



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.010.06.2017

P/17/070



01690517

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/070 – Rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast istotnie dotkniętych skutkami zmian gospodarczych	
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku	
Kontrolerzy	Piotr Jurkin – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/101/2017 z dnia 7 lipca 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)	
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Białymstoku ¹ , 15-440 Białystok, ul. Maimeda 8	
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zdzisława Sawicka – Dyrektor MOPR ²	(dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

MOPR w latach 2013-2016 należycie realizował zadania dotyczące rozwiązywania problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców Białegostoku, wynikające ze strategii oraz programów uchwalanych przez Radę Miejską. Rzetelnie zaprogramował też projekty, które na bieżąco właściwie wykonywał.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W *Miejskiej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Białegostoku na lata 2011-2020* oraz *Programach Pomocy Społecznej dla Miasta Białegostoku na lata 2014-2016 i 2017-2020* dokonano rzetelnych analiz sytuacji społecznej mieszkańców miasta, identyfikując najistotniejsze problemy w obszarze pomocy społecznej oraz prawidłowo określając przyjęte kierunki działań.

W opracowywanych z udziałem Ośrodka *Programach Pomocy Społecznej na lata 2014-2016 i 2017-2020* nie określono jednak planowanych do osiągnięcia wartości wskaźników, harmonogramów realizacji poszczególnych zadań i sposobu dokonania wymiernej oceny pożądanego postępu w osiąganiu celów, co utrudniało określenie stopnia jego realizacji.

MOPR zapewnił prawidłową realizację działań w zakresie pomocy społecznej oraz skutecznie zabiegał o pozyskanie środków zewnętrznych na realizację poszczególnych przedsięwzięć. Wydatki MOPR ulegały zwiększeniu z 106.799 tys. zł w 2013 roku do 245.408 tys. zł w 2016 roku i wynikały głównie ze wzrostu wydatków na świadczenia rodzinne (z 51.993 tys. do 70.871 tys. zł) oraz realizacji nowego zadania *Programu 500+* – wzrost o 112.827 tys. zł. W latach 2013-2016 liczba rodzin otrzymujących świadczenia z pomocy społecznej uległa zmniejszeniu z 10.880 do 8.208 (o 24,5%), a liczba osób – z 19.796 do 14.902 (o 24,7%). Jednak analiza sytuacji 10 rodzin⁴ dotkniętych problemem bezrobocia wykazała, że udzielone przez MOPR wsparcie nie umożliwiło im trwałego przezwyciężenia trudnej sytuacji finansowej i podjęcie zatrudnienia.

Wydatki na realizację wybranych czterech badanych przedsięwzięć⁵ ponoszono prawidłowo do wysokości przeznaczonych środków, uzyskując w przypadku jednego projektu wyższe od założonych wskaźniki efektywności.

¹ Dalej: MOPR lub Ośrodek.

² Pełniący obowiązki od 1996 roku.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali nie dawałoby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

⁴ Badanie przeprowadzono na dobranej losowo próbie z 50 wytypowanych rodzin dotkniętych problemem bezrobocia, pozostających pod opieką MOPR.

⁵ Spośród 12 realizowanych przez MOPR w okresie objętym kontrolą.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Opis stanu
faktycznego

1. Programowanie kierunków działań, uwzględniających wyniki rozpoznanych problemów

1.1. W latach 2013-2016 MOPR współrealizował zatwierdzoną przez Radę Miejską w Białymstoku (Rada Miejska) *Miejską Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Białegostoku* na lata 2011-2020⁶. W dokumencie tym ustalono następujące cele strategiczne oraz przypisane priorytety, przewidziane do realizacji przez MOPR:

- a) *Rodzina najlepszym środowiskiem rozwoju*, w ramach którego wskazano priorytety takie jak: [1] doskonalenie systemu profilaktyki i opieki nad dzieckiem i rodziną (przypisane do tego priorytetu kierunki działań obejmowały m.in.: rozwój środowiskowych form wsparcia dziecka i rodziny, w tym asystenta rodziny, wspieranie rodzin w pełnieniu funkcji opiekuńczych i wychowawczych, podejmowanie działań pomocowych mających na celu podniesienie poziomu życia rodzin w dziećmi); [2] rozwój i promocja rodzinnych form zastępczej opieki nad dzieckiem (przypisane do tego priorytetu kierunki działań to: podejmowanie działań na rzecz rozwoju rodzinnych form opieki zastępczej, wspieranie rodzin zastępczych w wypełnianiu funkcji opiekuńczych i wychowawczych); [3] rozwój systemu wspierania osób i rodzin w sytuacjach kryzysowych (kierunki działań obejmowały m.in.: podnoszenie świadomości społecznej na temat zagrożeń wynikających ze stosowania przemocy, podejmowanie działań interdyscyplinarnych odgraniczających zjawisko przemocy w rodzinie oraz środowisku rówieśniczym, działania pomocowe ukierunkowane na wychodzenie z kryzysu); [4] promowanie dobrych praktyk i doświadczeń w zakresie działań na rzecz pomocy dziecku i rodzinie (kierunki działań to: podnoszenie kwalifikacji i umiejętności kadr, rozwijanie bazy informacyjnej o podmiotach wspierających rodzinę, współpraca i wymiana doświadczeń pomiędzy instytucjami i organizacjami);
- b) *Bezpieczeństwo społeczne*, któremu przyporządkowano następujące priorytety: [1] zapobieganie i przeciwdziałanie potencjalnym zagrożeniom (przypisane kierunki działań to m.in.: rozpoznawanie zagrożeń i uwarunkowań ich występowania, edukacja i aktywizacja w zakresie eliminowania zagrożeń, szacowanie ryzyka zagrożeń i zapewnienie niezbędnej pomocy); [2] przygotowanie do działań na wypadek wystąpienia zagrożeń zdrowia i życia, mienia i środowiska (przypisane działania obejmowały szacowanie i przygotowywanie pomocy potrzebującym w stanach zagrożeń ich bezpieczeństwa); [3] Zapewnienie skutecznego reagowania instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo (określony kierunek działań dotyczył zapewnienia warunków przetrwania i życia dla osób potrzebujących pomocy); [4] odbudowa wraz z modernizacją zniszczonego podczas zdarzeń mienia stanowiącego zabezpieczenie potrzeb ludzi (kierunki działań to m.in.: wsparcie i pomoc w przetrwaniu po doznanych stratach spowodowanych zaistniałym zdarzeniem, tworzenie materialnego zabezpieczenia potrzeb ludzi, którzy utracili w wyniku zdarzeń warunki mieszkaniowe i materialne, zapewnienie opieki i możliwości radzenia po urazach traumatycznych);
- c) *Wysoka aktywność zawodowa*, w ramach którego określono priorytet dotyczący dostosowania kwalifikacji osób bezrobotnych do potrzeb rynku pracy (ustanowione kierunki działań to m.in.: wsparcie finansowe osób bezrobotnych w samozatrudnieniu, obejmowanie programami osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy czy pozyskiwanie dodatkowych środków na realizację projektów);
- d) *Przyjazna polityka mieszkaniowa i przeciwdziałanie bezdomności*, w obszarze którego zdefiniowano priorytet: osłony socjalne dla najuboższych mieszkańców miasta, zaś przyjęty kierunek działań dotyczył udzielania dodatków mieszkaniowych;

⁶ Uchwała nr XXI/199/11 Rady Miejskiej w Białymstoku z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia „Miejskiej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Białegostoku na lata 2011-2020”, zwana dalej: „Strategią”.

- e) *Skuteczny system społecznego wsparcia oraz integracja środowiska lokalnego*, któremu przyporządkowano priorytety takie jak: [1] poprawa warunków i jakości życia mieszkańców (przypisane kierunki działań obejmowały: pomoc w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb bytowych oraz wskazywanie możliwości i sposobu realizacji wyższych potrzeb życiowych); [2] umożliwienie osobom przewlekle chorym jak najlepszego funkcjonowania w środowisku rodzinnym i społecznym (kierunki działań to pomoc w zapewnieniu opieki oraz środków na leki i leczenie); [3] poprawa jakości życia osób niepełnosprawnych poprzez wyrównywanie szans (określone kierunki działań obejmowały integrację oraz aktywizację społeczną i zawodową osób niepełnosprawnych); [4] ułatwianie bezdomnym integracji ze środowiskiem lokalnym i wyjścia z bezdomności (kierunki działań to m.in.: opracowanie i realizacja gminnego standardy wychodzenia z bezdomności, rozwój infrastruktury umożliwiającej czasowy pobyt osobom bezdomnym i pomoc w odzyskiwaniu samodzielności życiowej, wspieranie zatrudnienia socjalnego); [5] przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu osób starszych oraz umożliwienie im jak najlepszego funkcjonowania w środowisku społecznym (kierunki działań m.in. to: wspieranie różnych form aktywności seniorów czy działania zmierzające do poprawy bezpieczeństwa socjalnego osób starszych); [6] tworzenie warunków do integracji wielokulturowej (przypisane kierunki działań obejmowały realizację programów dla społeczności romskiej oraz w stosunku do cudzoziemców). (dowód: akta kontroli str. 4-110)

Strategia zawierała elementy określone w art. 16b ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁷, w tym m.in. diagnozę sytuacji społecznej, cele strategiczne i przypisane im priorytety wraz z kierunkami działań, źródła ich finansowania oraz wskaźniki realizacji poszczególnych działań.

Za przyjęte do realizacji lub współrealizacji przez MOPR wskaźniki przyjęto m.in.: liczbę osób objętych projektem systemowym, liczbę osób/rodzin objętych pracą socjalną/pomocą społeczną, liczbę dzieci/młodzieży objętych dożywianiem, liczbę osób korzystających z poradnictwa specjalistycznego, liczbę kontraktów socjalnych, liczbę imprez integracyjnych i działań promujących zdrowy styl życia wśród osób starszych i niepełnosprawnych, liczbę realizowanych programów wychodzenia z bezdomności, liczbę osób korzystających z programu osłonowego na leki, liczbę pracowników podnoszących kwalifikacje.

W Strategii nie przedstawiono prognozy zmian w okresie objętym tym dokumentem (z wyjątkiem prognozy demograficznej), nie określono docelowych wartości wskaźników realizacji poszczególnych celów czy harmonogramu ich osiągania. W dokumencie nie zawarto też pośrednich terminów niezbędnych dla skutecznego monitorowania prawidłowości osiągnięcia celów (jedynym wskazaniem odnoszącym się do czasu był termin obowiązywania Strategii) i podmiotu odpowiedzialnego za przeprowadzenie zaplanowanych dwóch ewaluacji w celu dokonania ewentualnej korekty zaplanowanych działań w przypadku zaistnienia takiej konieczności. W rezultacie wymierna, precyzyjna ocena przebiegu realizacji i stopnia osiągnięcia celów ujętych w Strategii była utrudniona. Zastępca dyrektora wyjaśnił, że: „Ośrodkowi na poziomie opracowywania Strategii nie zlecono, w obszarach za które był odpowiedzialny ujęcia ww. treści. Zespoły, które były powołane do opracowania danych obszarów konstruowały je zgodnie z ramami i wizją/pomysłem Departamentu Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego w Białymstoku. Wszystkie treści opracowane w ramach odpowiedniego Zespołu były na bieżąco konsultowane i przekazywane do ww. Departamentu. Ośrodek nie uczestniczył w opracowywaniu ostatecznej, końcowej wersji Strategii przyjętej w Uchwale Nr XXI/199/11 Rady Miasta Białegostoku z dnia 30 grudnia 2011 r.”.

(dowód: akta kontroli str. 5-112, 657-676)

W dokumencie tym wskazano również, że dwukrotnie w okresie realizacji jego zapisów zostanie przeprowadzona ewaluacja, nie określono jednak podmiotu/jednostki odpowiedzialnego za jej sporządzenie. Zastępca dyrektora MOPR wyjaśnił, że: „Przeprowadzenie ewaluacji (...) Strategii (...) nie należy do zadań MOPR”.

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 930, ze zm.

W § 6 pkt 2 Statutu⁸ MOPR wskazano, że do zadań Ośrodka należy koordynacja realizacji Strategii. Zadanie te przypisano, zgodnie z § 17 pkt 16 Regulaminu Organizacyjnego MOPR⁹ dla Działu Specjalistycznego Poradnictwa Socjalnego.

(dowód: akta kontroli str. 111-147)

MOPR rokrocznie przedkładał Prezydentowi Miasta (Departamentowi Spraw Społecznych) informacje (w formie tabelarycznej) z realizacji Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Białegostoku na lata 2011-2020. Przedmiotowe dokumenty umieszczano na stronach internetowych MOPR w Białymstoku. Nigdy nie zgłaszano uwag do przedkładanych raportów. Zastępca dyrektora MOPR wyjaśnił, że: „Zgodnie z zapisami wynikającymi z art. 112 pkt 9 ustawy o pomocy społecznej, z § 6 pkt 2 Statutu oraz § 17 pkt 16 Regulaminu organizacyjnego MOPR, Ośrodek od 2011 roku koordynował „Miejską Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2011 – 2020”. Koordynacja Ośrodka polegała na corocznym zbieraniu danych ze wszystkich instytucji, organów publicznych oraz organizacji pozarządowych działających w poszczególnych obszarach polityki społecznej na terenie Miasta, a wpisanych jako realizatorzy celów i zadań ww. Strategii. Koordynacja ta polegała na współdziałaniu i uporządkowaniu wzajemnego stosunku poszczególnych działań realizowanych przez dany podmiot w osiąganiu wyznaczonych celów i zadań. Wszystkie działania podejmowane przez Ośrodek w ramach koordynacji miały na celu zsynchronizowanie działań częściowych w jeden raport z wykonania celów i zadań przez poszczególne podmioty w danym roku sprawozdawczym. Ponadto zgodnie z komentarzem¹⁰ Ośrodek, jako jednostka odpowiedzialna za koordynację realizacji strategii wykonywała swoje zadania „poprzez współpracę z jednostkami, którym postanowienia strategii wyznaczają określone obowiązki”. Współpraca ta polegała na organizacji spotkań indywidualnych, prowadzono korespondencję drogą pisemną (elektroniczną) oraz prowadzono rozmowy, konsultacje, wyjaśnienia telefonicznie. Ustalano i omawiano przedłożone do raportu dane. Pracownicy Ośrodka dokonywali szczegółowej analizy przedłożonych sprawozdań za dany rok dokonując porównania tych danych z rokiem poprzednim. Ponadto Ośrodek pozostaje w stałym kontakcie ze wszystkimi jednostkami organizacyjnymi pomocy społecznej realizującymi cele i zadania ujęte w Strategii”. W zakresie przeprowadzania przeglądów monitorujących Strategii wyjaśnił, że: „Przeprowadzanie monitoringu, analizy danych, oceny wyników (...) nie należy do Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Białymstoku”. Dodał, że: „Przedkładanych do Departamentu Strategii Urzędu Miejskiego raportów nie traktowano jako monitorowanie postępów realizacji Strategii, a jedynie element niezbędny do wykonania tego zadania. MOPR nie miał umocowania do zadawania pytań, dociekania, wnioskowania o dokonywanie analiz przez poszczególne podmioty realizujące Strategię”.

(dowód: akta kontroli str. 111-115, 148-339, 1245)

Poza Strategią, w badanym okresie, MOPR realizował (lub uczestniczył w realizacji) inne programy wynikające z rozpoznanych potrzeb, uruchomionych przez Urząd Miejski m.in.: [1] Miejski program wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej dla Miasta Białegostoku na lata 2015-2017, [2] Miejski program przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie na lata 2011-2015¹¹, [3] Program asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej na 2016 rok czy [4] Miejski program działań na rzecz osób niepełnosprawnych w zakresie rehabilitacji społecznej i przestrzegania praw osób niepełnosprawnych na lata 2009-2015¹². MOPR realizował też m.in. programy uruchomione przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej tj. – [1] Resortowy Program Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej oraz [2] Program Państwa w Zakresie Dożywiania (2013-2016), a także przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób

⁸ Przyjętego Uchwałą Rady Miejskiej Białegostoku nr IX/77/03 z 26 maja 2003 r. Uchwałą nr XXXVI/586/17 z 20 maja 2017 r. ogłoszono tekst jednolitego Statutu.

⁹ Przyjęty Zarządzeniem nr 2074/12 Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 15 maja 2012 r.

¹⁰ W. Maciejko, P. Zborniak, *Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz*, Wydanie IV, Lexis Nexis, Warszawa 2013.

¹¹ Kontynuację na lata 2016-2017 przyjęto Uchwałą nr XIX/278/16 Rady Miasta Białegostoku z dnia 29 lutego 2016 r.

¹² Program kontynuowano zgodnie z Uchwałą nr XVII/260/16 Rady Miasta Białegostoku z dnia 18 stycznia 2016 r.

Niepełnosprawnych pilotażowy program [3] *Aktywny samorząd*¹³ realizowany w latach 2013-2016.
(dowód: akta kontroli str. 338-339)

1.2. W latach 2013-2016 MOPR realizował również projekt z zakresu pomocy społecznej (współfinansowany z POKL¹⁴) zmierzający m.in. do zminimalizowania negatywnych skutków reform gospodarczych – *Aktywność kluczem do sukcesu*¹⁵ (realizowany w latach 2008-2015). Ponadto współrealizowano *Program Pomocy Społecznej Miasta Białegostoku na lata 2014-2016*¹⁶, w którym Urząd Miejski w Białymstoku zawarł m.in. diagnozę sytuacji społecznej, określono adresatów, cele i zadania oraz wskaźniki ich realizacji. Za przyjęte do realizacji lub współrealizacji przez MOPR¹⁷ wskaźniki przyjęto m.in.: liczbę osób/rodzin korzystających ze świadczeń pieniężnych pomocy społecznej; liczbę osób korzystających z dożywiania w ramach programu rządowego *Pomoc państwa w zakresie dożywiania* wraz z liczbą dzieci nim objętych; liczbę osób, które podjęły prace społecznie użyteczne; liczbę osób bezdomnych, którym udzielono wsparcia; liczbę porad udzielonych przez pracowników socjalnych osobom nadużywającym alkoholu oraz współuzależnionym członkom rodzin; liczbę osób skierowanych do środowiskowych domów samopomocy czy liczbę rodzin wskazanych przez pracownika socjalnego do objęcia asystenturą. W dokumencie nie określono docelowych wartości wskaźników realizacji poszczególnych zadań oraz harmonogramu ich osiągania, co szerzej przedstawiono w sekcji *Uwagi dotyczące badanej działalności*.

Uczestnikami projektu *Aktywność kluczem do sukcesu* były osoby bezrobotne, długotrwale bezrobotne oraz nieaktywne zawodowo korzystające z pomocy społecznej, w tym: ze schorzeniami psychicznymi, współuzależnione, chorujące na depresję, niepełnosprawne intelektualnie korzystające z usług Środowiskowego Domu Samopomocy, kształcące lub uczące się (w wieku 15-25 lat) wychowankowie placówek opiekuńczo-wychowawczych, rodzin zastępczych, będące w rodzinach naturalnych oraz w procesie usamodzielnienia, matki sprawujące opiekę nad dziećmi lub innymi osobami zależnymi. Wpisywał się on w cele i założenia Strategii obejmujące m.in. dostosowanie kwalifikacji osób bezrobotnych do potrzeb rynku pracy, kreowanie postaw przedsiębiorczych czy pomoc w zaspokojeniu niezbędnych potrzeb życiowych (w Strategii trzeci i siódmy cel strategiczny: *Wysoka aktywność zawodowa oraz Skuteczny system społecznego wsparcia i aktywności społecznej w każdym wieku*).

Natomiast *Program Pomocy Społecznej Miasta Białegostoku na lata 2014-2016* odpowiadał na założenia ujęte Strategii dotyczące m.in.: wspierania rodzin w pełnieniu funkcji opiekuńczych i wychowawczych, rozwiązywania problemów społecznych i rodzinnych związanych z uzależnieniami, ułatwiania bezdomnym integracji ze środowiskiem lokalnym i wyjścia z bezdomności czy przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych (w Strategii pierwszy, czwarty i siódmy cel strategiczny: *Rodzina – najlepszym środowiskiem rozwoju, Troska o kondycję zdrowotną oraz Skuteczny system społecznego wsparcia i aktywności społecznej w każdym wieku*).

(dowód: akta kontroli str. 5-110, 338-642)

1.3. MOPR z własnej inicjatywy opracował i realizował przewidziany na lata 2015-2018 *Gminny program osłonowy w zakresie zmniejszania wydatków poniesionych na leki przez mieszkańców Miasta Białegostoku*¹⁸, uchwalony na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej. Celem programu była pomoc finansowa adresowana do mieszkańców miasta – osób niezdolnych do pracy z tytułu wieku (tj. osób, które osiągnęły

¹³ Program realizowany wspólnie z Departamentem Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego w Białymstoku. Obsługą finansową zajmował się ww. departament.

¹⁴ Program Operacyjny Kapitał Ludzki.

¹⁵ Umowę z Urzędem Marszałkowskim Województwa Podlaskiego w dniu 24 czerwca 2008 r. dotyczącą realizacji projektu podpisał Dyrektor MOPR. Wprowadzone 14 aneksami zmiany dotyczyły m.in. przedłużenia okresu jego realizacji (ostatecznie projekt zakończono 30 czerwca 2015 r.) czy wysokości przyznanego dofinansowania.

¹⁶ Program przyjęty został Uchwałą nr LI/593/13 Rady Miejskiej Białegostoku z 25 listopada 2013 r. W latach 2011-2013 program realizowano na podstawie Uchwały nr XII/97/11 Rady Miasta Białystok z dnia 30 maja 2011 r. Uchwała Nr XXIX/476/16 z dnia 19 grudnia 2016 r. przyjęto do realizacji przedmiotowy program na lata 2017-2020.

¹⁷ Wśród realizatorów tego programu przewidziano m.in.: MOPR, Urząd Miejski w Białymstoku i jego jednostki organizacyjne, organizacje społeczne i pozarządowe, szkoły przedszkola czy Powiatowy Urząd Pracy.

¹⁸ Przyjęty Uchwałą nr V/49/15 Rady Miasta Białystok z dnia 23 lutego 2015 r. Realizację programu rozpoczęto 1 kwietnia 2015 r.

wiek emerytalny), przewlekłe chorym w wieku produkcyjnym, niepełnosprawnym znajdującym się w trudnej sytuacji bytowej i ponoszącym wydatki na zakup leków zleconych przez lekarza. Główne założenia programu przewidywały:

- udzielanie pomocy finansowej ze środków własnych z budżetu gminy,
- przyznanie wsparcia finansowego w zakresie zmniejszenia poniesionych wydatków na leki w drodze decyzji¹⁹ wydanej przez Dyrektora MOPR lub osoby upoważnionej,
- udzielenie pomocy finansowej dla osób, których miesięczne wydatki na leki przekroczyły 30 zł, a uzyskiwany dochód (w przypadku osób samotnie gospodarujących lub osób w rodzinie) nie przekraczał 175% kryterium dochodowego, określonego zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej, tj. odpowiednio 1.109,50 zł lub 899,50 zł,
- pomoc finansową na zakup leków w wysokości: 30% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, nie więcej niż 154,20 zł w przypadku jednej osoby uprawnionej, 45% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, nie więcej niż 231,30 zł w przypadku dwóch osób uprawnionych i 60% kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, nie więcej niż 308,40 zł w przypadku trzech i większej ilości osób uprawnionych.

(dowód: akta kontroli str. 665-672, 771-773)

Ponadto w latach objętych kontrolą MOPR realizował wieloletni program rządowy w zakresie dożywiania *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*. Przewidywał on wsparcie finansowe gmin w zakresie realizacji zadań własnych o charakterze obowiązkowym określonych w art. 17 ust. 1 pkt 3 i pkt 14 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Miał on na celu ograniczenie zjawiska niedożywienia dzieci i młodzieży z rodzin o niskich dochodach lub znajdujących się w trudnej sytuacji oraz osób dorosłych, w szczególności samotnych, w podeszłym wieku, chorych lub niepełnosprawnych. Umożliwiał udzielanie wsparcia w formie posiłku, świadczenia pieniężnego na zakup posiłku lub żywności albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych. Ze środków przekazywanych w ramach programu gminy udzielały wsparcia osobom spełniającym warunki otrzymania pomocy wskazane w ustawie o pomocy społecznej oraz spełniającym kryterium dochodowe w wysokości 150% kryterium, o którym mowa w art. 8 ww. ustawy. W związku z wejściem w życie przedmiotowego programu Rada Miasta Białystok podjęła stosowne uchwały²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 673-674, 765-769)

1.4. W Strategii, programach i projekcie zostały określone cele, m.in. strategiczne i operacyjne (omówione szerzej w pkt. 1.1 i 1.2) oraz priorytety, natomiast w Strategii i programach nie określono harmonogramu ich osiągania, co utrudniało ocenę skuteczności ich realizacji (szerzej przedstawiono to w pkt 1.1. oraz w sekcji *Uwagi dotyczące badanej działalności*).

(dowód: akta kontroli str. 5-112, 630-653)

1.5. Realizowane, niżej wymienione, przez MOPR w latach 2013-2016 programy i projekty odzwierciedlały cele określone w Strategii:

- *Miejski program wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej dla Miasta Białegostoku* realizowany w latach 2015-2017, odnosił się do pierwszego celu strategicznego Strategii *Rodzina najlepszym środowiskiem rozwoju*,
- *Miejski program przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie*, realizowany w latach 2011-2015 oraz *Program asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej* (realizowany w 2016), odnosiły się do pierwszego celu strategicznego Strategii,

¹⁹ Wydawane decyzje nie miały charakteru decyzji administracyjnej.

²⁰ [1] Uchwała nr LIV/630/14 z dnia 20 stycznia 2014 r. w sprawie podwyższenia kryterium dochodowego uprawniające do uzyskania zasiłku celowego za zakup posiłku lub żywności przyznanego w ramach wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania *Pomoc państwa w zakresie dożywiania na lata 2014-2020*, umożliwiając tym samym przyznanie pomocy osobom samotnie gospodarującym oraz osobom w rodzinie do wysokości 150% kwot kryteriów dochodowych, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej. [2] Uchwała nr LVIII/647/14 z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie zasad zwrotu wydatków za świadczenia z pomocy społecznej. [3] Uchwała nr LVIII/648/14 z dnia 28 marca 2014 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu osłonowego w zakresie dożywiania *Pomoc Miasta Białegostoku w zakresie dożywiania na lata 2014-2020* (wszedł w życie 1 maja 2014 r.), która umożliwiała w szczególnie uzasadnionych przypadkach, udzielić pomocy/wydać posiłek, bez decyzji administracyjnej i ustalenia sytuacji rodziny w drodze rodzinnego wywiadu środowiskowego, gdy uczeń albo dziecko wyraża chęć zjedzenia posiłku.

- *Miejski program działań na rzecz osób niepełnosprawnych w zakresie rehabilitacji społecznej i przestrzegania praw osób niepełnosprawnych na lata 2010-2015*, odnosił się do siódmego celu strategicznego określonego ww. dokumentem, tj. *Skuteczny system społecznego wsparcia oraz integracja środowiska lokalnego*,
- *Resortowy Programu Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej* odnosił się do pierwszego celu strategicznego,
- *Gminny program osłonowy w zakresie zmniejszania wydatków poniesionych na leki przez mieszkańców Miasta Białegostoku*, odnosił się do siódmego celu strategicznego określonego w Strategii. (dowód: akta kontroli str. 5-110, 338-339, 1246-1251)

1.6. W opracowanych (przy udziale MOPR) Strategii oraz *Programie pomocy społecznej Miasta Białegostoku na lata 2014-2016 i 2017-2020* wskaźniki służące realizacji celów określono w sposób ogólny, nie określając wartości docelowych oraz harmonogramu ich osiągania, co mogło utrudniać ocenę skuteczności ich realizacji, np. w Strategii określono wskaźniki: „liczba osób / rodzin objętych pracą socjalną /pomocą społeczną”, „liczba dzieci / młodzieży objętych dożywianiem”, „liczba osób korzystających z poradnictwa specjalistycznego” zaś w ww. programie „liczba osób/rodzin korzystających ze świadczeń pieniężnych pomocy społecznej”, „liczba osób, które podjęły prace społecznie użyteczne”, „liczba osób bezdomnych, którym udzielono wsparcia”, „liczba porad udzielonych przez pracowników socjalnych osobom nadużywającym alkoholu oraz współzależnym członkom rodzin” czy „liczba rodzin wskazanych przez pracownika socjalnego do objęcia asystenturą”.

Dyrektor MOPR wyjaśniła, że: „MOPR uczestniczył w pracach nad przygotowaniem części obszarów zawartych w *Strategii Rozwiązywania problemów społecznych Miasta Białegostoku na lata 2011-2020*, dotyczących m.in. pomocy społecznej czy pieczy zastępczej. W tym celu powołano zespoły specjalistów, które wspólnie z pracownikami innych podmiotów (tj. poszczególnych departamentów Urzędu Miejskiego w Białymstoku, poradni psychologiczno-pedagogicznymi, szkół czy organizacji pozarządowych) opracowywały poszczególne cele strategiczne/ priorytety/ zadania. W trakcie prac proponowaliśmy aby zostały określone mierniki liczbowe umożliwiające weryfikację realizacji poziomu poszczególnych celów/ priorytetów /zadań ujętych w Strategii. Zwracaliśmy uwagę, że brak takich mierników będzie bardzo utrudniał ocenę skuteczności realizacji zadań przewidzianych Strategią. Niestety nie uwzględniono naszych propozycji. O ostatecznych zapisach w Strategii dotyczących danego celu / priorytetu / zadania decydował Departament Spraw Społecznych UM w Białymstoku. Natomiast w przypadku Programów Pomocy Społecznej dla Miasta Białegostoku na lata 2014-2016 i 2017-2020 to MOPR opracowywał te dokumenty we współpracy z Departamentem Spraw Społecznych, a programy te były poddawane konsultacjom społecznym. (...) Ostatecznie programy te zostały zaakceptowane przez Departament Spraw Społecznych i przesłane do Rady Miasta celem uchwalenia”. (dowód: akta kontroli str. 5-112, 116-118, 675-676)

Natomiast w wyniku realizacji projektu *Aktywność kluczem do sukcesu* w latach 2008-2015 założono osiągnięcie 36 wskaźników (w tym sześciu w latach 2013-2015), które zrealizowano, zaś 18 z nich przekroczone (np. m.in. wskaźnik „liczba osób, która uczestniczyć będzie w warsztatach rozwoju osobistego” zrealizowano na poziomie 260%, „liczba osób, która uczestniczyć będzie w kursach doskonalących lub szkoleniach podnoszących kwalifikacje, umiejętności zawodowe” – osiągnięto na poziomie 283%, wskaźnik „liczby osób, korzystających z doradztwa zawodowego” osiągnięto na poziomie 165%). (dowód: akta kontroli str. 340-341)

Zgodnie z przedłożonym przez MOPR sprawozdaniami i bilansem realizacji projektu, zakładane rezultaty zostały osiągnięte, co przedstawiono szczegółowo w punkcie 2.13. (dowód: akta kontroli str. 498-629)

Analiza realizowanego w 2015 roku przez MOPR projektu *Aktywność kluczem do sukcesu* wykazała, że określono w nim terminy i planowane koszty jego wykonania. Wartość projektu w ww. okresie wyniosła 1.385.904,87 zł, w tym dofinansowanie 1.238.144,87 zł, a wkład własny 147.760 zł, co szerzej przedstawiono w pkt 2.13 wystąpienia. (dowód: akta kontroli str. 340-341)

1.7. W latach 2013-2016 MOPR podejmował skuteczne działania w celu pozyskania zewnętrznych środków finansowych (poza budżetem miasta), składając wnioski na realizację dwunastu przedsięwzięć (programów i projektów), w tym:

- skierowano do Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego cztery wnioski w sprawie przyznania środków w łącznej wysokości 21.087,8 tys. zł na *Program państwa w zakresie dożywiania* (5.370,4 tys. zł w 2013 r., 4.782,5 tys. zł w 2014 r., 5.625,0 tys. zł w 2015 r. i 5.309,9 tys. zł w 2016 r.), które zostały załatwione pozytywnie, a na realizację zadań przewidzianych programem uzyskano środki we wnioskowanej wysokości,
- wystąpiono do Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego z czterema wnioskami dotyczącymi przyznania łącznie 1.092,7 tys. zł na *Resortowy program wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej – Asystent rodziny* (214,6 tys. zł w 2013 r., 261,0 tys. zł w 2014 r., 311,9 tys. zł w 2015 r. oraz 305,2 tys. zł w 2016 r.), które zostały załatwione pozytywnie i na jego realizację uzyskano łącznie 761,5 tys. zł (odpowiednio 154,5 tys. zł, 235,2 tys. zł, 171,5 tys. zł i 200,2 tys. zł),
- wystąpiono do Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego z czterema wnioskami dotyczącymi przyznania łącznie 461,9 tys. zł na *Resortowy program wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej – Koordynator rodzinnej pieczy zastępczej* (120,9 tys. zł w 2013 r., 78,2 tys. zł w 2014 r., 105,1 tys. zł w 2015 r. oraz 157,6,2 tys. zł w 2016 r.), które zostały załatwione pozytywnie i na jego realizację uzyskano łącznie 316,9 tys. zł (odpowiednio 64,3 tys. zł, 78,2 tys. zł, 105,1 tys. zł i 69,3 tys. zł),
- wystąpiono do Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego z dwoma wnioskami dotyczącymi przyznania łącznie 63,8 tys. zł na *Resortowy program wspierania rozwoju rodzinnej pieczy zastępczej* (43,1 tys. zł w 2013 r. oraz 20,7 tys. zł w 2014 r.), które zostały załatwione pozytywnie i na jego realizację uzyskano łącznie 33,5 tys. zł (odpowiednio 12,8 tys. zł i 20,3 tys. zł),
- w 2014 roku wystąpiono do Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego z wnioskiem o przyznania 20,4 tys. zł na *Wsparcie rodzin zastępczych spokrewnionych i niezawodowych*, który został załatwiony pozytywnie, a na jego realizację uzyskano środki we wnioskowanej wysokości,
- w 2013 roku wystąpiono do Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego z wnioskiem o przyznania 6,1 tys. zł na *Program na rzecz społeczności romskiej w Polsce*, który został załatwiony pozytywnie, a na jego realizację uzyskano 5,1 tys. zł,
- wystąpiono do Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego z czterema wnioskami dotyczącymi przyznania łącznie 139,2 tys. zł na *Program korekcyjno-edukacyjny* (29 tys. zł w 2013 r., 29 tys. zł w 2014 r., 54,9 tys. zł w 2015 r. oraz 26,2 tys. zł w 2016 r.), które zostały załatwione pozytywnie i na jego realizację przyznano łącznie 115,3 tys. zł (odpowiednio 29 tys. zł, 29 tys. zł, 31,1 tys. zł i 26,2 tys. zł),
- w 2013 roku wystąpiono do Ministerstwa Pracy i Polityki z wnioskiem dotyczącym przyznania 10,3 tys. zł na program ośłonowy *Wspierania jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu lokalnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie „Przyszłość zaczyna się dzisiaj”*, który został załatwiony pozytywnie i na jego realizację uzyskano 10,0 tys. zł,
- w 2014 roku wystąpiono do Ministerstwa Pracy i Polityki z wnioskiem dotyczącym przyznania 33,5 tys. zł na program ośłonowy *Wspierania jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie „Bezpieczna rodzina”*, który został załatwiony pozytywnie i na jego realizację uzyskano 33,0 tys. zł,
- w 2016 roku wystąpiono do Ministerstwa Pracy i Polityki z wnioskiem dotyczącym przyznania 33,2 tys. zł na program *Oparcie społeczne dla osób z zaburzeniami psychicznymi*, który został załatwiony pozytywnie, a na jego realizację uzyskano środki we wnioskowanej wysokości,
- w latach 2008-2015 realizowano projekt *Aktywność kluczem do sukcesu*, współfinansowany ze środków europejskich. W latach 2013-2015 wydatkowano na ten cel ogółem 4.682,0 tys. zł, z tego wysokość dofinansowania wyniosła 4.185,1 tys. zł, a wkład własny MOPR 496,9 tys. zł,

- w 2013 roku Departament Spraw Społecznych Miasta Białystok wystąpił do Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich (lidera projektu) z wnioskiem o przyznanie dofinansowania na projekt systemowy – *Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej – Białystok na rzecz wychodzenia z bezdomności*²¹, który został załatwiony pozytywnie i na jego realizację MOPR uzyskał 84,00 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 677-704)

MOPR złożył również w ww. okresie dwa wnioski w sprawie dofinansowania zadań, które nie uzyskały wsparcia finansowego, a od realizacji kolejnego zadania odstąpiono. Zastępca dyrektora MOPR wyjaśnił, że: „Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Białymstoku w 2015 roku złożył ofertę realizacji zadania zleconego²² na 2015 rok w ramach Programu Wieloletniego „Senior – WIGOR” i uzyskał pozytywną ocenę Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Miasto Białystok znalazło się na liście beneficjentów tego programu. Całkowity koszt realizacji programu wynosił 320.816,50zł. w tym: wnioskowana kwota dotacji 255.689,80 zł., środki własne 65.126,70 zł. Przygotowując ofertę MOPR zakładał, że Program „Senior – WIGOR” będzie funkcjonował w ramach struktur Ośrodka. Natomiast z rozmów telefonicznych prowadzonych z pracownikami Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej oraz zamieszczonych na stronie internetowej ministerstwa wyjaśnień wynikało, że Program „Senior – WIGOR” nie może działać w strukturze ośrodków pomocy społecznej, tylko jako szczególny rodzaj ośrodka wsparcia ma być utworzony jako samodzielna jednostka powołana przez jednostkę samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, województwa). Mając na uwadze powyższe uznano, że powołanie nowej jednostki budżetowej uchwałą Rady Miejskiej nie dawało gwarancji realizacji zamierzonych działań ze względu na termin realizacji programu (01.08.2015-31.12.2015) oraz konieczność zastosowania procedur zamówień publicznych (dotyczących m.in. remontu budynku, zakupu wyposażenia). Dlatego też, odstąpiono od realizacji projektu”.

Natomiast dwa wnioski złożone w 2013 i 2015 roku o dofinansowanie w wysokości odpowiednio 10 tys. zł i 8,8 tys. zł projektów: *Wspieranie jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie – Niebieska karta* oraz *Wspieranie jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie – Łagodnie, skutecznie, bez stresu*, nie uzyskały aprobaty Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Główna księgowa wyjaśniła, że: „MPiPS nie wyjaśniło z jakich powodów nie przydzielono środków, a MOPR nie podejmował działań w celu uzyskania takiej informacji, bowiem z dotychczasowego doświadczenia wynika, że Ministerstwo nie udziela takich informacji. Na stronie internetowej Ministerstwa jest ogłaszana lista podmiotów, które uzyskały dofinansowanie”.

(dowód: akta kontroli str. 677-687, 705)

1.8. W latach 2013-2016 MOPR nie występował do Rady Miejskiej o dokonanie zmian w realizowanych programach: *Miejskim programie wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej dla Miasta Białegostoku na lata 2015-2017*, *Miejskim programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie na lata 2011-2015*, *Programie asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej na 2016 rok*, *Miejskim programie działań na rzecz osób niepełnosprawnych w zakresie rehabilitacji społecznej i przestrzegania praw osób niepełnosprawnych na lata 2009-2015* (omówionych w pkt 1.1). Zastępca dyrektora MOPR wyjaśnił, że: „Nie występowano o dokonanie zmian w tych programach, gdyż nie było takiej potrzeby”.

(dowód: akta kontroli str. 113-115, 338-339, 675-676)

1.9. Dyrektor MOPR składała Radzie Miasta coroczne sprawozdania opisowe z działalności jednostki w latach 2013-2016 i przedstawiała potrzeby w zakresie pomocy społecznej (nie określano w nich potrzeb w zakresie finansowym). W sprawozdaniach tych informowano m.in. o: zrealizowanych zadaniach, działaniach w zakresie rozwiązywania sytuacji kryzysowych i pomocy społecznej, wypłaconych świadczeniach pieniężnych i udzielonych świadczeniach niepieniężnych, pomocy udzielonej cudzoziemcom, pracach społecznie użytecznych, współpracy z organami pozarządowymi i innymi podmiotami.

²¹ Projekt realizowano we współpracy z Departamentem Spraw Społecznych Urzędu Miejskiego w Białymstoku. Obsługę finansową zapewniał ww. departament.

²² Wniosek o dofinansowanie złożono do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Wszystkie sprawozdania zostały przyjęte przez Radę Miejską, a do MOPR nie kierowano sugestii członków Rady lub wytycznych Prezydenta Miasta Białegostoku w sprawie prowadzenia dalszej działalności. (dowód: akta kontroli str. 774-1020)

1.10. Zastępca dyrektora MOPR wyjaśnił, że MOPR nie prowadził badań w zakresie wpływu programu *Rodzina 500+* na pomoc społeczną udzielaną mieszkańcom miasta Białegostoku. Zauważono jednak, że zmniejszyła się ilość wniosków o zasiłki celowe przyznawane na zaspokojenie bezpośrednich potrzeb dzieci takich jak: opłacenie kosztów wypoczynku letniego, zakup przyborów szkolnych czy odzieży i obuwia. Nastąpił też spadek liczby dzieci, którym udzielano pomocy w formie gorącego posiłku w przedszkolu czy szkole. Nastąpiło zmniejszenie zainteresowania przez beneficjentów pomocy społecznej poszukiwaniem i podjęciem zatrudnienia na umowę, a nawet rezygnację z pracy.

(dowód: akta kontroli str. 677-704)

1.11. Wg danych MOPR wykazanych w czterech rocznych sprawozdaniach MPIPS-03, na dzień 31 grudnia lat 2013-2016 zatrudniano odpowiednio 167, 174, 173 i 164 pracowników socjalnych pracujących w rejonach opiekuńczych (w osobach i w przeliczeniu na pełne etaty)²³. Tym samym zrealizowano wymogi zawarte w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej, bowiem na jednego pracownika socjalnego zatrudnionego w pełnym wymiarze czasu pracy przypadało odpowiednio 1.768, 1.698, 1.710 i 1.808 osób.

(dowód: akta kontroli str. 1021-1049)

Analiza akt osobowych wytypowanych 10 pracowników socjalnych MOPR wykazała, że spełniali oni wymogi określone w art. 116 ustawy o pomocy społecznej (z uwzględnieniem art. 156 tej ustawy), tj. posiadali wymagane kwalifikacje – wykształcenie wyższe o specjalności pracownika socjalnego, staż pracy w zawodzie od czterech do 34 lat oraz odbyli od dwóch do 15 kursów i szkoleń z zakresu pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 1021)

1.12. W latach 2013-2016 MOPR współpracował z Powiatowym Urzędem Pracy w Białymstoku (dalej: „PUP”). Zawierano corocznie porozumienia w sprawie organizacji prac społecznie użytecznych dla kolejno 192, 20, 34 i 34 osób bezrobotnych bez prawa do zasiłku i korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, na które wydatkowano łącznie 550,2 tys. zł, z czego PUP zrefundował 329,4 tys. zł. Ponadto 24 września 2013 r. MOPR i PUP zawarły porozumienie w sprawie korzystania z samorządowej elektronicznej platformy informacyjnej. Celem porozumienia było zapewnienie możliwości dwukierunkowej wymiany danych dotyczących beneficjentów obszaru rynku pracy i pomocy społecznej na poziomie lokalnym.

Zastępca dyrektora MOPR wyjaśnił, że: *„Efektem współpracy z PUP było kształtowanie aktywnej postawy w życiu zawodowym i społecznym oraz podniesienie umiejętności klientów MOPR w poruszaniu się na rynku pracy oraz podjęcie zatrudnienia w jednostkach, w których wykonywano prace społecznie użyteczne. Współpraca z PUP przebiegała bez zakłóceń”.*

Dodał, że: *„W celu zapewnienia pomocy osobom i rodzinom będącym w trudnej sytuacji życiowej MOPR współpracował z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi (...), a w szczególności:*

- z Dziennym Domem Pomocy Społecznej w Białymstoku - zapewnienie posiłku, stacjonarnych usług opiekuńczych, organizacja czasu wolnego poprzez aktywizację społeczną, gimnastykę usprawniającą,
- z Polskim Czerwonym Krzyżem - w celu zapewnienia w miejscu zamieszkania usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi,
- z Polskim Komitetem Pomocy Społecznej - w zakresie zapewnienia w miejscu zamieszkania usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi; kierowanie osób i rodzin celem uzyskania

²³ Według danych GUS w latach 2013-2016 w Białymstoku mieszkało odpowiednio 295,3 tys. 295,5 tys., 295,9 tys. i 296,6 tys. mieszkańców.

pomocy żywnościowej, w tym w ramach programu FEAD; w zakresie zapewnienia wyprawki szkolnej oraz paczek świąteczno-choinkowych dzieciom z rodzin najuboższych,

- z Caritas Archidiecezji Białostockiej - wskazywanie osobom bezdomnym możliwości uzyskania schronienia w noclegowni i ogrzewalni; zapewnienie schronienia w formie pobytu w Domu dla Bezdomnych Mężczyzn/Schronisku p.w. Św. Brata Alberta w Białymstoku (uregulowane było poprzez wydawanie decyzji administracyjnej); kierowanie osób i rodzin w celu zaopatrzenia w odzież; kierowanie osób i rodzin celem uzyskania pomocy żywnościowej, w tym w ramach programu FEAD; współpraca w zakresie zapewnienia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania; z parafialnymi oddziałami Caritas Archidiecezji Białostockiej - organizowanie czasu wolnego dzieciom, zapewnienie wypoczynku letniego, zapewnienie paczek świątecznych przed Świętami Bożego Narodzenia i Świętami Wielkanocnymi,
- ze Stowarzyszeniem „Ku Dobrej Nadziei” - wskazywanie osobom bezdomnym możliwości uzyskania schronienia w ogrzewalni i w formie całodobowego pobytu; kierowanie osób wykluczonych społecznie, w tym bezrobotnych do uczestnictwa w Centrum Integracji Społecznej, kierowanie osób i rodzin celem uzyskania pomocy żywnościowej, w tym w ramach programu FEAD; w zakresie zapewnienia paczek z żywnością przed Świętami Bożego Narodzenia,
- ze Stowarzyszeniem Pomocy Rodzinie „Droga” - kierowanie osób i rodzin celem uzyskania pomocy żywnościowej, w tym w ramach programu FEAD; w zakresie zapewnienia wypoczynku letniego i zimowego dzieciom z rodzin najuboższych oraz w zakresie udzielania wsparcia rodzinom wykazującym bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, współpraca przy realizacji projektu pn. „Droga do pracy II - Klub Integracji Społecznej” (Porozumienie Nr 1.4.5.2013 r. w sprawie współpracy przy realizacji projektu pn. „Droga do pracy II - Klub Integracji Społecznej” zawarte pomiędzy Stowarzyszeniem Pomocy Rodzinie „Droga” w Białymstoku, a MOPR),
- z Prawosławnym Ośrodkiem Miłosierdzia Diecezji Białostocko-Gdańskiej „Eleos” - kierowanie dzieci do ośrodków wsparcia dziennego, kierowanie osób i rodzin celem uzyskania pomocy żywnościowej; w zakresie zapewnienia wypoczynku letniego i zimowego dzieciom z ubogich rodzin; kierowanie osób bezdomnych w celu uzyskania pomocy rzeczowej, np. posiłku, odzieży,
- ze Stowarzyszeniem na rzecz rodziny i osób zagrożonych wykluczeniem społecznym HOLOS - kierowanie osób wykluczonych społecznie, w tym bezrobotnych do uczestnictwa w Centrum Integracji Społecznej, kierowanie osób i rodzin celem uzyskania pomocy żywnościowej w ramach programu FEAD,
- ze Stowarzyszeniem Penitencjarnym „Patronat” - wskazywanie osobom bezdomnym, które opuściły zakłady karne, możliwości uzyskania schronienia,
- z Zarządem Mienia Komunalnego – poprzez informowanie klientów o możliwości ubiegania się o mieszkanie z zasobów gminy, popieranie ich wniosków o przydział lokalu, udzielanie informacji osobom i rodzinom zamieszkującym w lokalach komunalnych o możliwości przystąpienia do „Programu Pomocy Osobom i Rodzinom Zagrożonym Eksmisją” (...).

(dowód: akta kontroli str. 677-704, 774-987, 1050-1078, 1134-1137)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności MOPR w przedstawionym wyżej obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w Programach Pomocy Społecznej Miasta Białegostoku na lata 2014-2016 oraz 2017-2020 opracowywanych przy współudziale MOPR, nie określono docelowej wartości wskaźników realizacji celów, ani harmonogramu ich osiągania, co w praktyce może utrudnić ocenę skuteczności ich realizacji, gdyż nie pozwala na taką ocenę w trakcie prowadzonych działań ani też nie umożliwia jej po zrealizowaniu programów, gdyż nie wskazuje się poziomu osiągniętego wskaźnika w stosunku do przyjętych założeń. Zastępca dyrektora MOPR wyjaśnił, że: „W ustawie o pomocy społecznej nie ma zapisów dotyczących wymogu stosowania wskaźników docelowych w programach pomocy społecznej oraz harmonogramu ich osiągania.

Ocena cząstkowa

Wprowadzić może to utrudniać ocenę ich realizacji, ale biorąc pod uwagę specyfikę naszych działań, czasami trudno jest sformułować taki wskaźnik, który odzwierciedlałby w pełni dany problem społeczny / zagadnienie. Podejmowane przez nas działania w dużym stopniu są zależne od wielu czynników zewnętrznych np.: spadek bezrobocia spowodowany sytuacją gospodarczą, czy masowe wyjazdy mieszkańców miasta do pracy poza granice kraju, co ma wpływ na m.in.: kwestie opiekuńcze – wychowawcze czy zapewnienie opieki osobom starszym lub niepełnosprawnym". (dowód: akta kontroli str. 630-653, 675-676)

Realizowane przez MOPR projekty i programy stanowiły narzędzia realizacji celów, odnoszących się do priorytetów, przedsięwzięć strategicznych celów i kierunków działań ustalonych w Strategii. Jednak w Programach Pomocy Społecznej Miasta Białegostoku na lata 2014-2016 oraz 2017-2020 nie określono docelowej wartości wskaźników realizacji celów, ani harmonogramu ich osiągania, co utrudnia ocenę skuteczności ich realizacji. MOPR aktywnie współpracował z innymi jednostkami prowadzącymi działania dotyczące pomocy społecznej. Określono źródła finansowania poszczególnych zadań oraz podejmowano skuteczne zabiegi w celu pozyskania środków zewnętrznych na realizację poszczególnych przedsięwzięć. Zagwarantowano również właściwą obsadę kadrową Ośrodka.

2. Działania dla realizacji przyjętych założeń, ich finansowanie i monitorowanie, a także ich skuteczność i efektywność dla ograniczenia negatywnych skutków zmian gospodarczych w miastach

Opis stanu faktycznego

2.1. W latach 2013²⁴-2015 łączne wydatki MOPR wzrosły z 106.799 tys. zł do 115.356 tys. zł i 119.140 tys. zł, zaś w 2016 r. osiągnęły 245.408 tys. zł, a poniesione wydatki stanowiły 97%, 98,6%, 99,0% i 99,2% planu. Ze środków Miasta MOPR sfinansował wydatki odpowiednio w kwotach 27.915 tys. zł (26,1%), 32.123 tys. zł (27,8%), 32.710 tys. zł (27,5%) i 32.532 tys. zł (13,3%), z dotacji budżetu państwa 77.679 tys. zł (72,8%), 81.407 tys. zł (70,6%), 85.192 tys. zł (71,5%) i 212.876 tys. zł (86,7%), a pozostałe 1.205 tys. zł (1,1%), 1.826 tys. zł (1,6%), 1.238 tys. zł (1,0%) pochodziło ze środków Unii Europejskiej (UE) na realizację projektu *Aktywność kluczem do sukcesu* (projekt realizowany od 2008 roku, m.in. w latach 2013-2015) oraz projektu systemowego – *Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej – Białystok na rzecz wychodzenia z bezdomności* (projekt realizowany w latach 2012-2013 wraz z Departamentem Spraw Społecznych). W 2016 roku nastąpił wzrost wydatków finansowanych z budżetu państwa w związku z realizacją nowego zadania Programu 500+ – wzrost o 112.827 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 1079-1098)

Największe kwoty wydatków w latach 2013-2016 przeznaczono na: świadczenia rodzinne i składki od świadczeń – 51.993 tys. zł, 55.598 tys. zł, 58.667 tys. zł i 70.871 tys. zł. Na funkcjonowanie Ośrodka wydano odpowiednio – 15.471 tys. zł, 16.460 tys. zł, 16.691 tys. zł i 17.309 tys. zł, zasiłki okresowe – 11.721 tys. zł, 11.315 tys. zł, 10.600 tys. zł i 10.659 tys. zł, zasiłki stałe – 6.843 tys. zł, 7.363 tys. zł, 7.703 tys. zł i 8.625 tys. zł, zasiłki celowe – 6.602 tys. zł, 6.261 tys. zł, 6.560 tys. zł i 6.304 tys. zł, wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej – 4.625 tys. zł, 5.811 tys. zł, 5.999 tys. zł i 5.978 tys. zł. W 2016 roku na realizację Programu 500+ wydatkowano 112.827 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 1098)

2.2. W badanych latach wielkość wydatków ogółem na działalność MOPR (106.799 tys. zł, 115.356 tys., 119.140 zł, 132.581 tys. zł²⁵) w przeliczeniu na osobę, której udzielono świadczenia na podstawie ustawy o pomocy społecznej (ogółem 19.796, 18.022, 16.695 i 14.902 osób)²⁶ wynosiła 5,4 tys. zł, 6,4 tys. zł, 7,1 tys. zł i 8,8 tys. zł, a w przeliczeniu na rodzinę korzystającą z pomocy społecznej (10.092, 9.867, 9.380 i 8.801 rodzin) – 10,5 tys. zł, 11,7 tys. zł, 12,7 tys. zł i 15,0 tys. zł. MOPR dysponował informacją tylko o liczbie osób (19.796, 18.022, 16.695 i 14.902) i rodzin (10.092, 9.867, 9.380 i 8.801) korzystających z pomocy społecznej udzielanej na podstawie ustawy o pomocy społecznej. Nie dysponowano wiedzą dotyczącą ogólnej liczby osób korzystających z różnych form

²⁴ W 2012 roku wydatkowano ogółem 102.710 tys. zł, co stanowiło 99,15% planu.

²⁵ Bez wydatków na Program 500+.

²⁶ W odniesieniu do liczby osób, którym udzielono świadczeń z ustawy o pomocy społecznej.

wsparcia udzielanego przez MOPR. Zastępca dyrektora wyjaśnił, że: „Poszczególne systemy dziedziczne obsługujące konkretne zadania (pomocy społecznej czy świadczeń rodzinnych) są dostosowane do danych rodzajów świadczeń i nie są ze sobą kompatybilne. W efekcie nie jest możliwe określenie precyzyjnej liczby klientów/osób korzystających jednocześnie ze wszystkich form świadczeń realizowanych przez MOPR w Białymstoku”.

(dowód: akta kontroli str. 774-987, 1050-1078, 1245)

W latach 2013–2016 liczba rodzin korzystających z pomocy MOPR z powodu bezrobocia spadała z 6.730 do 5.103, 5.793 i 4.392. Analiza akt 50 rodzin²⁷ wykazała, że:

- łączna pomoc finansowa udzielona²⁸ 43, 48, 48 i 46 rodzinom (bez środków z Programu 500+) wynosiła 266,7 tys. zł, 290,6 tys. zł, 332,6 tys. zł i 342,0 tys. zł, tj. rocznie średnio 6.203 zł, 6.054 zł, 6.929 zł i 7.460 zł na rodzinę. W 2016 roku świadczenia z Programu 500+ wypłacono 33 rodzinom w wysokości ogółem 373,2 tys. zł, tj. rocznie średnio 11.309 zł na rodzinę. Wartości skrajne świadczeń miesięcznie wypłacane rodzinom z tytułu Programu 500+ w 2016 roku wynosiły od 0,5 tys. zł do 3 tys. zł.
- wg danych z grudnia każdego roku w badanych rodzinach było 149, 150, 156 i 156 osób, co oznacza, że na członka rodziny rocznie przypadło 1.790 zł, 1.937 zł, 2.132 zł i 2.192 zł,
- średnia wartość miesięcznej pomocy wynosiła 518 zł, 574 zł, 639 zł i 645 zł²⁹,
- miesięczne wartości skrajne wypłacane rodzinom wynosiły od 400 zł do 26,4 tys. zł³⁰ w 2013 r., od 300 zł do 21,7 tys. zł w 2014 r., od 200 zł do 23,2 tys. zł w 2015 r. i od 701 zł do 20,8 tys. zł w 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 774-987, 1120-1125)

2.3. W latach 2012–2016 pomocą społeczną objęto odpowiednio: 17.156, 19.796, 18.022, 16.695 i 14.902 osób oraz 8.740, 10.092, 9.867, 9.380 i 8.801 rodzin. Zastępca dyrektora MOPR wyjaśnił, że: „Okresowe wahania liczby osób objętych świadczeniami wynikały m.in. ze zmian na rynku pracy, wzrostu najniższego wynagrodzenia czy wzrostu wysokości kryteriów dochodowych uprawniających do świadczeń z pomocy społecznej.” Świadczenia pieniężne otrzymało 8.631, 8.924, 8.676, 8.083 i 7.466 rodzin oraz 16.541, 17.588, 16.678, 15.441 i 13.800 osób, zaś świadczenia niepieniężne 2.493, 3.179, 3.070, 3.008, i 2.632 rodzin i 7.925, 8.919, 8.449, 7.874 i 6.632 osoby. Głównymi powodami trudnej sytuacji rodzin było ubóstwo (5.926, 6.377, 6.486, 6.238 i 5.798 rodzin), bezrobocie (5.601, 6.730, 5.793, 5.103 i 4.392), długotrwała, ciężka choroba (3.869, 3.992, 3.963, 3.797 i 3.442) oraz niepełnosprawność (2.879, 3.200, 3.261, 3.239 i 3.162). MOPR udzielał pomocy rodzinom w formie: pracy socjalnej (14.052, 13.710, 13.832, 12.867 i 11.722 rodzinom), poradnictwa specjalistycznego, prawnego i psychologicznego (264, 2.276, 2.195, 1.725 i 838) oraz interwencji kryzysowej (1.549, 2.085, 2.271, 1.561 i 1.734 osób). Zasiłki celowe przyznano 15.908, 16.813, 15.872, 14.659 i 13.084 osobom³¹ w kwotach 5.523,4 tys. zł, 4.238,5 tys. zł, 5.720,9 tys. zł, 6.233,9 tys. zł i 6.245,8 tys. zł, zasiłki okresowe 12.211, 13.556, 12.754, 11.859 i 10.891 osobom w łącznej wysokości 8.430,9 tys. zł, 11.720,8 tys. zł, 11.314,6 tys. zł, 10.599,8 tys. zł i 10.659 tys. zł, a zasiłki stałe 2.213, 1.900, 2.025, 2.31 i 1.992 osobom w kwotach 5.501,4 tys. zł, 6.842,8 tys. zł, 7.362,7 tys. zł, 7.702,6 tys. zł i 8.624,6 tys. zł. Pracą socjalną objęto w tych rodzinach 26.547, 21.114, 24.470, 25.513 i 23.280 osób, poradnictwem specjalistycznym, prawnym i psychologicznym – 368, 5.787, 5.458, 3.886 i 2.161 osób. Zawarto też kolejno 728, 127, 801, 135 i 206 kontraktów socjalnych. W 2016 roku z tytułu realizacji Programu 500+ wypłacono ogółem 112.827 tys. zł dla 18.183 rodzin (26.433 osób).

(dowód: akta kontroli str. 774-987, 1097-1099, 1102-1103, 1245)

²⁷ Dobranej w sposób losowy.

²⁸ Pomocy udzielono na podstawie wszystkich świadczeń udzielanych przez MOPR tj. min. świadczeń z ustawy o pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych czy pieczy zastępczej.

²⁹ Wysokość uzyskanego wsparcia ogółem w danym roku uzyskanego z MOPR / liczbę miesięcy w roku pobierania pomocy / liczbę osób objętych analizą.

³⁰ W przypadku rodziny dziesięcioosobowej.

³¹ Liczba osób w rodzinie.

2.4. W latach 2013-2016 nie wystąpiły przypadki odmowy pomocy z uwagi na brak środków finansowych. Odmowa przyznania pomocy następowała w sytuacjach: [1] niespełnienia przez wnioskodawcę przesłanek ustawowych, [2] braku współdziałania z pracownikiem socjalnym w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej, [3] nieuzasadnionej odmowy podjęcia leczenia odwykowego, [4] odmowy zawarcia kontraktu socjalnego lub niedotrzymania jego postanowień.
(dowód: akta kontroli str. 679-703)

2.5. MOPR w każdym z badanych lat (2013-2016) zwracał do Urzędu Miejskiego w Białymstoku niewykorzystane środki finansowe w kwotach 57,2 tys. zł, 21,8 tys. zł, 42,3 tys. zł i 49,9 tys. zł, co stanowiło 0,05%, 0,02%, 0,03% i 0,02% poniesionych wydatków. Zwrotów dokonywano końca grudnia danego roku budżetowego. W analizowanym okresie najwyższe kwoty niewykorzystanych środków dotyczyły w 2013 i 2015 roku funkcjonowania Ośrodka, odpowiednio – 48,5 tys. zł i 34,1 tys. zł, w 2014 zasiłków stałych – 12,3 tys. zł, zaś w 2016 świadczeń rodzinnych – 22,7 tys. zł., co jak wyjaśniła główna księgowa MOPR: „(...) spowodowane było faktem, iż na koniec grudnia 2016 roku pozostało do rozpatrzenia około 1000 wniosków. Dotyczyło to w szczególności wniosków składanych za pośrednictwem Poczty Polskiej. We wnioskach stwierdzano również braki formalne wymagające uzupełnienia, których nie udało się usunąć w grudniu. W związku z tym realizacja wypłat nastąpiła dopiero w styczniu 2017 roku”.
(dowód: akta kontroli str. 1104-1119)

2.6. MOPR corocznie przedkłada Radzie Miasta Białegostoku sprawozdania z działalności za poprzedni rok. Zastępca dyrektora MOPR wyjaśnił, że: (...) Sporządzane sprawozdania są analizowane, w tym pod kątem ustaleń, które formy pomocy i wsparcia powinny być rozwijane. Ośrodek ponadto, w myśl przepisów ustawy o pomocy społecznej, przygotowuje ocenę zasobów pomocy społecznej w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej. W opracowaniu zamieszcza się dane o osobach i rodzinach korzystających z pomocy społecznej, formy przyznanych świadczeń, a także inne rodzaje wsparcia, jak np. świadczenia z zakresu rodzinnej pieczy zastępczej, świadczenia rodzinne i wychowawcze, dodatki mieszkaniowe, zadania z zakresu rehabilitacji osób niepełnosprawnych oraz zasoby instytucjonalne (w tym m.in. domy pomocy społecznej, ośrodki wsparcia, placówki opiekuńczo-wychowawcze, warsztaty terapii zajęciowej). Analiza danych umożliwia wskazywanie kierunków pożądanych zmian (...).

Kierunki działań sformułowane w oparciu o analizę danych:

1. Rozwój i intensyfikacja działań nakierowanych na aktywizację klientów (...),
 2. Współpraca z organizacjami pozarządowymi (...),
 3. Realizacja świadczeń o charakterze pieniężnym i niepieniężnym (...),
 4. Świadczenie pracy socjalnej na rzecz poprawy sytuacji życiowej osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem (...).
- (dowód: akta kontroli str. 774-987, 1126-1130)

2.7. MOPR nie prowadził badań ani analiz rezultatów jakie przyniósł Program 500+ dla mieszkańców miasta, co opisano w pkt. 1.11. niniejszego wystąpienia. Zastępca dyrektora wyjaśnił, że: „(...) na podstawie kontaktów bezpośrednich pracowników DSR³² z interesantami załatwiającyymi w dziale sprawy związane z 500+ można wywnioskować, iż białostockim rodzinom żyje się znacznie lepiej. Rodzice dzieci otrzymywane świadczenia przeznaczają przede wszystkim na zaspokajanie bieżących potrzeb dzieci (odzież obuwie, żywność). Pokrywają również koszty związane z dodatkowym kształceniem dzieci i rozwijaniem ich zainteresowań (dodatkowe zajęcia, korepetycje), zakupują sprzęt komputerowy i sportowy, a w stosunku do dzieci niepełnosprawnych dofinansowują specjalistyczną rehabilitację. Mogą pozwolić sobie na wyjazdy wakacyjne i turnusy rehabilitacyjne. Jednakże badania w tym zakresie nie były prowadzone – wynika to z rozmów z wnioskodawcami”.
(dowód: akta kontroli str. 338-339, 677-704)

2.8. Analiza sytuacji 10³³ z 50 rodzin dotkniętych problemem bezrobocia, pozostających pod opieką MOPR, wykazała, że podejmowane działania (m.in. zawieranie kontraktów

³² Działu Świadczeń Rodzinnych MOPR w Białymstoku.

³³ Dobranych drogą losową.

socjalnych czy kierowanie na zajęcia realizowane przez stowarzyszenie CIS³⁴) i udzielanie im w latach 2013-2016 wsparcia finansowego nie przyniosło rezultatów w postaci zaprzestania ubiegania się przez te rodziny o środki finansowe. W latach 2015 – 2016 tylko jedna z objętych badaniem rodzin nie otrzymała pomocy finansowej (w 2013 i 2014 roku uzyskiwała ogółem odpowiednio 3,3 tys. zł i 1,5 tys. zł). Pozostałe rodziny w kolejnych latach uzyskiwały od 400 zł do 7,1 tys. zł, od 0,3 tys. zł do 7,4 tys. zł, od 0,2 tys. zł do 6,5 tys. zł i od 1,3 tys. zł do 9,1 tys. zł. Zdecydowanie największe środki MOPR przeznaczył na zasiłki okresowe, tj. w badanych latach od 0,2 tys. zł do 4,6 tys. zł, od 0,7 tys. zł do 3,3 tys. zł, od 1,0 tys. zł do 3,5 tys. zł i od 0,1 tys. zł do 3,6 tys. zł.

Zastępca dyrektora MOPR wyjaśnił, że: „Osoby te korzystały długotrwale z pomocy społecznej, a ich problemy były wieloaspektowe. Dlatego pomoc w radzeniu sobie z tymi problemami musi odbywać się „małymi krokami” i nakierowana była głównie na poprawę ich sytuacji społecznej oraz rodzinnej. Pracownicy MOPR starają się aktywizować klientów do poprawy ich sytuacji, w tym poprzez m.in. realizację kontraktów socjalnych, ale nie mają możliwości zmuszenia poszczególnych klientów do wykonania wszystkich działań przewidzianych np. kontraktem socjalnym czy podjęcia zatrudnienia. Takie osoby można tylko motywować i mobilizować do współpracy. Praca z takimi ludźmi jest wieloletnia i nie zawsze przynosi natychmiastowe i pożądane efekty”.

(dowód: akta kontroli str. 675-676, 1131-1133)

W analizowanej grupie, z dziewięcioma rodzinami w latach 2013-2016 zawarto z kontrakty socjalne w celu przezwyciężenia ich trudnych sytuacji życiowych (przewidziane nimi działania dotyczyły m.in. udział w programie reintegracji społecznej i zawodowej, uczestnictwo i ukończenie kursu zawodowego³⁵, uczestnictwo w grupie porządkowej CIS³⁶, zarejestrowanie się jako bezrobotny w PUP czy ustalenie stopnia niepełnosprawności). W ośmiu przypadkach założenia kontraktów zostały wykonane, a w jednym nie zrealizowano postanowień zawartych w kontrakcie z powodu braku chęci współpracy osób nim objętych. Jednak w żadnym badanym przypadku udzielona pomoc nie przyczyniła się do trwałego przezwyciężenia trudnej sytuacji tych rodzin i pokonania problemu jakim było bezrobocie.

(dowód: akta kontroli str. 1131-1133)

2.9. Odpowiadając na pytanie, w jakim stopniu dochody gminy, budżetu państwa i inne pozyskane środki zaspokajały potrzeby jednostki dotyczące wsparcia mieszkańców miasta, Zastępca dyrektora MOPR wyjaśnił, że: „W mojej ocenie, dochody gminy, budżetu państwa i inne pozyskane „środki zewnętrzne” zaspokajały niezbędne potrzeby dotyczące wsparcia beneficjentów pomocy społecznej. Zgodnie z art. 3 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej. Udzielając świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej tutejszy Ośrodek kieruje się ogólną zasadą dostosowania rodzaju, formy i rozmiaru świadczeń do okoliczności konkretnej sprawy, jak również uwzględnienia potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy. W ramach uznania administracyjnego kształtowana jest wysokość świadczeń pieniężnych fakultatywnych, natomiast nie obejmuje świadczeń obligatoryjnych np. zasiłku okresowego, stałego. Uznanie administracyjne obejmuje również prawo organu do oceny hierarchii zgłaszanych potrzeb, które należy ustalić w kontekście ogólnej liczby osób i rodzin ubiegających się o pomoc oraz zgłoszonych przez nich żądań, a także wysokości środków finansowych na świadczenia z zakresu pomocy społecznej. Należy przy tym zauważyć, że organ pomocy społecznej administrujący funduszami ma rozeznanie co do potrzeb społeczności gminnej i tak musi gospodarować środkami, aby skierować pomoc do jak najszerszego kręgu osób i rodzin potrzebujących wsparcia. Nadmieniam iż w mojej ocenie, niezbędne potrzeby bytowe klientów MOPR były zabezpieczone w wystarczającym stopniu/ na dobrym poziomie. (...) Ponadto należy zauważyć, że celem pomocy społecznej jest umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, a nie

³⁴ „Stowarzyszenie na rzecz rodziny i osób zagrożonych wykluczeniem społecznym HOLOS” - posiadające status Centrum Integracji Społecznej.

³⁵ Osoba ukończyła kurs kucharza.

³⁶ Do tej grupy kierowane były osoby długotrwale bezrobotne celem reintegracji społeczno-zawodowej. Skierowania na tego rodzaju aktywizację wydawał MOPR.

zastąpienie ich indywidualnych wysiłków w dążeniu do poprawy swojej sytuacji bytowej. Zasiłki z pomocy społecznej nie mogą być traktowane przez klientów pomocy jako stałe źródło dochodu. Zasiłki spełniające wszystkie żądania osób działająby demotywująco. Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 678-704)

2.10. Na koniec lat 2013 – 2016 MOPR wskazywał na niewystarczającą liczbę na miejsc w domach pomocy społecznej (DPS). W ww. okresie na miejsce oczekiwało odpowiednio 131, 116, 78 i 83 osoby. Zastępca dyrektora MOPR wyjaśnił, że: „Duża liczba osób kierowanych przez MOPR do DPS nie wyraża zgody na umieszczenie w DPS funkcjonujących poza miastem Białystok. Rozwiązaniem tej sytuacji jest kierowanie przez nas tych klientów na czas określony do DPS funkcjonujących na terenie innych powiatów, a docelowo do domów pomocy usytuowanych na terenie Białegostoku. Siłą rzeczy osoby te figurują na liście osób oczekujących na umieszczenie w DPS. Podkreślam, że na przestrzeni lat następuje systematyczny spadek liczby osób oczekujących na umieszczenie w DPS, a osobom tym zapewniamy wsparcie w formie usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania. Osoby, które bezwzględnie wymagają całodobowej opieki, w trybie pilnym umieszczane są w DPS, które dysponują wolnymi miejscami. Ponadto informujemy je i ich rodziny o możliwości korzystania z opieki świadczonej przez placówki zapewniające całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym lub w podeszłym wieku wpisane do rejestru prowadzonego przez wojewodę”.

Nie wystąpiły natomiast niezaspokojone potrzeby w zakresie świadczeń z pomocy społecznej, przyznania miejsca w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, mieszkaniach chronionych, czy kierowania potrzebujących do noclegowni. Stan wyposażenia stanowisk pracy w MOPR był na zadowalającym poziomie. MOPR zwracał uwagę dla Urzędu Miejskiego na konieczność zabezpieczenia środków w budżecie miasta na realizację Programu Pomoc państwa w zakresie dożywiania czy intensyfikację szkoleń w celu profesjonalizacji kadry oraz przeciwdziałania wypaleniu zawodowemu. Zastępca dyrektora wyjaśnił, że: „Urząd Miejski zabezpieczał w wystarczającym stopniu zgłaszane potrzeby”.

(dowód: akta kontroli str. 675-676, 706-758, 1245)

2.11. MOPR nie dokonywał przeglądów monitorujących realizację Strategii, co opisano w pkt. 1.9. niniejszego wystąpienia, gdyż w treści tego dokumentu nie przypisano mu takiego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 111-112, 338-339)

MOPR corocznie przedkładał dane zbiorcze w formie tabelarycznej z realizacji *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Białegostoku na lata 2011-2020* Departamentowi Spraw Społecznych oraz umieszczał je na stronach internetowych Ośrodka. Sporządzano je na podstawie informacji otrzymywanych z innych jednostek realizujących zadania ujęte w Strategii (m.in. PUP, poszczególnych departamentów Urzędu Miejskiego czy organizacji pozarządowych). Nie zgłaszano żadnych uwag do przedstawianych zestawień. W dokumentach przedstawiano jedynie, za kolejne lata, informacje liczbowe o wartości danych wskaźników przypisanych do poszczególnych celów/priorytetów. W dokumentach tych nie odnoszono się do występujących problemów Miasta Białegostoku. Nie przeprowadzono także oceny skuteczności działań z punktu widzenia udzielanej pomocy. Nie odnoszono się też do osiągniętych wartości danych wskaźników w latach poprzednich.

(dowód: akta kontroli str. 148-339)

W Strategii na lata 2011-2020 nie określono docelowych wartości wskaźników realizacji celów zawartych w tym dokumencie, co szerzej przedstawiono w pkt 1.1 wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 111-112)

2.12. Analizy czterech przedsięwzięć wykonywanych przez MOPR w latach 2013-2016 wykazały, że przeprowadzane działania wpisywały się realizację celów określonych w Miejskiej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Białegostoku na lata 2011-2020. I tak:

1) W wyniku realizacji projektu *Aktywność kluczem do sukcesu*³⁷ poniesiono wydatki w kwocie ogółem 1.385.904,87 zł, (1.238.144,87 zł dofinansowanie z budżetu UE i 147.760,00 zł wkład własny), które zostały zatwierdzone przez instytucję pośredniczącą (Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego) i były zgodne z wydatkami wykazanymi w księgach MOPR.

Zaplanowane do osiągnięcia w ww. okresie wskaźniki efektywności zostały przekroczone. I tak:

1. wskaźnik „liczba klientów instytucji pomocy społecznej, którzy zakończyli udział w projekcie” – osiągnięto na poziomie 113,28%,
2. wartość wskaźnika „liczba klientów instytucji pomocy społecznej objętych kontraktami socjalnymi” – zrealizowano na poziomie 103,3%,
3. wskaźnik „liczba klientów pomocy społecznej objętych diagnozą potrzeb” – wykonano na poziomie 104,28%,
4. wartość wskaźnika „liczba klientów pomocy społecznej w wieku 15-30 lat objętych kontraktami socjalnymi” – wyniosła 402,20%,
5. wskaźnik „liczba klientów pomocy społecznej którym zostały przyznane zasiłki w ramach projektu” – uzyskano na poziomie 112,83%,
6. wartość wskaźnika „liczba klientów pomocy społecznej w wieku 15-30 lat którzy zostali skierowani na staż, praktyki do pracy” – osiągnięto na poziomie 358,33%.

W wyniku realizacji projektu w latach 2013-2015 m.in. skierowano na staż 103 osoby (w tym 43 osoby w wieku 15-30 lat), 711 osób uczestniczyło w kursach doskonalących lub ponoszących kwalifikacje zawodowe³⁸, 685 osób skorzystało z warsztatów aktywnego poszukiwania pracy, a 731 z rozwoju osobistego.

W 2015 roku w ramach projektu wydatkowano: na pracę socjalną (m.in. wywiady środowiskowe, wynagrodzenia pracowników socjalnych) – 263.131,51 zł, na prowadzenie i kontynuację kursów i warsztatów aktywizacji zawodowej – 783.710,81 zł, na wypłatę zasiłków celowych – 147.760 zł, na działania o charakterze środowiskowym – 9.480,00 zł, na zarządzanie projektem (wynagrodzenia kierownika projektu, konsultantów, księgowej) – 120.337,72 zł, na wydatki pośrednie (wynagrodzenie specjalistów + opłaty za rozmowy telefoniczne) – 61.484,83 zł. (dowód: akta kontroli str. 340-341)

2) Od 2015 roku MOPR rozpoczął realizację *Gminnego programu oświatowego w zakresie zmniejszenia wydatków poniesionych na leki przez mieszkańców Miasta Białegostoku*³⁹. W okresie od 1 kwietnia do 31 grudnia 2015 r. oraz od 1 stycznia do końca 2016 roku pomocą objęto odpowiednio 1.456 i 2.031 rodzin (z programu skorzystało 1.581 i 2.786 osób uprawnionych). Zrealizowane przez MOPR wydatki na ten cel wynosiły odpowiednio 475.577 zł oraz 1.089.833 zł. Analizą objęto 30 osób, ubiegających się o wsparcie w 2016 roku. Wszystkie osoby spełniały kryteria dochodowe i warunki uzyskania pomocy określone programem. W 2016 osobom tym udzielono pomocy w kwocie 3,2 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 665-672)

3) Na realizowany w latach 2013-2016 przez MOPR program rządowy *Pomoc państwa w zakresie dożywiania* wydatkowano odpowiednio 6.889.505 zł, 6.932.808,60 zł, 7.150.00 zł oraz 6.445.394,40 zł, a dożywianiem objęto 16.747, 15.596, 16.191 oraz 13.838 osób. Analizą objęto 10 osób dorosłych oraz ich dzieci korzystających z przedmiotowego programu w 2014 roku. Wszystkie osoby spełniały kryteria dochodowe (określone uchwałami Rady Miasta Białystok). Ogółem kwota przyznanych świadczeń dla osób dorosłych wyniosła 19,2 tys. zł, a na dzieci 11,3 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 673-674)

³⁷ Projekt realizowano w latach 2008-2015. Analizy wskaźników dokonano za lata 2013-2015. Badaniem objęto wydatki poniesione za 2015 rok. W latach 2008-2012 dofinansowanie przyznawano do corocznie składanych wniosków, zaś lata 2013-2015 zostały objęte jednym wnioskiem.

³⁸ Przeprowadzono m.in. następujące kursy i szkolenia: kurs prawa jazdy kategorii B, D, C, C+E wraz z kwalifikacjami, kucharz, kasjer, opiekun osób starszych i dzieci, sprzedawca, kierowca wózków jezdniowych, warsztaty: carwingu i baristyczne, kurs księgowości.

³⁹ Realizacja programu przewidziana jest do końca 2018 roku.

4) W Programie Pomocy Społecznej Miasta Białegostoku na lata 2014-2016, mimo określenia wskaźników dla poszczególnych celów działań nie wskazano ich wartości docelowych, co opisano w pkt. 1.2. wystąpienia. Analiza wartości wybranych wskaźników przewidzianych tym programem wykazała, m.in. że:

- a) dla celu *Pomoc osobom i rodzinom będącym w trudnej sytuacji życiowej* przypisano trzy wskaźniki, w tym: „liczba osób/rodzin korzystających ze świadczeń pieniężnych pomocy społecznej”, który wyniósł w poszczególnych latach realizacji programu odpowiednio – 12.602 / 9.415, 11.894 / 8.876, i 14.902 / 8.208, a wydatkowano na ten cel ogółem⁴⁰ 24.398,3 tys. zł, 24.536,5 tys. zł oraz 25.529,4 tys. zł. Wskaźnik – „liczba osób korzystających z dożywiania w ramach rządowego programu” *Pomoc państwa w zakresie dożywiania* wyniósł odpowiednio – 15.596, 16.191 i 13.838 osób. Na ten cel poniesiono wydatki w kwocie ogółem 6.932,8 tys. zł, 7.150,0 tys. zł oraz 6.445,3 tys. zł, z tego ze środków własnych 2.470,2 tys. zł, 1.875,0 tys. zł, 1.485,4 tys. zł, zaś wysokość uzyskanej dotacji wynosiła 4.462,5 tys. zł, 5.275,0 tys. zł oraz 4.959,9 tys. zł,
- b) dla celu *Działania aktywizacyjne i reintegracyjne na rzecz osób i rodzin* wskazano sześć działań przypisując im ogółem 15 wskaźników, w tym m.in. wskaźnik „liczba osób, które podjęły prace społecznie użyteczne”, który osiągnął wartości odpowiednio – 13, 74 oraz 18 osób, a na ten cel MOPR wydatkował ogółem 43,9 tys. zł, 97,4 tys. zł, oraz 59,2 tys. zł, w tym refundacja z PUP wyniosła 26,4 tys. zł, 57,7 tys. zł oraz 35,5 tys. zł,
- c) dla celu *Wsparcie osób długotrwale lub ciężko chorych niepełnosprawnych oraz osób starszych* określono trzy działania przypisując im ogółem pięć wskaźników, w tym m.in. „wskaźnik liczba osób uczestniczących w zajęciach zorganizowanych seniorom przez MOPR”, wynosił odpowiednio 179, 192 oraz 181 osób, zaś na ten cel wydatkowano⁴¹ 107,8 tys. zł, 116,5 tys. zł oraz 119,0 tys. zł,
- d) dla celu *Pomoc rodzinom z problemami opiekuńczymi – wychowawczymi*: wskazano dwa działania, przypisując im pięć wskaźników, w tym m.in. „wskaźnik liczba rodzin wskazanych przez pracownika socjalnego do objęcia asystenturą”, który wyniósł odpowiednio 156, 178 oraz 167 rodzin, zaś na ten cel wydatkowano ogółem odpowiednio⁴² 431,1 tys. zł, 532,5 tys. zł oraz 506,5 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 630-642, 1134-1138)

2.13. W latach 2013-2016 do MOPR wpłynęło łącznie 188 skarg (odpowiednio 38, 51, 50⁴³ i 49). We wszystkich przypadkach skarżącym udzielono odpowiedzi w terminie do 30 dni od dnia wpływu skargi do MOPR (od dwóch do 30 dni). Analiza po pięć losowo wybranych skarg w kolejnych latach wykazała, że dotyczyły one m.in. nieodpowiedniego zachowania pracowników socjalnych w trakcie obsługi petentów⁴⁴, niewłaściwej realizacji zadań przez pracowników MOPR czy formy wypłaty zasiłku okresowego⁴⁵. W 19 przypadkach skargi uznano za bezzasadne. W jeden sprawie (z 2013 roku) po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego uznano skargę za częściowo zasadną (zobowiązano pracowników, aby w przypadku zmiany terminu przeprowadzenia wywiadu środowiskowego niezwłocznie o tym fakcie poinformowali zainteresowanego, jak też przypominano, aby w kontaktach z interesantami pracownicy przedstawiali się i okazywali legitymacje służbowe). We wszystkich objętych analizą sprawach w udzielanych skarżącym odpowiedziach ustosunkowywano się do stawianych zarzutów i informowano o podjętych działaniach. W żadnym z przypadków wnoszący nie odwołali się od rozstrzygnięć MOPR do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białymstoku.

(dowód: akta kontroli str. 1139-1140)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności MOPR w przedstawionym wyżej obszarze nie stwierdzono nieprawidłowości.

⁴⁰ Dotyczy zasiłków stałych, okresowych i celowych.

⁴¹ Na utrzymanie i funkcjonowanie Klubu Seniora.

⁴² Kwota obejmuje wszystkie rodziny z danego roku objęte wsparciem.

⁴³ Na dwie skargi nie udzielono odpowiedzi z powodu braku imion i nazwisk skarżących, adresów zamieszkania oraz podpisów.

⁴⁴ Dotyczyło to ogółem 11 przypadków z lat 2013-2016.

⁴⁵ Petentka wnioskowała o wypłatę zasiłku okresowego poprzez przekaz pocztowy. Nie chciała go odbierać w kasie. Nie wyrażała zgody na założenie konta bankowego czy karty przedpłaconej.

MOPR prawidłowo wykonywał zadania dotyczące wspierania mieszkańców Białegostoku m.in. poprzez realizację programów i projektów przyczyniających się do poprawy ich sytuacji społeczno-ekonomicznej. Odpowiadały one celom określonym w Strategii. Nakłady na działania ulegały zwiększeniu z 106.799 tys. zł w 2013 do 245.408 tys. zł w 2016 roku i wynikały ze wzrostu wydatków na świadczenia rodzinne (z 51.993 tys. zł do 70.871 tys. zł) oraz realizacji nowego zadania *Programu 500+* – wzrost o 112.827 tys. zł. W latach 2013-2016 zmniejszeniu ulegała liczba rodzin korzystających ze wsparcia finansowego MOPR, z 10.880 do 8.208 (o 24,5%), a liczba osób – z 19.796 do 14.902 (o 24,7%). Jednak pomoc udzielona objętym badaniem 10 rodzinom nie umożliwiła im trwałego przezwyciężenia trudnej sytuacji. Podejmowane przez MOPR wobec tych rodzin działania nie były skuteczne, gdyż nie doprowadziły do ich aktywizacji i pokonania problemu jakim było bezrobocie.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

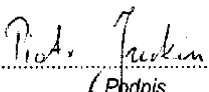
Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

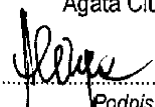
W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Białystok, dnia 7 września 2017 r.

Kontroler
Piotr Jurkin
starszy inspektor kontroli państwowej


Podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Agata Ciupa


Podpis

