechnie obowiązujących, w tym przede wszystkim z ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej i uregulowań wewnętrznych MOPS identyfikował osoby żyjące w ubóstwie oraz prawidłowo obejmował pomocą osoby ubogie wymagające wsparcia, korzystając m.in. z programów ośłonowych. Działając na rzecz ograniczenia skali ubóstwa Ośrodek udzielał pomocy głównie na podstawie wniosków składanych przez zainteresowanych. Osoby ubogie – zgodnie z obowiązującymi wymogami ustawowymi – uzyskiwały materialne wsparcie w postaci zasiłków stałych (stanowiących najpowszechniejszą formę wsparcia), okresowych i celowych. MOPS dofinansowywał również opłaty za usługi opiekuńcze oraz pobyt w Domu Pomocy Społecznej (dalej DPS), zapewniał finansowanie posiłków w szkole oraz schronienia osób bezdomnych, opłacał koszty pogrzebu, a także finansował składki na ubezpieczenie zdrowotne osób, którym przyznawał zasiłek stały. Jednocześnie ze strony pracowników Ośrodka osoby wymagające wsparcia objęte były niematerialnymi działaniami pomocowymi o wielowymiarowym charakterze.

Podejmując ocenę działań Ośrodka w zakresie objętym kontrolą należy mieć na uwadze niekorzystne trendy demograficzne, gdyż liczba osób w wieku powyżej 60 lat, a więc wielokrotnie znajdujących się lub zagrożonych coraz trudniejszą sytuacją życiową, stanowi coraz większy odsetek mieszkańców Józefowa – w 2015 r. wynosił on 17%, gdy na koniec 2017 wzrósł do 24%, co oznacza przyrost o 7 punktów procentowych. Jednocześnie o 23% wzrosła liczba osób w wielu powyżej 60 lat korzystających z pomocy społecznej, a liczba osób w tym wieku korzystających z pomocy z tytułu ubóstwa zwiększyła się o 17%. W tym kontekście należy zauważyć, że realizując zadania mające na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, oprócz znacznego zwiększenia liczby osób korzystających z usług opiekuńczych, Ośrodek nie rozwijał i nie wykorzystywał w pełni możliwości uruchomienia form pomocy przewidzianych w ustawie o pomocy społecznej w postaci m.in. opracowania i realizacji projektów socjalnych czy uruchomienia poradnictwa specjalistycznego (jedynie poradnictwo prawne prowadzono w Urzędzie Miasta Józefów). Z osobami objętymi wsparciem nie zawierano także kontraktów socjalnych, których stosowanie jest również wymienione w ww. ustawie jako kolejna możliwa do zastosowania forma pomocy.

W okresie objętym kontrolą nakłady przeznaczone na pomoc dla osób ubogich utrzymywały się na wyrównanym poziomie i wyniosły odpowiednio: 858 tys. zł, 891 tys. zł i 441 tys. zł, stanowiąc ok. 45% środków finansowych przeznaczonych na pomoc społeczną, ewidencjonowanych w dziale 852. Nakłady na pomoc społeczną utrzymywały się na stałym poziomie ok. 2 mln zł, stanowiąc ok. 2% w wydatkach ogółem gminy.

We wszystkich latach objętych kontrolą ubóstwo każdorazowo stanowiło dominujący powód przyznania przez MOPS pomocy społecznej. W efekcie podejmowanych działań w latach 2016-2018 (I połowa) z powodu ubóstwa Ośrodek przyznał pomoc odpowiednio 308, 274 i 171 osobom. Przy malejącej liczbie należy jednak zwrócić uwagę na niewielki wskaźnik rotacji podopiecznych, gdyż nowe osoby stanowiły

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

zaledwie ok. 8% tej populacji, jednak pomoc z tytułu ubóstwa z reguły ma charakter długotrwały, związany m.in. ze zjawiskiem dziedziczenia biedy.

Niewątpliwe utrudnienie dla prawidłowej identyfikacji mieszkańców zagrożonych i żyjących w ubóstwie oraz projektowaniu i wykonywaniu działań w celu jego ograniczenia stanowiło wykonywanie obowiązków przez pracowników socjalnych zatrudnionych i świadczących pracę, których liczba była niezgodna z wymogami ustawowymi. Kolejną stwierdzoną nieprawidłowością był brak regulaminu organizacyjnego obejmującego wszystkie zadania realizowane przez Ośrodek. NIK ustaliła również, że MOPS jako podmiot koordynujący i odpowiedzialny za monitorowanie działań wyznaczonych w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Józefowa na lata 2016-2010 nie wywiązał się z obowiązku opracowywania raportów w tym zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Identyfikacja mieszkańców zagrożonych i żyjących w ubóstwie oraz projektowanie adekwatnych działań na rzecz jego ograniczenia.

Opis stanu faktycznego

1. MOPS jest jednostką organizacyjną gminy i obejmuje zasięgiem działania obszar miasta Józefowa. Ośrodek realizuje zadania własne gminy w zakresie pomocy społecznej zgodnie z ustaleniami Burmistrza Miasta Józefowa oraz zadania zlecone gminie, zgodnie z ustaleniami przekazanymi w tej sprawie przez Wojewodę Mazowieckiego. W uchwalonym w 2014 r. statucie MOPS⁴ wskazano, że zakres działania obejmuje m.in. zadania umożliwiające osobom i rodzinom przewyższanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać wykorzystując własne środki, możliwości, uprawnienia. W zakresie związanym z ograniczeniem zjawiska ubóstwa do zadań ośrodka należy m.in.: wypłata i realizacja świadczeń wynikających z ustawy o pomocy społecznej, a w szczególności: przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych i okresowych, przyznawanie pomocy rzeczowej, przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego, opłacanie składek na ubezpieczenia zdrowotne, praca socjalna, realizacja zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, mających na celu ochronę poziomu życia osób, rodzin i grup społecznych.

Organizacja wewnętrzna Ośrodka określona została na podstawie regulaminu organizacyjnego z 2009 r.⁵. Należy zaznaczyć, że w dokumencie tym brak jest np. odniesienia do zadań realizowanych przez MOPS od 6 lat, wynikających z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej⁶. W konsekwencji w obowiązującym regulaminie organizacyjnym brak jest m.in. zadań i obowiązków asystenta rodziny. Kierownik MOPS wyjaśniła, że projekt regulaminu organizacyjnego został przygotowany w 2017 r., jednak z uwagi na zmiany organizacyjne oraz zaangażowanie w bieżącą działalność ośrodka, został

³ 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.

⁴ Statut MOPS został wprowadzony na podstawie uchwały nr 389/VI/2014 Rady Miasta Józefowa z dnia 2014 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Józefowie.

⁵ Regulamin organizacyjny MOPS został wprowadzony na podstawie zarządzenia nr 5/2009 Kierownika MOPS w Józefowie z dnia 1 lipca 2009 r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego MOPS w Józefowie.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 998 ze zm.

niedawno zaopiniowany przez radcę prawnego i w ciągu miesiąca ma zostać podpisany przez Burmistrza.

W MOPS zatrudnionych jest 9 pracowników, w tym: kierownik, główny księgowy (w wymiarze 4/5 etatu), 5 pracowników socjalnych, asystent rodziny oraz pracownik administracyjny (3/4 etatu). Podczas prowadzenia czynności kontrolnych MOPS nie spełniał żadnego z dwóch warunków wynikających z art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej. Wg stanu na 31 października 2018 r. w Józefowie zamieszkiwało 19.835 osób, a MOPS pomocą obejmował 206 środowisk. Na 5 osób zatrudnionych na stanowiskach pracowników socjalnych 2 przebywają na urloпах macierzyńskich. W ten sposób na jednego pracownika socjalnego świadczącego pracę przypadało 68 rodzin lub 6611 mieszkańców⁷. Dwukrotnie ogłaszany był nabór na stanowisko pracownika socjalnego (na zastępstwo), jednak bez pozytywnego skutku – w pierwszym naborze brak ofert, w drugim zgłosił się jeden kandydat, którego oferta nie została zaakceptowana przez kierownika MOPS.

W Ośrodku nie został wyodrębniony dział (zespół) ds. osób żyjących w ubóstwie. Takie rozwiązanie przewidziano w art. 110a ustawy o pomocy społecznej, w którym wskazano, że w ramach struktury organizacyjnej ośrodka pomocy społecznej może zostać wyodrębniony zespół realizujący zadania w zakresie pracy socjalnej czy też zespół realizujący zadania w zakresie usług pomocy społecznej lub zespół wykonujący obie ww. formy aktywności. W ramach obowiązków wynikających z zakresów obowiązków, pracownicy socjalni zajmują się wszystkimi sprawami, bez względu na przyczynę wystąpienia z wnioskiem o pomoc do MOPS, z uwzględnieniem wyznaczonych rejonów działania.

Zgodnie z art. 119 ust. 2 pkt 6 ustawy o pomocy społecznej, pracownik socjalny jest zobowiązany do podnoszenia swoich kwalifikacji zawodowych przez udział w szkoleniach i samokształceniu. Pracownicy socjalni MOPS w Józefowie systematycznie uczestniczą w szkoleniach specjalistycznych, podnoszą swoje kwalifikacje. Szkolenia są finansowane z budżetu Ośrodka. Koszty szkoleń pracowników związane z pomocą społeczną w okresie objętym kontrolą kształtowały się następująco: w 2016 r. – 3 tys. zł, w 2017 r. – 4 tys. zł oraz 2 tys. zł w I połowie 2018 r. Ponadto biorą oni udział w bezpłatnych szkoleniach organizowanych np. przez Mazowieckie Centrum Polityki Społecznej lub Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

Art. 121a ww. ustawy wprowadził możliwość korzystania przez pracowników socjalnych z poradnictwa superwizyjnego i przeciwdziałania wypaleniu zawodowemu, jednak dotychczas nie brali oni udziału w takich formach doskonalenia zawodowego. W 2018 r. Miasto Józefów podpisało porozumienie partnerskie z Fundacją Innowacji i Społeczeństwa Obywatelskiego w ramach projektu „Razem możemy lepiej” wspieranego przez Samorząd Województwa Mazowieckiego. Jednym z założeń jest udział w grupach roboczych pracowników bezpośrednio pracujących z osobami stosującymi i doświadczającymi przemocy⁸. Wyznaczono dwóch pracowników, którzy będą uczestniczyli w tych spotkaniach.

(akta kontroli str.23-56, 1015, 1050, 1051)

⁷ Art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej stanowi, że ośrodek pomocy społecznej zatrudnia pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na 2000 mieszkańców lub proporcjonalnie do liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących, objętych pracą socjalną w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących.

⁸ Grupa Ballinta - udział w grupie stwarza możliwość ulepszenia relacji z klientem, poznanie klienta oraz rozumienie siebie w relacji z nim. Ich sedno stanowi odkrywanie sygnałów ukrytych w komunikacji niewerbalnej, swoich ukrytych i jawnych potrzeb i motywacji czy wartości. Uczestnicy otrzymują wsparcie emocjonalne, które sprawia, że lepiej radzą sobie ze stresem i wypaleniem zawodowym, nabywają umiejętności rozpoznawania i kontroli emocji.

2. Zgodnie z art. 15 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej, pomoc społeczna polega m.in. na analizie i ocenie zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej, natomiast art. 119 ust. 1 pkt 7 ww. ustawy stanowi, że do zadań pracownika socjalnego należy m.in.: współpraca i współdziałanie z innymi specjalistami w celu przeciwdziałania i ograniczenia patologii i skutków negatywnych zjawisk społecznych.

W MOPS nie wdrożono diagnozy sytuacji osób żyjących w ubóstwie. Lokalne potrzeby w zakresie ubóstwa są rozpoznawane i analizowane corocznie podczas przygotowania oceny zasobów społecznych oraz sprawozdania dotyczącego sytuacji osób starszych w gminie. Kierownik dokonuje analizy biorąc pod uwagę liczbę osób starszych zamieszkujących w mieście, pod kątem korzystania ich z pomocy w formie usług opiekuńczych i skierowania do domu pomocy społecznej. Analizy osób korzystających i wypłacanych świadczeń dokonuje się na bieżąco tworząc plany budżetu na kolejne lata, jak również bieżące analizy wydatków i zapotrzebowania na środki finansowe. Realizując zadania wynikające z art. 119 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej pracownicy Ośrodka na bieżąco diagnozują i identyfikują problemy społeczne w lokalnym środowisku. Działania te wykonują poprzez:

- dokonywanie analizy i oceny zjawisk, które powodują zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej oraz kwalifikowanie do uzyskania tych świadczeń. W tym celu pracownicy socjalni przeprowadzają wywiady środowiskowe oraz gromadzą dokumentację w sprawach indywidualnych, co pozwala na analizę i ocenę problemów, ewentualnych zagrożeń, szans, mocnych stron osób i rodzin. Na podstawie powyższych działań pracownicy MOPS mogą np. kwalifikować lub przedstawić ofertę podopiecznym ze strony działających organizacji pozarządowych, ofertę programów i projektów działających na rzecz poprawy jakości funkcjonowania rodziny;
- pobudzanie społecznej aktywności i inspirowanie działań samopomocowych w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych osób, rodzin, grup i środowisk społecznych. Pracownicy MOPS są obecni w środowiskach wymagających pomocy społecznej, spotykają się z rodzinami w ich miejscu zamieszkania, sąsiadami, środowiskiem lokalnym w celu pobudzenia do działań samopomocowych, pozostawali w bezpośrednim i stałym kontakcie z osobami czy rodzinami, jako potencjalnymi odbiorcami usług z pomocy społecznej;
- współpraca i współdziałanie z innymi specjalistami w celu przeciwdziałania i ograniczania patologii skutków negatywnych zjawisk społecznych, łagodzenie skutków ubóstwa. W tym celu pracownicy Ośrodka współpracują z przedstawicielami instytucji, tzn. policji, szkół, organizacji pozarządowych, kuratorami, sądem, służbą zdrowia (pielęgniarki środowiskowe, lekarze, rehabilitanci). Współpraca ta dotyczy zarówno pracy z bieżącymi sprawami, jak również kontakcie z przedstawicielami instytucji, którzy mogą mieć wiedzę na temat potencjalnych osób korzystających. Współpraca odnosi się do codziennych działań pracowników socjalnych, odnotowana jest najczęściej w wywiadach środowiskowych lub adnotacjach urzędowych.

W trakcie trwania kontroli NIK powstał projekt „Zalecenia MOPS w Józefowie dla pracowników socjalnych w zakresie identyfikowania i monitorowania potrzeb osób zagrożonych ubóstwem”.

(akta kontroli str. 59-83, 1032,1033)

MOPS sporządza corocznie sprawozdania, na podstawie których znana jest liczba osób korzystających z systemu pomocy społecznej (struktura świadczeniobiorców) oraz przyczyny wystąpienia o pomoc, jak również formy pomocy, na które jest zapotrzebowanie. Od 2010 r. sporządzane są ponadto analizy porównawcze i dane liczbowe obejmujące realizację zadań ośrodka. W systemie POMOST Ośrodek na potrzeby własne sporządza również raporty dotyczące osób/rodzin korzystających z pomocy społecznej, jak również raporty dotyczące miejsc/ulic gdzie występuje wysokie zagrożenie wykluczeniem społecznym. W pracach komisji miejskich (dotyczących umorzenia lub rozłożenia na raty, kwalifikacji osób do lokali komunalnych oraz mieszkań Towarzystwa Budownictwa Społecznego) uczestniczą przedstawiciele MOPS, co daje to możliwość przedstawienia władzom miasta stanowiska Ośrodka w sprawie tworzenia skupisk miejsc zagrożonych wykluczeniem społecznym. Przy okazji pracownicy MOPS pozyskują wiedzę na temat potencjalnych osób wymagających wsparcia z pomocy społecznej. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Józefowie uczestniczy w wymianie doświadczeń dotyczących identyfikacji monitorowania sytuacji rodzin i sytuacji społecznej poprzez spotkania z przedstawicielami organizacji, instytucji, szkolenia, konferencje, np.: prezentacja zadań ośrodka – spotkanie z członkami lokalnego CARITAS, szkolenia organizowane przez MOPS w zakresie przeciwdziałania przemocy (pedagodzy, psychologzy, policja, kuratorzy, mieszkańcy). Organizowane są spotkania robocze z przedstawicielami m.in. oświaty, służby zdrowia, policji, sądu.

Jak wskazała kierownik MOPS, podstawą bieżącej analizy są sprawozdania, wywiady środowiskowe, dane pozyskiwane podczas rozmów i spotkań zarówno z potencjalnymi klientami pomocy społecznej, jak również z przedstawicielami innych instytucji i pomiotów oraz obserwacja środowiska lokalnego i tendencji ogólnokrajowych. Gromadzone przez MOPS dane dotyczące osób ubogich, wskazują rejony gdzie zamieszkuje najwięcej osób wymagających wsparcia. Biorąc również pod uwagę politykę mieszkaniową miasta, Ośrodek posiada wiedzę o rodzinach, które zmieniają miejsce zamieszkania, a które mogą być potencjalnymi odbiorcami Ośrodka (dodatki mieszkaniowe, świadczenia z pomocy społecznej). Współpracując z Policją, Strażą Miejską i Zgromadzeniem Sióstr Albertynek, MOPS posiada wiedzę na temat osób bezdomnych, miejsc gdzie przebywają na terenie miasta i jakiego rodzaju pomoc jest im potrzebna.

MOPS realizuje także porozumienia podpisane przez Gminę Józefów dotyczące objęcia opieką osób z Józefowa chorych psychicznie lub upośledzonych w Środowiskowych Domach Samopomocy na terenie innych miast⁹. Ośrodek przeprowadza wywiady i gromadzi dokumentację niezbędną do wydania decyzji w sprawie korzystania z tych form wsparcia.

Na podstawie posiadanych analiz Ośrodek dokonuje i przedstawia projekt budżetu na kolejny rok z uwzględnieniem potrzeb mieszkańców np. w zakresie usług opiekuńczych, skierowania do domu pomocy społecznej, zasiłków stałych, okresowych, stałych, itd.). W ostatnich latach obserwuje się rosnące zapotrzebowanie na pomoc w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, zarówno kierowane do osób samotnych, jak i osób w rodzinie, o różnym statusie materialnym. Wiąże się to również z rosnącymi nakładami finansowymi ze strony Miasta Józefów – w roku 2015 z tej formy wsparcia korzystało 7 osób, a wydatki wyniosły 8,5 tys. zł, gdy w 2017 r. odpowiednio 20 osób i 83,4 tys. zł¹⁰.

⁹ Porozumienie zawarte z dnia 22 czerwca 2015 w sprawie korzystania z usług Środowiskowego Domu Samopomocy w Radiówku przez mieszkańców Gminy Józefów, porozumienie z dnia 11 czerwca 2018 r. z w sprawie objęcia mieszkańców Gminy Józefów opieką i usługami świadczonymi przez Środowiskowy Dom Pomocy w Karczewie, porozumienie z dnia 5 listopada 2018 r. w sprawie korzystania z usług ŚDP Otwarte Drzwi w Wilanowie).

¹⁰ Szczegółowe zasady reguluje uchwała nr 53/VII/2015 Rady Miasta Józefowa z dnia 26 maja 2015 r. w sprawie szczegółowych zasad przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, w tym specjalistyczne, w miejscu zamieszkania,

3. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Józefowa na lata 2016-2020 (dalej: strategia)¹¹ zawiera diagnozę sytuacji społecznej, prognozę zmian w zakresie objętym strategią, określenie: celów strategicznych projektowanych zmian, kierunków niezbędnych działań, sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych, wskaźników realizacji działań (zgodnie z art. 16b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej). Ośrodek przygotowywał projekt strategii. W dokumencie zawarto zagadnienia związane z osobami żyjącymi w ubóstwie lub nim zagrożonymi. Ubóstwo ujęte zostało w obszarach dotyczących pomocy społecznej. W kategoriach osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej wykazane zostały dane statystyczne obejmujące m.in. pomoc udzielaną osobom z tytułu ubóstwa.

W części programowej strategii zawarto najistotniejsze założenia polityki społecznej miasta na najbliższe lata. Są one ujęte w formie misji, celów strategicznych, celów operacyjnych i kierunków działań. W części programowej są również wskazane podmioty realizujące strategię i współdziałające w jej realizacji, źródła finansowania i czas realizacji wyznaczonych w dokumencie działań. Ponadto przedstawione są ramy finansowe strategii, znajduje się w dokumencie prognoza zmian oraz umieszczona jest informacja na temat sposobu wdrożenia dokumentu oraz prowadzenia monitoringu jego realizacji. Dla realnej oceny stopnia wdrożenia dokumentu jest podany wykaz wskaźników monitoringowych.

W analizie SWOT jeden z obszarów obejmował bezrobocie, ubóstwo, bezdomność. Wśród słabych stron w ramach tego obszaru wskazano niepodejmowanie działań służących przeciwdziałaniu ubóstwu w mieście oraz niepodejmowanie działań służących ograniczeniu zjawiska dziedziczenia biedy. Wśród mocnych stron podano m.in. prowadzenie w mieście akcji charytatywnych na rzecz ubogich oraz prowadzenie wśród mieszkańców miasta działań uwrażliwiających na problemy osób ubogich, jak również realizowanie w mieście programów lub projektów na rzecz osób zagrożonych i dotkniętych ubóstwem. Jako szanse wskazano, że podejmowane działania na rzecz zagrożonych i dotkniętych ubóstwem są wystarczające w stosunku do potrzeb miasta, problemy i potrzeby osób ubogich są dostrzegane przez społeczność lokalną, zjawisko ubożenia mieszkańców miasta ma charakter niepostępujący. Jednocześnie wśród zagrożeń wskazano na niezminiejszającą się skalę zjawiska dziedziczenia biedy oraz brak udziału mieszkańców miasta w działaniach prowadzonych na rzecz ubogich. Jako jeden z celów strategicznych na rzecz przeciwdziałania ubóstwu wyznaczono zapewnienie osobom ubogim bezpieczeństwa socjalnego, kierując działania na monitorowanie bezpieczeństwa socjalnego mieszkańców miasta, prowadzenie pracy socjalnej z osobami dotkniętymi lub zagrożonymi ubóstwem, udzielanie przez MOPS pomocy finansowej i rzeczowej osobom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej, jak również zapewnienie posiłku oraz dostępu do bezpłatnego poradnictwa prawnego. Ponadto wskazano na potrzebę zabezpieczenia potrzeb bytowych dzieci z rodzin ubogich, m.in. poprzez organizowanie dla nich dożywiania w szkołach, wypoczynku, wyposażenie ich w podręczniki i pomoce szkolne oraz odzież, a także zapewnienie im dostępu do alternatywnych form spędzania czasu wolnego; wsparcie osób i rodzin ubogich pracą socjalną; organizowanie akcji charytatywnych na rzecz osób ubogich; rozwój w mieście zasobów mieszkań socjalnych; rozwijanie współpracy z organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz osób ubogich oraz z Kościołem.

z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, całkowitego lub częściowego zwolnienia od opłat oraz trybu pobierania opłat.

¹¹ Wprowadzona na podstawie uchwały nr 167/VII/2016 Rady Miasta Józefowa z dnia 1 kwietnia 2016 r.

Jako czas realizacji podano działania ciągle w latach 2016-2020, a jako podmioty odpowiedzialne za realizację działań – Burmistrz Miasta Józefowa, Rada Miasta Józefowa, Urząd Miasta Józefowa, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej, placówki oświatowe, placówki kultury, placówki opiekuńczo-wychowawcze w tym świetlice środowiskowe, organizacje pozarządowe. Jako Partnerów w realizacji działań wskazano: Powiatowy Urząd Pracy w Otwocku, placówki oświatowe, inwestorzy, lokalni przedsiębiorcy, noclegownie i schroniska spoza miasta, organizacje pozarządowe, Kościół, społeczność lokalna. Wskazując źródła finansowania podano budżet samorządowy, powiatowy i centralny, fundusze zewnętrzne, m.in. fundusze strukturalne Unii Europejskiej, inne programy, organizacje pozarządowe, sponsorzy indywidualni. Wskaźniki monitoringowe obejmują m.in.: liczbę osób ubogich, bezrobotnych i bezdomnych objętych pracą socjalną, liczbę beneficjentów systemu pomocy społecznej objętych wsparciem z powodu ubóstwa bezrobocia i bezdomności, liczbę osób korzystających z posiłku, liczbę dzieci z rodzin ubogich objętych wsparciem, liczbę mieszkań socjalnych w mieście. W prognozie zmian wskazano, że podjęcie działań powinno przyczynić się m.in. do zmniejszenia liczby beneficjentów pomocy społecznej.

(akta kontroli str.256-362)

Badając realizację ww. celów NIK ustaliła m.in. że Miasto w 2018 r. oddało 39 nowych lokali socjalnych. Pracownicy Ośrodka również monitorują sytuację mieszkaniową osób najuboższych w mieście, poprzez nadzorowanie składania wniosków o dodatki mieszkaniowe. MOPS w Józefowie w budżecie zabezpiecza środki na wypłatę dodatków mieszkaniowych, co jest dużym wsparciem finansowym dla osób w trudnej sytuacji materialnej. Prowadzenie pracy socjalnej na rzecz osób ubogich lub zagrożonych wykluczeniem społecznym jest stałym elementem pracy pracowników socjalnych. Udzielanie pomocy finansowej i rzeczowej osobom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej jest realizowane poprzez wypłatę zasiłków na podstawie ustawy o pomocy społecznej oraz poprzez wypłatę dodatków mieszkaniowych. Oprócz opłacania posiłków w szkole w ramach programu rządowego, zapewnienie posiłku osobom dotkniętym ubóstwem odbywa się w formie finansowania przez MOPS artykułów do przygotowania gorących posiłków przygotowywanych przez Zgromadzenie Sióstr Albertynek Posługujących Ubogim, w ramach Miejskiego Programu Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii Miasta Józefowa na 2018 r. Posiłek wydawany jest każdej osobie potrzebującej i nie jest wymagane skierowanie z MOPS lub potwierdzenie trudnej sytuacji.

Ośrodek współpracuje z organizacją pozarządową Stowarzyszenie dla Miasta, w zakresie kwalifikowania osób i rodzin do Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa. MOPS prowadzi akcje charytatywne obejmujące przyjmowanie odzieży i przekazywanie osobom potrzebującym.

MOPS nie prowadzi punktu poradnictwa prawnego. Pracownicy socjalni świadcząc prace socjalną udzielają porad prawnych, najczęściej z zakresu prawa rodzinnego (pозew o alimenty, pozew o rozwód, itp.). W budynku Rady Miasta Józefowa od 2016 r. funkcjonuje punkt pomocy prawnej, a ponadto mieszkańcy miasta korzystają z poradnictwa prawnego w Otwocku lub w gminie Warszawa Wawer.

Zabezpieczenie potrzeb bytowych dzieci z rodzin ubogich odbywa się m.in. poprzez organizowanie dla nich dożywiania w szkołach, wypoczynku, wyposażenie ich w podręczniki i pomoce szkolne oraz odzież, a także zapewnienie im dostępu do alternatywnych form spędzania czasu wolnego. W ramach programu rządowego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” liczba dzieci korzystających w poszczególnych latach była następująca: 2016 r. -111, 2017 r. - 99, I półrocze 2018 r. -74. W ramach wypłaty zasiłków celowych przyznawana jest pomoc na rzecz

dzieci, tj. dofinansowanie zakupu podręczników i pomocy szkolnych, odzieży szkolnej (np. mundur w szkole ponadgimnazjalnej o profilu bezpieczeństwo), odzieży dla dzieci. Jednocześnie Ośrodek finansuje działania mające na celu zaproponowanie alternatywnych form spędzania czasu wolnego dla dzieci i młodzieży – wyjazdy na zabawy sportowe, wyjazd do teatru (przedstawienie profilaktyczne), akcje „Lato w mieście” i „Zima w mieście”, itp.

(akta kontroli str. 249-251)

W strategii podano analizę sytuacji demograficznej Józefowa za lata 2012-2014. Odzwierciedlone zostały pozytywne tendencje, takie jak zwiększająca się populacja miasta oraz rosnąca liczba dzieci i młodzieży, jednakże wskazuje również na kwestie niekorzystne z punktu widzenia demografii. Dotyczą one przede wszystkim spadku liczby urodzeń przy jednoczesnym wzroście liczby zgonów, czego bezpośrednim efektem jest systematycznie malejący przyrost naturalny. Istotnym elementem niniejszej analizy jest także odnotowana w statystykach stale zwiększająca się liczba osób w wieku poprodukcyjnym, przy czym należy mieć na uwadze fakt, iż w przyszłości ta ostatnia grupa będzie zasilana przez grono osób w wieku produkcyjnym, które zakończą aktywność zawodową. Powyższe tendencje składające się na prognozę demograficzną dla Józefowa stanowią podstawę do określenia kierunków działania dla władz lokalnych i instytucji pomocy społecznej. Zadania, jakie przed nimi stoją wymagają oprócz, adresowania usług społecznych do dzieci i młodzieży, także dostosowywania ich, w znacznie większym zakresie niż dotychczas, do potrzeb seniorów, którym trzeba udzielić stosownej pomocy materialnej i rzeczowej, ułatwić im korzystanie z usług medycznych, opiekuńczych i rehabilitacyjnych oraz różnorodnych form aktywnego spędzania czasu wolnego.

Szacunkową wartość wydatków wynikających ze strategii na lata 2016-2018 określono odpowiednio na: 6.219 tys. zł, 6.450 tys. zł, 6.552 tys. zł. Na etapie tworzenia strategii dokument nie był poddany konsultacjom społecznym, jednak mieszkańcy miasta mieli możliwość zapoznania się z projektem i wyrażenia swojej opinii. W ramach diagnozy problemów społecznych miasta przeprowadzono badania ankietowe wśród losowo wybranych mieszkańców oraz osób mających największy wpływ na kształt lokalnej polityki społecznej. Wskazując na działania, jakie należałoby podjąć w celu poprawy sytuacji osób i rodzin dotkniętych problemami społecznymi, ankietowani podkreślili rolę właściwie zorganizowanej i przemyślanej pomocy rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej, konieczność lepszego rozpoznania problemów rodzin, udzielania pomocy w postaci wsparcia materialnego oraz poradnictwa i aktywizacji zawodowej, a także podejmowania działań na rzecz osób starszych. Postulowano utworzenie domu dziennego pobytu i klubu seniora, a uzyskane wyniki ankietowe posłużyły do opracowania założeń polityki społecznej Józefowa w formie przedmiotowej strategii. Miasto podjęło działania w celu utworzenia dziennego domu seniora, przeznaczonego dla osób zamieszkałych na terenie Józefowa, nieaktywnych zawodowo w wieku powyżej 60 lat. Lokal ma być oddany do użytku na przełomie 2019/2020 roku. Plany nie przewidują, aby placówka funkcjonowała w ramach systemu pomocy społecznej, a jej utworzenie nie wynika z programów Senior WIGOR czy Senior Plus – jest to projekt samorządowy.

(akta kontroli str. 244-253, 324, 952, 953, 959-980, 1003)

Jako podmiot odpowiedzialny za koordynację realizacji działań wyznaczonych w strategii wskazano MOPS. Działania te miały być podejmowane zgodnie z harmonogramem, ujętym w opracowanych corocznie planach działań, a monitoring realizowanych bądź zrealizowanych działań miał być prowadzony przez Zespół Oceniający Strategię, a jego skład i zadania zostały szczegółowo określone w strategii. Z ustaleń kontroli wynika, że taki zespół nie został powołany.

Część zadań wynikających strategii jest wykonywana w bieżącej działalności instytucji, jednak z ich realizacji nie posiada pisemnych raportów. Ośrodek jest w stałym kontakcie z przedstawicielami urzędu miasta, urzędu pracy, placówek oświatowych, organizacji pozarządowych przychodni zdrowia, i innymi, tak więc posiada rozeznanie z zakresu realizacji ich zadań (np. przy sporządzaniu oceny zasobów pomocy społecznej MOPS występuje z wnioskiem do instytucji o przekazanie danych). Ośrodek posiada wiedzę z zakresu realizowanych przez Związek Emerytów i Rencistów działań dofinansowanych z budżetu miasta (dofinansowanie zadania publicznego „Wspieranie aktywności osób starszych poprzez umożliwienie im realizacji programów zagospodarowania im czasu wolnego”), MOPS sporządza informację dotyczącą osób starszych, przekazywaną do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, w której wykazane są działania (np. przychodni) na rzecz osób starszych. Współuczestniczy również w realizacji programów profilaktycznych w placówkach oświatowych, finansowanych przez Ośrodek (np. przeciwdziałanie alkoholizmowi i dopalaczom) oraz programów czy zajęć realizowanych przez szkoły. Podczas kontroli NIK opracowany został w MOPS projekt zarządzenia Burmistrza Miasta Józefowa w sprawie powołania Zespołu ds. monitorowania i oceniania strategii (...).

(akta kontroli str. 360, 951, 952, 954-1002, 1034-1049)

4. W okresie objętym kontrolą, MOPS działając zgodnie z art. 16a ustawy o pomocy społecznej przygotował i przedstawiał Radzie Miasta Józefów ocenę zasobów pomocy społecznej w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej za lata 2015-2017). Zawarto w nich wymagane elementy obejmujące infrastrukturę, kadre, organizacje pozarządowe i nakłady finansowe na zadania pomocy społecznej, bez względu na podmiot je finansujący i realizujący. W dokumentach tych wykazywano m.in. dane dotyczące osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej, rodzaje ich problemów oraz ich rozkład ilościowy, a także formy pomocy udzielanej osobom ubogim. Dokumenty te były pozytywnie zaopiniowane przez Komisję Przestrzegania Prawa i Porządku Publicznego.

(akta kontroli str.521, 430-537)

W latach 2016-2018 kierownik MOPS realizując postanowienia zawarte w art. 110 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej przedstawiał Radzie Miasta Józefów coroczne sprawozdania z działalności Ośrodka oraz przedstawiał potrzeby w zakresie pomocy społecznej. Dotyczyły one poprawy warunków lokalowych Ośrodka, zapewnienia obsady kadrowej zgodnej z wymogami ustawowymi, rozszerzenia oferty pomocy o specjalistyczne usługi opiekuńcze finansowane z budżetu wojewody oraz zwiększenia zapotrzebowania na usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, a także na pobyt w domu pomocy społecznej. Sprawozdania kierowane były do Przewodniczącego Rady Miasta Józefowa. Kierownik MOPS prezentował sprawozdania i odpowiadał na pytania członków Komisji Przestrzegania Prawa i Porządku Publicznego.

(akta kontroli str.142-187)

5. W MOPS nie wprowadzono uregulowań wewnętrznych dotyczących identyfikowania i monitorowania potrzeb osób zagrożonych ubóstwem. Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że projekty zarządzeń w tym zakresie są na etapie przygotowania, a pracownicy Ośrodka realizując zadania wynikające z art. 119 ust. 1 stale dokonują rozpoznania i diagnozowania sytuacji osób żyjących w ubóstwie na terenie miasta, na bieżąco diagnozują i identyfikują problemy społeczne w lokalnym środowisku. Jednocześnie lokalne potrzeby w zakresie ubóstwa są rozpoznawane i analizowane, corocznie podczas przygotowania oceny zasobów społecznych oraz sprawozdania dotyczącego sytuacji osób starszych w gminie. MOPS posiada

wiedzę na temat osób, które mogą potrzebować pomocy materialnej i niematerialnej z tytułu ubóstwa. Informacje takie wynikają z wiedzy ogólnej i niepisanej oraz rozeznania pracowników socjalnych. Część danych jest pozyskiwana od organizacji pozarządowych w okresach świąt (Wielkanoc, Boże Narodzenie), w codziennej pracy w kontaktach z podmiotami i organizacjami, kwalifikowania osób i rodzin do POPŻ. Gromadzone w ten sposób informacje są analizowane i okresowo aktualizowane. W swoich wyjaśnieniach kierownik wskazała również, że znaczna liczba osób, które wymagają wsparcia, taką pomoc otrzymuje, jednak nie wszystkie osoby i rodziny wyrażają gotowość do współpracy z Ośrodkiem lub też mimo swojej trudnej sytuacji nie chcą być identyfikowane, jako beneficjenci pomocy społecznej. Szczegółowe dane dotyczące liczby osób objętych wsparciem zawarto w rozdziale nr 2 – Realizacja działań mających na celu wychodzenie z ubóstwa.

Pracownicy MOPS współpracują łącznie z 74 instytucjami, uczestnicząc w wymianie doświadczeń dotyczących identyfikacji monitorowania sytuacji rodzin i sytuacji społecznej (ogólnej) poprzez spotkania z przedstawicielami organizacji, instytucji, szkolenia, konferencje, np.: prezentacja zadań ośrodka – spotkanie z członkami lokalnego CARITAS, szkolenia organizowane przez MOPS w zakresie przeciwdziałania przemocy (pedagodzy, psychologzy, policja, kuratorzy, mieszkańcy), spotkania robocze np. z przedstawicielami oświaty, służby zdrowia, policji, Sądu, placówek dyplomatycznych.

(akta kontroli str.564-568)

6. Art. 17 ust. 2 pkt. 4 ustawy o pomocy społecznej zalicza do zadań własnych gminy podejmowanie zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznanych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizację programów osłonowych. W okresie objętym kontrolą, na podstawie ww. przepisu i art. 110 ust. 10 ww. ustawy w Józefowie realizowany był program „Pomoc gminy w zakresie dożywiania”¹² Ma on na celu ograniczenie zjawiska niedożywienia dzieci i młodzieży z rodzin o niskich dochodach lub znajdujących się w trudnej sytuacji, ze szczególnym uwzględnieniem rodzin, w których występuje zjawisko bezrobocia lub niepełnosprawność. Program realizuje Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Józefowie jako samorządowa jednostka pomocy społecznej we współpracy z placówkami oświatowymi na terenie Miasta Józefowa, do których uczęszczają dzieci i młodzież. W szczególnie uzasadnionych przypadkach, gdy uczeń albo dziecko wyraża chęć zjedzenia posiłku, odpowiednio dyrektor szkoły lub przedszkola informuje ośrodek pomocy społecznej o potrzebie udzielenia pomocy w formie posiłku. Przyznanie takiej pomocy odbywa się, bez wydania decyzji administracyjnej przyznającej posiłek oraz bez przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego. Liczba dzieci i uczniów, objętych pomocą, nie może przekroczyć 20% liczby uczniów dożywianych w szkołach i przedszkolach na terenie gminy w poprzednim miesiącu kalendarzowym. Program jest finansowany z środków własnych gminy oraz dotacji z budżetu państwa otrzymanej w ramach dofinansowania wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020. Z realizacji programu sporządzana jest kwartalna i roczna informacja, będąca elementem składowym rozliczania wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020¹³. Wskaźnikami realizacji programu jest liczba dzieci i uczniów objętych programem oraz koszty udzielonych im posiłków. W 2017 r. wydatkowano 60,6 tys. zł, z tego 25,1 tys. z budżetu gminy i 35,5 tys. od wojewody. Sfinansowano 12.367 obiadów dla 99 uczniów. Środki na realizację

¹² Na podstawie uchwały 391/VI/2014 Rady Miasta Józefowa z dnia 9 kwietnia 2014 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu osłonowego w zakresie dożywiania „Pomoc gminy w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020.

¹³ Przyjęty uchwałą Nr 221 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2013r. (M. P. z 2013r., poz. 1024).

programu są przekazywane po analizie i zapotrzebowaniu złożonym przez MOPS. Z realizacji programu sporządzana jest kwartalna i roczna informacja, będąca elementem składowym rozliczania wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” W ocenie kierownika MOPS oferta programu jest odzwierciedleniem rzeczywistych potrzeb w zakresie dożywiania osób żyjących w ubóstwie. Liczba dzieci korzystających z pomocy na przestrzeni lat ulega niewielkim zmianom. Rodziny (dzieci), które nie korzystają z systemu pomocy społecznej (np. z powodu przekroczonego kryterium dochodowego), a wymagają wsparcia korzystają z innych źródeł dofinansowania posiłków np. organizacje pozarządowe.

(akta kontroli str.173, 253-255, 393-397, 548-551)

Przepis art. 17 ust. 2 pkt 3a wprowadził możliwość opracowania i realizacji projektów socjalnych, rozumianych jako projekt socjalny – zespół działań mających na celu poprawę sytuacji życiowej osób, rodzin, grup zagrożonych ubóstwem, marginalizacją i wykluczeniem społecznym (art. 6 pkt 18 tejże ustawy), jednak MOPS nie opracował i nie realizował takich projektów. Jak wyjaśniła kierownik Ośrodka opracowanie realizacja projektów socjalnych należy do zadań własnych gminy, jednak nie ma ono charakteru obowiązkowego. Ośrodek nie wyklucza w przyszłości realizacji takich projektów.

(akta kontroli str. 613)

Zgodnie z art. 49 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej osoba bezdomna może zostać objęta indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności, polegającym na wspieraniu osoby bezdomnej w rozwiązywaniu jej problemów życiowych, w szczególności rodzinnych i mieszkaniowych, oraz pomocy w uzyskaniu zatrudnienia. W Józefowie nie wdrożono takich programów, a na terenie miasta nie funkcjonują placówki dla osób bezdomnych. Osoby bezdomne z terenu Józefowa przebywające w schroniskach w innych miejscowościach realizowały indywidualne kontrakty socjalne dotyczące wychodzenia z bezdomności. MOPS podpisywał kontrakty socjalne z osobami bezdomnymi, które kierowane były do placówek, a nad ich realizacją czuwała placówka, w której przebywali. W 2017 i 2018 r. na terenie miasta zdiagnozowano 11 bezdomnych, z których 3 przebywało na stałe w Józefowie, jednak osoby te nie wyraziły zgody na pobyt w schronisku, ale są one pod stałą opieką MOPS.

(akta kontroli str. 253, 552-563)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Regulamin organizacyjny nie obejmował wszystkich zadań realizowanych przez Ośrodek.
2. Liczba pracowników socjalnych zatrudnionych i świadczących pracę kształtowała się poniżej limitów ustawowych.
3. MOPS jako podmiot koordynujący i odpowiedzialny za monitorowanie działań wyznaczonych w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Józefowa na lata 2016-2010 nie opracowywał raportów w tym zakresie.

OCENA CZĄSTKOWA

Ośrodek rozpoznawał problemy społeczne poprzez m.in. diagnozowanie przyczyn i monitorowanie skali ubóstwa na terenie gminy. Realizując zadania wynikające przepisów powszechnie obowiązujących i uregulowań wewnętrznych identyfikował osoby żyjące w ubóstwie, co umożliwiało należyte objęcie pomocą materialną

i niematerialną osoby wymagające wsparcia z tego tytułu. MOPS uczestniczył w programowaniu i wdrażaniu wsparcia ubogich mieszkańców gminy w formie programów osłonowych mających na celu ograniczenie ubóstwa na terenie gminy, nie korzystając jednak z możliwości opracowania i realizacji projektów socjalnych.

OBSZAR

2. Realizacja działań mających na celu wychodzenie z ubóstwa

Opis stanu faktycznego

1. Wg stanu na koniec 2017 r. miasto Józefów liczyło 19.233 mieszkańców i w ostatnich latach utrzymuje się na niemal stałym poziomie. W latach 2015-2017:

- o 11% zmalał odsetek osób korzystających z pomocy społecznej (z 534 do 474),
- o 12% zmniejszyła się osób korzystających z pomocy z tytułu ubóstwa socjalnego (z 310 do 272)
- o 3% zmalała liczba rodzin korzystających z pomocy społecznej (z 243 do 236),
- o 8% zmniejszyła się liczba rodzin korzystających z pomocy z tytułu ubóstwa socjalnego (ze 155 do 143),
- o 26% zmalał odsetek rodzin z dziećmi korzystających z pomocy społecznej (z 81 do 60),
- o 15% zmalała liczba rodzin z dziećmi korzystających z pomocy z tytułu ubóstwa socjalnego (61 do 52).

Należy jednak mieć na uwadze, że w tym samym okresie systematycznie wzrosły następujące dane dotyczące liczby osób starszych:

- o 35% wzrosła liczba mieszkańców gminy w wielu powyżej 60 lat (3430 do 4643),
- o 23% wzrósł odsetek liczby osób w wielu powyżej 60 lat korzystających z pomocy społecznej (75 do 92),
- 17% wzrosła liczba osób w wieku powyżej 60 lat korzystających z pomocy z tytułu ubóstwa socjalnego (z 41 do 48).

Jednocześnie liczba osób w wieku powyżej 60 lat, a więc wielokrotnie znajdujących się w coraz trudniejszej sytuacji życiowej, stanowi coraz większy odsetek mieszkańców Józefowa – w 2015 r. wynosił on 17%, gdy na koniec 2017 wzrósł do 24%, co oznacza wzrost o 7 punktów procentowych.

We wszystkich latach objętych kontrolą ubóstwo każdorazowo stanowiło dominujący powód przyznania przez MOPS pomocy społecznej (przed m.in. bezrobociem, długotrwałą lub ciężką chorobą i niepełnosprawnością). Wsparcie z tytułu ubóstwa otrzymało ok. 25% osób i rodzin objętych pomocą ośrodka. Należy jednak zauważyć, że w latach 2016 – I połowa 2018 r., systematycznie zmniejszyła się zarówno liczba rodzin (o 33%), jak i osób (o 44%) objętych wsparciem z tytułu ubóstwa. W poszczególnych latach wartości te kształtowały się następująco: - w 2016 r. – 148 rodzin i 308 osób, w 2017 r. – 143 rodziny i 274 osoby, w I połowie 2018 r. – 99 rodzin i 171 osób.

Osoby ubogie objęte zostały następującymi formami pomocy: zasiłki stałe, okresowe, celowe, dofinansowanie opłaty za usług opiekuńcze oraz pobytu w DPS, finansowanie posiłków w szkole, finansowanie schronienia osób bezdomnych, sprawienie pogrzebu, a także opłacenie składki na ubezpieczenie zdrowotne osób, które otrzymują zasiłek stały. Najpowszechniejszą formę wsparcia stanowiła wypłata zasiłków stałych. W latach 2016 – 2018 (I połowa) wypłacono ich odpowiednio 918, 944 i 509 dla 94, 95 i 88 osób. Kolejną wg liczby świadczeń formę wsparcia była wypłata zasiłków celowych, których udzielono w ww. okresie odpowiednio 155, 162, 60.
(akta kontroli str. 603, 607)

Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Józefowie udzielał informacji o możliwości uzyskania pomocy m.in. z tytułu ubóstwa, a osobom żyjącym w ubóstwie udzielana jest pomoc finansowa nie tylko na wniosek zainteresowanych osób, ale również pomoc z urzędu. Pracownicy socjalni są w stałym kontakcie z osobami potrzebującymi pomocy – informacja na temat gorącego posiłku wydawanego przez Zgromadzenie Sióstr Albertynek, godzinach wydawania posiłku, itp., informacja o terminach wydawania żywności POPŻ lub osobiste dostarczenie tej żywności tym, którzy nie są w stanie odebrać samodzielnie. Ponadto w lokalnej prasie zamieszczane są informacje np. nt. programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, programu POPŻ. Ośrodek corocznie organizuje spotkanie wigilijne dla osób samotnych (po zakończonym spotkaniu osoby najbardziej potrzebujące otrzymują żywność). Informacje o tym wydarzeniu zamieszczane są na tablicach ogłoszeniowych na terenie miasta, w siedzibie MOPS, zamieszczane są w biuletynie parafialnym, parafialnych ogłoszeniach oraz tablicy ogłoszeń.

(akta kontroli str. 603, 610, 612)

2. MOPS otrzymywał od różnych podmiotów informacje o programach rządowych i resortowych dotyczących działań z zakresu: przeciwdziałania przemocy w rodzinie, bezdomności, wspierania rodziny, pomocy żywnościowej oraz o projektach dotyczących działań na rzecz osób żyjących w ubóstwie. Oprócz programu „Pomoc gminy w zakresie dożywiania”, opisanego w części I wystąpienia pokontrolnego realizowanego w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020, miasto Józefów w okresie objętym kontrolą realizowało również program resortowy „Asystent rodziny i koordynator pieczy zastępczej”, w ramach którego zatrudniony jest asystent rodziny. Wartość tego programu dla miasta Józefów w okresie objętym kontrolą przedstawia się następująco:

- 2016 r. plan: 48 tys. zł w tym: środki własne – 32 tys. zł, dotacja 16 tys. zł, wykonanie: 29 tys. zł środki własne – 12 tys. zł, dotacja – 17 tys. zł
- 2017 r. plan: 54 tys. zł środki własne – 37 tys. zł, dotacja 17 tys. zł, wykonanie: 36 tys. zł środki własne – 20 tys. zł, dotacja – 17 tys. zł
- I-VI 2018 r. plan: 41 tys. zł w tym: środki własne – 41 tys. zł dotacja 0 zł, wykonanie: środki własne – 19 tys. zł, dotacja – 0 zł.

Wsparciem asystenta rodziny objęto 14 rodzin, jednak nie wszystkie z nich korzystają ze wsparcia finansowego MOPS z powodu ubóstwa.

Ponadto w 2017r. Ośrodek współpracował przy realizacji projektu „Moje najważniejsze miejsce – rodzina” (Oś Priorytetowa RPO WM 2014-2020 – IX Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem, Działanie 9.1 Aktywizacja społeczno-zawodowa osób wykluczonych i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu). Był on przeznaczony dla rodzin wielodzietnych wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym, korzystających z pomocy społecznej. W programie udział wzięło 10 rodzin z Józefowa. Ośrodek nie ponosił kosztów finansowych z tytułu realizacji projektu.

W ocenie kierownika MOPS, że programy te nieznacznie przyczyniły się do identyfikacji „nowych” osób żyjących w ubóstwie. Nie były one skierowane jedynie do osób czy rodzin już zidentyfikowanych, jednak udział w nich wzięły osoby znane w systemie pomocy społecznej, ale także dla osób lub rodzin, które we wcześniejszych latach korzystały z systemu pomocy społecznej, a obecnie nie korzystają ze wsparcia MOPS oraz rodzin wymagających wsparcia w pełnieniu funkcji opiekuńczo-wychowawczej.

Jak już wcześniej wykazano w niniejszym wystąpieniu pokontrolnym, w ostatnich latach wśród mieszkańców Józefowa wzrasta zapotrzebowanie na usługi

opiekuńcze. Odpowiadając na pytanie, jakie przyczyny powodują nieprzystąpienie do programu Opieka 75+, kierownik MOPS wyjaśniła, że celem tego programu jest zwiększenie dostępności do usług opiekuńczych oraz specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób samotnych w wieku 75 lat i powyżej w gminach, które świadczą usługi opiekuńcze samodzielnie. Świadczenie usług samodzielnie oznacza, że gminy realizują usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze przez osoby zatrudnione na podstawie umowy o pracę, natomiast MOPS w Józefowie zleca realizację usług opiekuńczych podmiotowi zewnętrznemu. Po analizie (brano pod uwagę liczbę osób samotnych powyżej 75 roku życia korzystających z usług, koszty zatrudnienia pracowników (opiekunek) oraz wysokość dofinansowania programu), zdecydowano o nieprzystąpieniu do programu. Analizy powyższej dokonywano zarówno pod względem finansowym, jak i fizycznym (miejsca do przechowywania dokumentacji, miejsca gdzie pracownik rozlicza się z przepracowanych godzin).

(akta kontroli str. 610-612)

3. Zgodnie z art. 36 pkt 2 ppkt g ustawy o pomocy społecznej, świadczeniami z pomocy społecznej jest poradnictwo specjalistyczne¹⁴. Pomimo systematycznie wzrastającej liczby osób starszych korzystających z pomocy społecznej MOPS nie skorzystał z możliwości utworzenia poradnictwa prawnego, psychologicznego czy rodzinnego, jak również nie utworzono na terenie Józefowa grup wsparcia dla podopiecznych OPS przeżywających trudności. W ramach wykonywanej pracy socjalnej pracownicy świadczą ww. formy poradnictwa, natomiast mieszkańcy Józefowa mogą korzystać z poradnictwa prawnego w ramach bezpłatnej pomocy prawnej w urzędzie miasta oraz w Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Otwocku i w Punkcie Konsultacyjnym dla osób uzależnionych i współuzależnionych oraz ofiar i sprawców przemocy domowej w Józefowie.

(akta kontroli str. 605)

4. W okresie objętym kontrolą MOPS nie podpisywał kontraktów socjalnych z osobami żyjącymi w ubóstwie, co umożliwia art. 108 ustawy o pomocy społecznych. Badając podejmowane przez pracowników MOPS działania pomocowe na rzecz osób żyjących w ubóstwie w celu uzyskania zatrudnienia ustalono, że czynności te obejmują głównie kontakt pracownika socjalnego z doradcą zawodowym, monitorowanie wizyt w urzędzie pracy oraz profilowania podopiecznych MOPS przez urząd pracy, wyszukiwanie ofert pracy, badanie sytuacji w Urzędzie Pracy. Pracownicy socjalni udzielają również wsparcia w zakresie pomocy w odtworzeniu lub zebraniu niezbędnych dokumentów związanych z wykonywaną pracą i/lub uzyskanymi kwalifikacjami. Ponadto kontaktują się z pracodawcami, archiwami państwowymi, korespondują z instytucjami w celu uzyskania dokumentów, wypełnianie stosownych wniosków, w tym do ZUS w celu uzyskania świadczenia, a w uzasadnionych przypadkach również pracownik socjalny towarzyszy osobom wymagającym pomocy w czasie badań przeprowadzanych przez komisje lekarskie.

(akta kontroli str.612-613)

5. W okresie objętym kontrolą roczne wydatki na pomoc społeczną, ewidencjonowane w dziale 852, utrzymywały się na stałym poziomie ok. 2 mln zł,

¹⁴ Poradnictwo specjalistyczne, w szczególności prawne, psychologiczne i rodzinne, jest świadczone osobom i rodzinom, które mają trudności lub wykazują potrzebę wsparcia w rozwiązywaniu swoich problemów życiowych, bez względu na posiadany dochód (art. 46 ust. 1). Poradnictwo prawne realizuje się przez udzielanie informacji o obowiązujących przepisach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, zabezpieczenia społecznego, ochrony praw lokatorów (art. 46 ust. 2). Poradnictwo psychologiczne realizuje się przez procesy diagnozowania, profilaktyki i terapii (art. 46 ust. 3). Poradnictwo rodzinne obejmuje problemy funkcjonowania rodziny, w tym problemy opieki nad osobą niepełnosprawną, a także terapię rodzinną (art. 46 ust. 4).

stanowiąc ok. 2% w wydatkach ogółem gminy. W 2016 r., 2017 r. oraz w I połowie 2018 r. wydatki miasta Józefowa na świadczenia przeznaczone dla osób żyjących w ubóstwie również utrzymywały się na wyrównanym poziomie i wyniosły odpowiednio: 858 tys. zł, 891 tys. zł i 441 tys. zł, stanowiąc ok. 45% nakładów finansowych na pomoc społeczną. Powyższe kwoty wydatkowano na poziomie wynikającym z planu finansowego jednostki kontrolowanej. Spośród różnych form wsparcia z tytułu ubóstwa największe nakłady (ok. 50%) poniesiono na wypłatę zasiłków stałych. Wydatki w latach 2016, 2017 i w I połowie 2018 r. na poszczególne formy pomocy kształtowały się następująco:

- zasiłki: stałe – 440 tys. zł, 451 tys. zł i 244 tys. zł, okresowe – 9 tys. zł, 8 tys. zł, 4 tys. zł, celowe – 116 tys. zł, 94 tys. zł, 21 tys. zł,
- dofinansowanie opłaty za usług opiekunów w miejscu zamieszkania – 32 tys. zł, 83 tys. zł, 41 tys. zł,
- dofinansowanie pobytu w DPS osób ubogich – 100 tys. zł, 100 tys. zł, 38 tys. zł,
- finansowanie posiłków w szkole – 64, 61, 30 tys. zł,
- finansowanie schronienia osób bezdomnych – 54 tys. zł, 52 tys. zł, 39 tys. zł,
- sprawienie pogrzebu – 8 tys. zł, 5 tys. zł, 3 tys. zł,
- opłacenie składki na ubezpieczenie zdrowotne osób, które otrzymują zasiłek stały – 35 tys. zł, 37 tys. zł, 21 tys. zł.

W corocznych wykazach potrzeb nie ujmowano zadań dotyczących pomocy osobom żyjącym w ubóstwie. Kierownik MOPS wyjaśniła, że z rozszczenia MOPS wynika, że budżet Ośrodka na zabezpieczenie pomocy materialnej i rzeczowej osobom starszym jest wystarczający – od 2016 r. rozszerzono ofertę pomocową w zakresie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, a w 2015 r.¹⁵ podjęta została decyzja dotycząca zwiększenia dostępności usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania świadczeniobiorców. W 2017 r. podjęto próbę rozszerzenia usług o specjalistyczne usługi opiekuńcze dla osób psychicznie chorych. Ośrodek wystąpił do Wojewody Mazowieckiego o przyznanie środków na realizację specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób psychicznie chorych dla 1 osoby, jednak od 2018 r. rodzina nie była zainteresowana kontynuowaniem tego rodzaju pomocy i w 2018 r. nie jest realizowane to zadanie.

Kierownik MOPS wskazała, że w latach 2016-2018 (I półrocze) wszystkie osoby, które z powodu ubóstwa zgłosiły się do Ośrodka lub zostały zgłoszone przez innych (pracownik socjalny, instytucje, organizacje), pomoc otrzymały, jednak nie wszystkie osoby ubogie, o których informacje posiada ośrodek oczekują pomocy ze strony MOPS. Zdarza się również, że odrzucają proponowaną pomoc z uwagi na wywiad środowiskowy oraz podanie danych osób zobowiązanych do pomocy, jak również wymagania (przedstawienie rzeczywistej sytuacji dochodowej, stanu majątkowego oraz wymagania zachowania trzeźwości – dot. pobytu w schronisku), itp. Nie oznacza to, że osoby te nie są nadal w kontakcie z pracownikiem socjalnym. Ośrodek posiadał wystarczające środki finansowe na wypłatę świadczeń wynikających z ustawy o pomocy społecznej. Najbardziej preferowaną przez osoby

¹⁵ Na podstawie uchwały nr 53/VI/2015 Rady Miasta Józefowa z dnia 26 maja 2015 r. w sprawie szczegółowych zasad przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze, w tym specjalistyczne, w miejscu zamieszkania, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, całkowitego lub częściowego zwolnienia od opłat oraz trybu pobierania opłat.

ubogie formą pomocy jest pomoc finansowa (zasiłki celowe skierowane na zaspokojenie konkretnych potrzeb osób/rodzin, np. na zakup lekarstw, żywności, dofinansowanie opłat, itp.) oraz pomoc finansowa – zasiłek stały i składka na ubezpieczenie zdrowotne.

(akta kontroli str.606, 607, 612, 1015-1018)

6. W toku kontroli zbadano decyzje administracyjne wybranych losowo 20 osób (9 kobiet i 11 mężczyzn), które w latach 2016-2018 (I połowa) objęte były działaniami pomocowymi z powodu ubóstwa. Dotyczyły wypłat zasiłków stałych i opłacania składki na ubezpieczenie zdrowotne, a także zasiłków celowych (na zakup lekarstw lub opału) oraz finansowania obiadów w szkole w ramach programu Pomoc państwa w zakresie dożywiania. Wśród ww. osób 15 było samotnych, a pozostałe zamieszkiwały z rodziną. Wszystkie osoby wytypowane do próby badawczej były zarejestrowane w systemie POMOST, korzystały (w okresie od roku do 18 lat) i nadal są objęte pomocą w postaci różnych form wsparcia przewidzianego w systemie pomocy społecznej¹⁶. W większości skontrolowanych spraw (17 decyzji) pomocy udzielono na wniosek osoby zainteresowanej. Pozostałe 3 dotyczyły zostały wydane z urzędu, w związku ze zmianą wysokości świadczeń. Zakres udzielonej pomocy był zgodny z potrzebami zgłaszanymi we wnioskach oraz podczas wywiadów środowiskowych, w których rzetelnie rozpoznawano sytuację wnioskodawcy i definiowano jego problemy, budując adekwatny plan pomocy. Wywiady przeprowadzono po ok.1-2 tygodni od wpłynięcia wniosku o pomoc. Działania przewidziane w planach pomocy były realizowane w postaci udzielanego wsparcia, a podczas aktualizacji wywiadów środowiskowych dokonywano okresowej oceny sytuacji osoby korzystającej z pomocy MOPS oraz skuteczności udzielanego wsparcia. Wszystkie skontrolowane decyzje administracyjne wydane zostały zgodnie z obowiązującymi procedurami.

(akta kontroli str.630-812, 817-862)

Badając dokumentację związaną z wydaniem ww. decyzji ustalono, że na podstawie decyzji nr 297/2018 z dnia 25 lipca 2018 r., oprócz jednorazowego zasiłku celowego na opłatę rachunku za energię elektryczną w wysokości 382,00 zł (o co wnosił zainteresowany), przyznane zostały panu R. O. dwa zasiłki celowe na cele bytowe – zakup lekarstw, żywności i opłaty w kwocie 350,00 zł każdy, tj. łącznie 1.082 zł. Kierownik MOPS wyjaśniła, że powodem przyznania ww. decyzją zasiłku celowego w wysokości 382,00 zł oraz dwóch zasiłków celowych w kwocie 350,00 zł każdy był

¹⁶ Przykładowo:

Pani S. Sz. korzysta z pomocy Ośrodka od 2001 roku. Jest to pomoc w formie zasiłków celowych, pomoc w formie zakupu posiłków dla dzieci podczas nauki w szkole, pomocy w formie dodatku mieszkaniowego, pomocy żywnościowej ze Stowarzyszenia dla Miasta i rzeczowej pomocy z MOPS. Wraz z konkubentem wychowuje dwoje dzieci syna 1.11 z poprzedniego związku i wspólną córkę 1.6. Pani S. Sz. nie pracuje i nie jest zarejestrowana w Powiatowym Urzędzie Pracy w Otwocku. Konkubent podejmuje prace bez rejestracji, również nie jest zarejestrowany w PUP w Otwocku. Pracownik wielokrotnie motywował Panią S. Sz. i jej konkubenta do rejestracji w PUP. Pani S.Sz. były przekazywane oferty pracy. Problemem w rodzinie jest niewyjaśniona sytuacja prawna dzieci konkubenta z poprzedniego związku małżeńskiego. Pracownik socjalny wielokrotnie informował o możliwości uzyskania bezpłatnych porad prawnych oferowanych przez Urząd Miasta.

Pani G.I. korzysta z pomocy Ośrodka od 2004 roku. Pomoc była przyznana w formie zasiłków celowych, a od 2018 roku również w formie zasiłku stałego i opłacaniu składki na ubezpieczenie zdrowotne, a ostatnio pomocy w formie dodatku mieszkaniowego. Jest pozbawiona praw rodzicielskich do trójki dzieci i może liczyć tylko na pomoc jednego z dzieci. W związku z tą pomocą i okresami podejmowania pracy bez rejestracji, miała okresy przebywania poza systemem pomocy społecznej. W okresie korzystania z pomocy z Ośrodka, praca z panią G.I. polegała głównie na przedstawianiu ofert pracy, mobilizowaniu do aktywnego poszukiwania pracy i rejestracji w Powiatowym Urzędzie Pracy w Otwocku, a także na monitorowaniu terminowości wizyt w PUP oraz w związku z pogorszeniem się jej stanu zdrowia praca polegała na mobilizowaniu do regularnego stawiania się na wizytach lekarskich, a następnie motywowania do kompletowania niezbędnej dokumentacji medycznej i złożenia wniosku o orzeczenie stopnia niepełnosprawności. Pani G.I. posiada zadłużenie za opłaty czynszu i w tej sytuacji praca polegała na motywowaniu do złożenia wniosku o rozłożenie na raty i opłaty zaległości, a ze względu na trudne warunki lokalowe motywowana była do złożenia wniosku o zamianę lokalu. Od miesiąca listopada 2018 r. pani G.I. mieszka w nowym lokalu z zasobów miasta Józefów.

wniosek pracownika socjalnego – pomoc z urzędu – oraz znajomość sytuacji zdrowotnej, życiowej i finansowej klienta. Należy jednak zaznaczyć, że w decyzji administracyjnej nie zamieszczono szczegółowej argumentacji dotyczącej rozszerzenia pomocy, przywołując jedynie wniosek, który opiewał na kwotę 382 zł oraz zaznaczając, że przeprowadzony wywiad oraz zebrane dokumenty potwierdziły podstawę i zasadność udzielenia pomocy w zakresie ustalonym w sentencji tejże decyzji.

W planie pomocy dla ww. osoby, zatwierdzonym w dniu 25 lipca 2018 r. przez kierownika MOPS w Józefowie wskazano na potrzebę przeprowadzenia wywiadów alimentacyjnych u dzieci wnioskodawcy, jednak w dokumentacji tej osoby nadal objętej wsparciem brak jest dokumentacji świadczącej o podjęciu działań mających na celu zrealizowanie tego elementu planu pomocy. Kierownik MOPS wyjaśniła, że zgodnie z art. 103 ustawy o pomocy społecznej „kierownik ośrodka pomocy społecznej i kierownik powiatowego centrum pomocy rodzinie może, w drodze umowy, ustalić z małżonkiem, zstępnymi lub wstępnymi wysokość świadczonej przez nich pomocy na rzecz osoby ubiegającej się o przyznanie świadczenia.” Kierownik MOPS wyjaśniła również, że w 2015 r. przeprowadzony został na wniosek MOPS w Józefowie, wywiad cz. II, na rzecz świadczeniobiorcy, u jednego z dzieci, natomiast podczas wywiadu środowiskowego, klient poinformował, że nie utrzymuje kontaktów z dziećmi i nie zna ich miejsca pobytu, jednak w dniu 25 lipca 2018 r. wskazano na potrzebę przeprowadzenia wywiadu u pozostałych dzieci. Podczas wcześniejszych wywiadów aktualizacyjnych i kolejnego wywiadu w październiku 2018 r. pracownik socjalny zwrócił uwagę klientowi na udostępnienie danych adresowych pozostałych dzieci, jednak do dnia dzisiejszego nie doręczono w/w informacji. W dniu 3 grudnia 2018 r. skierowany został wniosek do Urzędu Miasta Józefowa Referat Ewidencji Ludności dotyczący udostępnienia danych na temat aktualnego zamieszkania dzieci świadczeniobiorcy.

Kontrola wykazała również, że w dokumentacji tej samej osoby brak było wniosku o wypłatę zasiłku celowego w wysokości 400,00 zł z przeznaczeniem na cele bytowe, przyznanego decyzją nr 515/2018 r. Kierownik MOPS wyjaśniła, że „pomoc została udzielona z urzędu. Świadczenie przyznano z uwagi na sytuację finansową i zdrowotną klienta”. Należy jednak zauważyć sprzeczność, gdyż w decyzji administracyjnej podano, że „wnioskiem z dnia 24 października 2018 r. strona wystąpiła o udzielenie pomocy w formie zasiłku”.

(akta kontroli str. 815, 816, 847-853, 854-862)

Ustalono również, że pomimo iż w planie pomocy dla pana A.B. zatwierdzonym w dniu 10 października 2017 r. przez kierownika MOPS przy aktualizacji wywiadu przeprowadzonego w związku z ustaleniem prawa do kontynuowania wypłaty zasiłku stałego oraz składki na ubezpieczenie zdrowotne, tj. świadczeń wynikających z decyzji nr 147/2017 z dnia 23 marca 2017 r., wskazano na potrzebę przeprowadzenia wywiadów alimentacyjnych u osób zobowiązanych – w aktach ww. osoby objętej nadal wsparciem brak jest dokumentacji świadczącej o podjęciu działań mających na celu zrealizowanie tego elementu planu pomocy. Kierownik MOPS wyjaśniła, że z uwagi na fakt, iż matka klienta również korzysta z pomocy Ośrodka w formie zasiłku stałego i znana jest jej sytuacja życiowa, wywiadu dotychczas nie przeprowadzono (ojciec klienta przebywa w DPS). Wywiad alimentacyjny zostanie przeprowadzony podczas najbliższej aktualizacji sytuacji świadczeniobiorców.

(akta kontroli str. 816-831)

W latach 2016-2018 (I połowa) decyzją administracyjną kierownik MOPS w Józefowie działając z upoważnienia burmistrza tego miasta wydał łącznie 56 decyzji odmownych w sprawie wsparcia z tytułu ubóstwa. Dotyczyły one nieprzyznania: zasiłków stałych, zasiłków celowych, specjalnych zasiłków stałych, finansowania posiłków w okresie nauki w szkole, prawa do świadczeń opieki zdrowotnej, skierowania do DPS, finansowania usług opiekuńczych. Analizą objęto procedurę wydania 12 decyzji, tj. 21% odmów wnioskowanego wsparcia w kontrolowanym okresie. Powodem odmowy były przede wszystkim kryteria finansowe, sytuacja zdrowotna, rodzinna lub lokalowa, co każdorazowo zostało wskazane w treści uzasadnienia decyzji. Badając zasadność odmowy przyznania pomocy przez MOPS w Józefowie z tytułu ubóstwa nie stwierdzono nieprawidłowości w ww. zakresie. Poniżej opisano przypadki decyzji odmownych, wobec których wnoszący o wsparcie zastosowali procedurę odwoławczą.

(akta kontroli str. 863-942)

Dwie z osób, które otrzymały odmowę wsparcia wykorzystały tryb odwoławczy. Pierwsza sprawa dotyczyła osoby, która w 2018 r. zwróciła się z wnioskiem do MOPS w Józefowie o pomoc podczas pobytu w Ośrodku Rehabilitacyjno-Readaptacyjnym „Monar” w Dębowcu. Wniosek dotyczył przyznania pomocy finansowej w formie zasiłku celowego i okresowego. W drodze przeprowadzonego postępowania i wywiadu alimentacyjnego ustalono, że wnioskodawczyni ma zapewnioną w ośrodku opiekę medyczną, terapeutyczną oraz całodzienne wyżywienie, a odwiedzający rodzice zaopatrują ją w niezbędne rzeczy. Zostało przyznane świadczenie w formie zasiłku celowego w wysokości 200 zł (decyzja nr 208/2018), natomiast wniosek o przyznanie pomocy w formie zasiłku okresowego został załatwiony odmownie (decyzja nr 205/2018). Ww. osoba złożyła odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie, które uchyliło zaskarżoną decyzję w całości i przekazało sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji. Postępowanie zostało umorzone, gdyż osoba wnosząca o wsparcie zakończyła terapię w placówce Monar, wróciła do miejsca zamieszkania i podjęła pracę.

W drugim przypadku do SKO w Warszawie zaskarżone zostały przez tą samą osobę dwie decyzje odmowne. Dotyczyły odmowy przyznania – z powodu przekroczenia kryterium finansowego – wsparcia finansowego na przybory szkolne dla córek oraz na zakup opału (dec. nr 345/2017) oraz finansowania posiłku w szkole w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (dec. nr 346/2017). SKO, podzielając stanowisko MOPS, orzekło utrzymanie w mocy obu zaskarżonych decyzji.

(akta kontroli str. 901-917, 879-895)

Jedna osoba, której przyznano pomoc formie jednorazowego zasiłku celowego (dec. nr 345/2018) z przeznaczeniem na dofinansowanie zakupu lekarstw i żywności wysokości 200 zł wniosła odwołanie do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie. Skarżący wskazał, że przyznana pomoc finansowa jest zbyt mała i nie wystarczy na pokrycie niezbędnych potrzeb życiowych. Organ odwoławczy utrzymał w mocy decyzję MOPS wskazując m.in., że zaskarżona decyzja jest prawidłowa i zgodna z przepisami prawa oraz odpowiada możliwościom finansowym Ośrodka, zaznaczając, że zasiłek celowy jest przyznawany w sytuacji, gdy niezbędne jest zaspokajanie koniecznej potrzeby bytowej, a przyznany przez MOPS zasiłek z całą pewnością taką potrzebę zaspokaja. Jak wskazano, zasiłek celowy jest świadczeniem przyznawanym w ramach uznania administracyjnego, ale sam fakt spełniania kryteriów ustawowych nie oznacza automatycznego przyznania tego świadczenia w wysokości zgodnej z oczekiwaniami wnioskodawcy.

(akta kontroli str. 923-930)

W jednym przypadku Ośrodek – po wniesieniu odwołania do SKO – dokonał zmiany własnej decyzji. W tej sprawie na podstawie decyzji nr 252/2018 MOPS przyznał jednorazowy zasiłek celowy w wysokości 150 zł na dofinansowanie zakupu gorsetu ortopedycznego (prośba zgłoszona podczas przeprowadzania aktualizacji wywiadu środowiskowego). Beneficjent wniósł do SKO odwołanie prosząc o przyznanie dofinansowania w wysokości 200 zł (pełna kwota zakupu wynikająca z faktury zakupu załączonej w odwołaniu), wskazując ponownie na swoją bardzo trudną sytuację materialną (poniżej kryterium dochodowego), niepełnosprawność oraz ciężką chorobę. Po jego rozpatrzeniu MOPS na podstawie decyzji 273/2018 pozytywnie rozpatrzył ww. odwołanie.

(akta kontroli str. 931-942)

Do 20 osób otrzymujących pomoc OPS z tytułu ubóstwa skierowane zostały anonimowe ankiety, w których NIK pytała czy beneficjenci są zadowoleni z otrzymywanej pomocy, czy pomoc odpowiada ich oczekiwaniom i potrzebom oraz w jaki sposób chcieliby ją zmodyfikować. Odpowiedzi udzieliły 4 osoby. Każda z nich oceniła, że pracownik OPS właściwie zanalizował i określił potrzeby w zakresie pomocy. Wszyscy bardzo dobrze ocenili plan pomocy i zawarte w nim propozycje. Skuteczność i profesjonalizm udzielanej pomocy przez pracowników socjalnych uzyskały najwyższe oceny w 3 przypadkach (ocena bardzo dobra), a jedna osoba oceniła je o stopień niżej. Ankietowani uzyskali wsparcie w postaci zasiłków celowych, stałych, które ocenili jako w miarę wystarczające. Jako najbardziej oczekiwaną wskazywali na dodatkową pomoc finansową na leczenie i rehabilitację, a jedna z osób jako jeden ze sposobów poprawy skuteczności pomocy wskazała organizację większej liczby spotkań organizowanych dla osób ubogich.

(akta kontroli str.943-950)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

Podejmując działania mające na celu łagodzenie skutków i wychodzenie z ubóstwa Ośrodek rzetelnie przeprowadzał wywiady środowiskowe oraz opracowywał i realizował plany pomocy dla osób żyjących w ubóstwie. Oprócz jednostkowych przypadków dotyczących przeprowadzania wywiadów alimentacyjnych u osób zobowiązanych, MOPS gromadził wymaganą dokumentację. Pomoc z tytułu ubóstwa świadczone wyłącznie osobom do tego uprawnionym, a jej przyznawanie MOPS realizował na podstawie decyzji administracyjnych wydawanych zgodnie z obowiązującymi wymogami prawa. Działając na rzecz społecznej readaptacji Ośrodek korzystał z programów rządowych niosących pomoc osobom ubogim. Należy jednak zauważyć, że pomimo systematycznie wzrastającej liczby osób starszych korzystających z pomocy społecznej Ośrodek nie uruchomił nieobligatoryjnych działań wspierających polegających na utworzeniu poradnictwa prawnego, psychologicznego czy rodzinnego, jak również nie utworzono na terenie Józefowa grup wsparcia dla podopiecznych MOPS przeżywających trudności wynikające m.in. z ich ubóstwa. Z osobami objętymi wsparciem nie zawierano kontraktów socjalnych, przewidzianych również w ustawie o pomocy społecznej jako kolejna forma wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

3. Efekty podejmowanych działań zmierzających do ograniczenia skali ubóstwa

Opis stanu faktycznego

1. W latach 2016-2018 (I połowa) z powodu ubóstwa przyznano pomoc odpowiednio: 308, 274 i 171 osobom. W ww. okresie z tego tytułu przestało korzystać: 25, 23 i 10 osób. W tej sytuacji wskaźnik rotacji¹⁷ wyniósł 8,1%, 8,4%, 5,9%.

W tym samym czasie w Ośrodku po raz pierwszy pomocy z tytułu ubóstwa udzielono odpowiednio: 16, 30 i 3 osobom.

(akta kontroli str.1007)

Ośrodek posiada wiedzę na temat dalszych losów osób lub rodzin, które przestały korzystać z pomocy, m.in. powodu ubóstwa. Kierownik MOPS wskazała, że w wielu przypadkach osoby lub rodziny nadal mieszkają na terenie miasta, zmieniła się tylko ich sytuacja materialna, zdrowotna czy też rodzinna. Z analizy akt sprawy oraz obserwacji w środowisku lokalnym wynika, że w przypadku rodzin z dziećmi, często momentem kiedy rodziny kończą korzystanie z pomocy społecznej jest pełnoletność i zakończenie edukacji przez dzieci. W przypadku osób samotnych jest to moment uzyskania świadczeń emerytalno - rentowych z innych systemów zabezpieczenia społecznego¹⁸.

MOPS nie prowadził i nie zlecał przeprowadzenia badań grupy osób i rodzin korzystających ze wsparcia z powodu ubóstwa, a wiedza, którą posiadają pracownicy Ośrodka wynika z analizy akt sprawy, osobistych kontaktów czy doświadczeń zawodowych. Jednocześnie kierownik MOPS wyjaśniła, że mimo tych samych form pomocy, wykonywanie zadań jest udoskonalane poprzez śledzenie przepisów prawa, np. dotyczących ustawy o pomocy społecznej (komentarze, interpretacje przepisów dotyczących emerytur i rent, świadczeń zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych, współpracy z organizacjami pozarządowymi, dostępnymi form pomocy).

W MOPS nie dokonywano ewaluacji skuteczności oferowanych form pomocy w formie dokumentu/raport. Ewaluacja dokonywana jest na bieżąco – w każdej sprawie stawiamy sobie wielokrotnie pytanie czy ta pomoc jest skuteczna, jaką inną formę pomocy możemy zaproponować, jakie będą tego efekty. Ośrodek w swojej działalności współpracuje z wieloma organizacjami pozarządowymi, kościołami, związkami wyznaniowymi, instytucjami publicznymi. Współpraca ta opiera się również na wymianie doświadczeń i informacji. Uzyskane w ten sposób informacje wykorzystywane są w indywidualnych sprawach (adnotacje urzędowe, notatki w wywiadach środowiskowych). Nie były dotychczas sporządzane raporty, nie gromadzono tych danych w celach statystycznych.

(akta kontroli str. 1009-1013)

Stwierdzone
nieprawidłowości
|
OCENA CZĄSTKOWA

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Odnosząc się do efektywności działań zmierzających do ograniczenia skali ubóstwa na terenie Józefowa należy zauważyć, że w MOPS nie dokonywano ewaluacji skuteczności form pomocy, a wskaźnik rotacji osób objętych wsparciem z tytułu ubóstwa utrzymuje się na poziomie ok. 8%. Ewaluacja skuteczności działań

¹⁷ Na potrzeby kontroli wskaźnik rotacji osób uzyskujących wsparcie z tytułu ubóstwa przyjęto wg wzoru: liczba osób, które przestały korzystać z pomocy z tytułu ubóstwa w roku 2016, 2017 i I połowie 2018 r./łączna liczba beneficjentów pomocy z tytułu ubóstwa w danym roku * 100.

¹⁸ Przykładowo: Pani K.K. korzystała z pomocy Ośrodka od 1993 r. do 2016 r. W tym okresie otrzymała pomoc w formie zasiłków celowych, specjalnych zasiłków celowych, stałego zasiłku wyrównawczego oraz z pomocy w formie dodatku mieszkaniowego i pracy socjalnej. Pani K.K. w chwili obecnej ma świadczenie emerytalne ZUS i nie korzysta z pomocy Ośrodka.

pomocowych odbywa się na bieżąco, we współpracy z wieloma instytucjami, z którymi Ośrodek współpracuje

IV. Uwagi i wnioski

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

- Uwagi
1. W sytuacji pogłębiających się niekorzystnych trendów demograficznych zasadnym jest rozwijanie nowych form pomocy przewidzianych w ustawie o pomocy społecznej w postaci m.in. opracowania i realizacji projektów socjalnych czy uruchomienia poradnictwa specjalistycznego, jak również zawierania kontraktów socjalnych.
 2. Dążąc do udoskonalenia realizacji zadań z zakresu problemów społecznych powinny zostać w najbliższym czasie wdrożone „Zalecenia MOPS w Józefowie dla pracowników socjalnych w zakresie identyfikowania i monitorowania potrzeb osób zagrożonych ubóstwem” (zaprojektowane niedawno w Ośrodku).
 3. Wobec niewielkiego wskaźnika rotacji osób oraz utrzymującego się dużego odsetka wypłat realizowanych przez MOPS na rzecz osób żyjących w ubóstwie oraz mając na celu analizę skuteczności poszczególnych form wsparcia należy rozważyć dokonywanie przez Ośrodek okresowej ewaluacji skuteczności działań pomocowych;

Jednocześnie NIK wnosi o:

- Wnioski
1. Wdrożenie regulaminu organizacyjnego obejmującego wszystkie zadania realizowane przez Ośrodek.
 2. Zatrudnienie odpowiedniej liczby pracowników socjalnych, tj. zgodnie z kryteriami ustawowymi.
 3. Wywiązanie się przez MOPS z obowiązku dokonywania okresowej oceny wdrożenia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Józefowa na lata 2016-2010 oraz opracowanie raportów w tym zakresie.

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 Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 16.01.2019 r.

Kontroler
Paweł Adamowicz
Doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy, Spraw
Społecznych i Rodziny
p.o. Dyrektor
Jacek Szczerbiński

.....
podpis

.....
podpis