



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.011.01.2019



02282519

Pani Anna Bachurek
Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej
w Brańsku
ul. Kościuszki 19, 17-120 Brańsk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/041 - Pomoc świadczona przez gminy osobom żyjącym w ubóstwie

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Brańsku, Brańsk 17-120, ul. Kościuszki 19
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Bachurek, kierownik GOPS od 15 stycznia 2019 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła Jolanta Januszewska, kierownik GOPS od 27 stycznia 2003 r. do 14 stycznia 2019 r. (akta kontroli str. 5-7)
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. Trwałość efektów podejmowanych działań zmierzających do ograniczenia ubóstwa.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017 – 2019 (I półrocze). Do realizacji celu kontroli zostaną wykorzystane także dane statystyczne i dokumenty strategiczne gmin z lat wcześniejszych.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	1. Marek Ozga, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/79/2019 z 19 czerwca 2019 r., 2. Robert Sieńko, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/85/2019 z 5 lipca 2019 r. (akta kontroli str. 1-4)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm. Ustawa zwana dalej: „ustawą o NIK”.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Brańsku³, realizował działania adekwatne do potrzeb osób zagrożonych i żyjących w ubóstwie. Skuteczność tych działań była ograniczona ze względu m.in. na brak zainteresowania ze strony beneficjentów pomocy społecznej aktywnym poszukiwaniem pracy oraz brak na terenie gminy instytucji i organizacji, z którymi Ośrodek mógłby współpracować w celu przeciwdziałania ubóstwu. W ramach prowadzonej działalności GOPS identyfikował i monitorował problemy społeczne osób żyjących i zagrożonych ubóstwem. W tym celu wykorzystywano przede wszystkim informacje pozyskiwane i gromadzone przez pracowników socjalnych w ramach realizowanych zadań określonych w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴ oraz informacje napływające ze środowiska lokalnego i ze Stowarzyszenia Caritas Diecezji Drohiczyńskiej⁵ działającego przy parafiach Gminy Brańsk. Stanowiły one podstawę przygotowania oferty pomocy dostosowanej do oczekiwań osób żyjących w ubóstwie m.in. wdrożenia przy udziale Ośrodka, programu osłonowego wspomagającego w zakresie dożywiania dzieci i młodzieży. W Gminie nie zorganizowano jednak świadczenia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, do czego zobowiązywała ustawa o pomocy społecznej oraz nie uruchomiono poradnictwa specjalistycznego (psychologicznego i pedagogicznego), pomimo że potrzeba podjęcia takich działań została wskazana w Prognozie społecznej zawartej w Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2011 – 2020⁶.

Działania GOPS na rzecz ograniczenia skali ubóstwa, były podejmowane głównie na podstawie wniosków składanych przez zainteresowanych. Osoby te uzyskiwały wsparcie w formie zasiłków stałych, okresowych i celowych, finansowania pobytu w Domu Pomocy Społecznej⁷, finansowania dożywiania (stanowiącego najpowszechniejszą formę wsparcia), opłacania kosztów pogrzebu oraz pobytu w schronisku. Jednocześnie pracownicy socjalni Ośrodka w ramach pracy socjalnej motywowali beneficjentów przede wszystkim do szukania zatrudnienia, a także służyli pomocą w rozwiązywaniu problemów związanych m.in. ze stanem zdrowia oraz funkcjonowaniem rodziny.

W latach 2017 – 2019 (I poł.) nakłady przeznaczone na pomoc dla osób ubogich utrzymywały się na zbliżonym poziomie i wyniosły odpowiednio: 485,8 tys. zł, 496,1 tys. zł i 222,5 tys. zł. Spośród realizowanych form wsparcia osób ubogich lub zagrożonych ubóstwem najwyższe nakłady (od 40% do 43%) poniesiono na opłaty za pobyt w domach pomocy społecznej. Liczba osób korzystających z pomocy z tytułu ubóstwa zmniejszyła się z 499 na koniec 2016 roku do 310 na koniec 2018 roku, przede wszystkim ze względu na polepszenie się sytuacji materialnej oraz usamodzielnienie się dzieci. Większość z osób objętych pomocą korzystała z niej długotrwale.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1 GOPS, jednostka organizacyjna gminy Brańsk, realizowała zadania w zakresie pomocy społecznej na terenie 43 sołectw, obejmujących obszar 227,2 km² głównie o charakterze rolniczym. W okresie objętym kontrolą GOPS zatrudniał, na pełnym etacie, czterech pracowników socjalnych, posiadających wykształcenie odpowiadające wymogom

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

³ Dalej: GOS lub Ośrodek.

⁴ Dz. U. z 2018 poz. 1508, ze zm. Dalej „ustawa o pomocy społecznej” lub „ustawa”.

⁵ Dalej: Caritas.

⁶ Wprowadzonej uchwałą Rady Gminy Brańsk Nr IX/76/11 z 28 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Brańsk na lata 2011 – 2020. Dalej: „Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych” lub „Strategia”.

⁷ Dalej: DPS.

⁸ 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.

art. 116 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej⁹. W tym czasie na terenie gminy Brańsk zamieszkiwało średniorocznie 5.931 osób¹⁰, a na jednego pracownika socjalnego przypadło średnio 1.483 mieszkańców. Tym samym stan zatrudnienia Ośrodka spełniał wymóg art. 110 ust. 11 ustawy, dotyczący proporcji zatrudnienia pracowników socjalnych do liczby mieszkańców (jeden pracownik na dwa tys. osób)¹¹. Natomiast średnioroczna liczba rodzin i osób samotnych objętych pracą socjalną wynosiła 251¹², a na jednego pracownika socjalnego zatrudnionego w pełnym wymiarze pracy przypadły średnio 62 takie rodziny i osoby samotnie gospodarujące, podczas gdy limit wskazany w/w przepisie wynosił nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących.

(akta kontroli str. 40-41, 157-160, 253, 256-279)

W Ośrodku pracowali kierownik i podlegli mu pracownicy, a w jego strukturze nie wyodrębniono komórek organizacyjnych lub stanowisk pracy ds. osób żyjących w ubóstwie. W GOPS nie skorzystano z możliwości przewidzianych w art. 110a ustawy utworzenia zespołów realizujących zadania w zakresie pracy socjalnej, usług pomocy społecznej lub oba te zadania łącznie. Z wyjaśnień Kierownik GOPS wynika, że z uwagi na wielkość Ośrodka oraz teren jego działania nie ma możliwości tworzenia zespołów lub przyporządkowania poszczególnym pracownikom odrębnych rodzajów dysfunkcji w tym ubóstwa. Z konieczności „Wszyscy pracownicy socjalni realizują zadania z ustawy o pomocy społecznej w tym również dotyczące osób żyjących w ubóstwie”.

(akta kontroli str. 20-21, 30-31, 39, 240-246)

W statucie Ośrodka, regulaminie organizacyjnym jak też w indywidualnych zakresach czynności poszczególnych pracowników socjalnych nie wyszczególniono zagadnień związanych wprost z ograniczeniem zjawiska ubóstwa na terenie gminy. W Statucie wskazano główne cele GOPS, w tym, m.in. [1] przyznawanie i wypłacanie przewidzianych ustawą świadczeń; [2] umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości; [3] pracę socjalną świadczoną na rzecz poprawy funkcjonowania osób i rodzin w środowisku społecznym

(akta kontroli str. 8-39)

W regulaminie organizacyjnym Ośrodka pracownikom socjalnym powierzono natomiast, stosownie do postanowień art. 119 ustawy, zadania (pośrednio obejmujące swym zakresem zjawisko ubóstwa) polegające m.in. na:

- rozpoznawaniu środowiska, diagnozowaniu sytuacji życiowej rodzin oraz inicjowaniu pomocy socjalnej odpowiednio do oczekiwań środowiska na podstawie prowadzonych wywiadów środowiskowych,
- pracy socjalnej z podopiecznymi,
- zawieraniu kontraktów socjalnych,
- pomocy w uzyskaniu poradnictwa dotyczącego możliwości rozwiązywania problemów i udzielania wsparcia przez właściwe instytucje dla osób będących w trudnej sytuacji życiowej.

Ponadto osobie zatrudnionej od stycznia 2018 roku na stanowisku asystenta rodziny¹³ powierzono zadania związane m.in. z udzielaniem pomocy rodzinie w poprawie ich sytuacji życiowej, rozwiązywaniu problemów socjalnych i psychologicznych oraz wspierania jej aktywności społecznej i motywowania jej członków do podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

(akta kontroli str. 20-38)

Z wyjaśnień dwóch zatrudnionych w Ośrodku pracowników socjalnych wynikało, że realizacja zadań związanych z łagodzeniem i ograniczaniem zjawiska ubóstwa na terenie gminy polegała m.in. na prowadzeniu działań bezpośrednich skierowanych do klientów

⁹ W tym dwie osoby zatrudnione na stanowisku pracownika socjalnego, jedna starszego pracownika socjalnego oraz jedna specjalisty pracy socjalnej I stopnia.

¹⁰ Odpowiednio wg stanu na 31 grudnia 5.865 osób w 2017 roku i 5.997 osób w 2018 roku.

¹¹ W trakcie kontroli NIK dwóch pracowników socjalnych przebywało na długotrwałych zwolnieniach lekarskich (jeden pracownik przebywa na zwolnieniu lekarskim od lutego 2019 roku, a drugi od maja 2019 roku. W tym czasie na jednego zatrudnionego w Ośrodku pracownika socjalnego przypadło 2.965 mieszkańców, co przekraczało wyznaczone w ustawie o pomocy społecznej wymogi.

¹² Odpowiednio wg. stanu na 31 grudnia 308 w 2017 roku i 193 w 2018 roku.

¹³ W wymiarze ½ etatu.

Ośrodka, w tym na wnioskowaniu do kierownika Ośrodka o różne formy pomocy pieniężnej lub niepieniężnej na rzecz osób potrzebujących, wydawaniu skierowań do Caritasu jak również do innych parafii w celu uzyskania pomocy żywnościowej, typowaniu dzieci z rodzin dotkniętych ubóstwem do udziału w koloniach letnich organizowanych przez kuratorium oświaty i Caritas oraz na świadczeniu pracy socjalnej (informowanie o dostępnych formach pomocy, możliwości uzyskania świadczenia rodzinnego, wychowawczego czy stypendium szkolnego). (akta kontroli str. 47-51)

Pracownicy socjalni Ośrodka posiadali odpowiednie przygotowanie do wykonywania zadań z zakresu pomocy społecznej i korzystali ze szkoleń i innych form doskonalenia zawodowego. W okresie objętym kontrolą uczestniczyli oni m.in. w szkoleniach specjalistycznych pośrednio związanych z problematyką ubóstwa, w tym trzech z nich odbyło szkolenie pn. „Kontrakt socjalny jako narzędzie pracy pracownika socjalnego w pomocy społecznej”, dwóch pn. „Zakres zadań i funkcjonowanie Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Zespołu Interdyscyplinarnego – zmiany obowiązujące od 2018 roku”¹⁴, a jeden szkolenie pn. „Kierowania do Domu Pomocy Społecznej, odpłatność za pobyt w praktyce – aktualności 2018”.

Ponadto pracownicy socjalni podnosili swoje umiejętności zawodowe w innych dziedzinach pomocy społecznej, w tym na „Szkoleniu członków Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych kompendium wiedzy”, szkoleniach pn. „Praktyczne aspekty prowadzenia interwencji i motywowania do zmiany – w ramach prowadzenia niebieskich kart – jak to działa w praktyce pracy zespołów interdyscyplinarnych. Rola zadania uprawnienia i obowiązki poszczególnych podmiotów przy realizacji ww. procedury”, pn. „Praktyczne wytyczne w zakresie procedury zobowiązania do podjęcia leczenia odwykowego”, pn. „Karta Dużej Rodziny wg przepisów i w praktyce z uwzględnieniem najnowszych zmian od 1 stycznia 2019 r.”¹⁵ oraz „Autyzm, Zespół Aspergera, dzieci z nadpobudliwością psychoruchową”.

Koszt szkoleń, w których uczestniczyli pracownicy Ośrodka wyniósł łącznie 1.319 zł, odpowiednio 1019 zł w 2018 roku i 300 zł w 2019 roku. Środki wykorzystano na dofinansowanie kosztów dojazdu, wyżywienia i pobytu trzech pracowników na szkoleniach niezwiązanych z problematyką ubóstwa. Zasady i wielkość dofinansowania do szkoleń określono w odrębnych umowach. (akta kontroli str. 41-46)

Z wyjaśnień kierownik Ośrodka wynika, że pracownicy socjalni korzystali z różnego typu szkoleń organizowanych przez Regionalny Ośrodek Pomocy Społecznej, które były bezpłatne „...przez co nie obciążały budżetu Ośrodka”. Zaznaczyła, że „każdy chętny pracownik mógł uczestniczyć w różnego rodzaju szkoleniach i warsztatach podnosząc swoje kwalifikacje zawodowe. Szkolenia te dotyczyły różnych dysfunkcji i pracy z trudnym klientem nie były nakierowane tylko i wyłącznie na pracę z ludźmi żyjącymi w ubóstwie”. (akta kontroli str. 240-246)

Pracownicy GOPS nie uczestniczyli w latach 2017 – 2019 (I półrocze) w szkoleniach superwizyjnych lub w grupach wsparcia. Kierownik GOPS wyjaśniła, że nie kierowano pracowników do uczestnictwa w szkoleniach superwizyjnych oraz w grupach wsparcia, z uwagi na to, iż „... jest to stosunkowo nowa forma szkoleń. GOPS w Brańsku jest małym ośrodkiem działającym na terenie wiejskim. W przyszłości pracownicy będą mogli skorzystać z tej formy szkoleń, jeżeli zgłoszą chęć uczestnictwa w superwizji lub grupie wsparcia”. (akta kontroli str. 41, 240-246)

Z kolei z wyjaśnień udzielonych przez dwoje pracowników socjalnych Ośrodka wynika, że nie zgłaszali oni kierownictwu GOPS potrzeby organizacji lub delegowania na tego typu szkolenia. (akta kontroli str. 49-50)

1.2 Ośrodek nie posiadał ustalonego systemu diagnozowania sytuacji osób żyjących w ubóstwie na terenie gminy. Nie zlecał też opracowania takiej diagnozy innym podmiotom. Zadania z tego zakresu były jednak realizowane, przede wszystkim na etapie

¹⁴ Na podstawie dwóch umów o finansowanie pracownikom kosztów kształcenia ustawicznego sfinansowano kwotą 1.019 zł koszty dojazdu wyżywienia i pobytu na szkoleniu dla dwóch pracowników socjalnych.

¹⁵ Na podstawie umowy o finansowanie pracownikowi kosztów kształcenia ustawicznego sfinansowano kwotą 300 zł koszty dojazdu wyżywienia i pobytu na szkoleniu.

opracowywania ocen zasobów społecznych oraz sprawozdań z realizacji zadań Ośrodka. Do rozpoznania i analizy potrzeb społeczności lokalnej służyły gromadzone przez GOPS dane o sytuacji demograficznej w gminie, o osobach korzystających z pomocy GOPS i formach świadczonej pomocy. Analizowano również dane o kosztach udzielanego wsparcia osobom żyjącym w ubóstwie. (akta kontroli str. 39, 52-145, 149, 469-490)

Dwoje pracowników socjalnych zatrudnionych w GOPS wyjaśniło, że identyfikowali i analizowali poszczególne problemy społeczne w ramach realizowanych obowiązków służbowych (wynikających z postanowień art. 119 ustawy o pomocy społecznej). W szczególności podejmowali działania formie:

- rozpoznania sytuacji bytowej osób ubiegających się o wsparcie, do czego wykorzystywano wywiady środowiskowe i cykliczne ich aktualizacje. Pozwalały one ocenić sytuację mieszkaniową, zdrowotną i ekonomiczną rodziny oraz zaplanować formy i sposób pomocy;
- objęcia osób żyjących poniżej kryterium ubóstwa dożywianiem, wsparciem finansowym (w formie zasiłków okresowych, stałych, celowych), pomocą niepieniężną, która obejmowała dostawę opału z zasobów komunalnych gminy, zapewnienie miejsca w domu pomocy społecznej, jak również (osobom, które tego wymagały) przyznanie świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych;
- pracy socjalnej polegającej na udzielaniu wskazówek i pomocy w zakresie rozwiązywania bieżących problemów rodzin i osób samotnych. Działania te polegały m.in. na motywowaniu do aktywnego poszukiwania pracy ze wskazaniem instytucji jaką jest Powiatowy Urząd Pracy w Bielsku Podlaskim¹⁶, pomocy w uzyskaniu żywności z zasobów Caritasu oraz parafii, które współpracują z w/w organizacją, kierowaniu rodziny do objęcia wsparciem asystenta rodziny;
- gromadzenia danych i informacji pozyskiwanych w środowisku osób wymagających wsparcia, pochodzących od rodziny i najbliższych sąsiadów. Monitoring sytuacji osób i rodzin w poszczególnych wsiach był prowadzony we współpracy z sołtysami, którzy w razie stwierdzenia zaistnienia potrzeby udzielenia pomocy, zobowiązani byli do informowania o tym pracowników GOPS;
- pozyskiwania informacji o problemach w środowiskach lokalnych, poprzez współpracę z Gminną Komisją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Brańsku, kuratorami sądowymi Sądu Rejonowego w Bielsku Podlaskim, dzielnicowymi Posterunku Policji w Brańsku, Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Bielsku Podlaskim.

(akta kontroli str. 47-51)

Problemy wskazane przez Ośrodek w Ocenie Zasobów Pomocy Społecznej¹⁷ z 2016, 2017 i 2018 roku dotyczyły przede wszystkim starzenia się społeczności lokalnej i nieprawidłowego funkcjonowania rodzin. GOPS określił również kierunki niezbędnych działań, w tym konieczność zapewnienia pomocy osobom starszym i samotnym (uruchomienie nakładów na usługi opiekuńcze) i stworzenie warunków sprzyjających wspieraniu rodziny, zabezpieczających podstawowe potrzeby bytowe dziecka i rodziny, poprzez zatrudnienie asystenta rodziny oraz wprowadzenie usług poradnictwa pedagogicznego i psychologicznego.

W 2018 roku zatrudniono asystenta rodziny, który świadczył pomoc pięciu rodzinom. Natomiast nie przyniosły rezultatu próby uruchomienia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania. Brak realizacji tych świadczeń wynikał z nieznaledzenia osób chętnych do pracy. Jako przyczynę tego stanu rzeczy wskazano rozległość gminy Brańsk (43 sołectwa) oraz brak komunikacji pomiędzy miejscowościami.

(akta kontroli str. 74-75, 104-105, 285, 289, 490)

Znajomość środowisk lokalnych, liczby i struktury osób korzystających z pomocy społecznej, przesłanek udzielania wsparcia mieszkańcom gminy Brańsk stanowiły podstawę do określenia corocznie potrzeb Ośrodka. Przyznane środki finansowe zabezpieczyły realizowane świadczenia i sfinansowały koszty funkcjonowania GOPS na podstawowym

¹⁶ Dalej: PUP.

¹⁷ Dalej: OZPS.

poziomie. W dziale 852 – pomoc społeczna w 2017 roku wydatkowano na ten cel 772,7 tys. zł, w 2018 roku 852,4 tys. zł, a w 2019 roku zaplanowano wydatki na poziomie 864,8 tys. zł. (akta kontroli str. 54-58, 70-74, 80-87, 100-104, 111-112, 132-133, 247-251)

1.3 Gmina Brańsk posiada opracowaną w 2011 roku Gminną Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2011 – 2020 wymaganą przez art. 16b i art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej. Jej projekt opracował 13 osobowy Zespół powołany przez Wójta Gminy¹⁸, w skład którego weszło m.in. trzech przedstawicieli GOPS (kierownik Ośrodka i dwóch pracowników). Do prac nad Strategią włączono także (nieodpłatnie) Fundację „Akademia Inicjatyw Społecznych” z Łodzi – organizację pozarządową, służącą pomocą i doradztwem¹⁹. Projekt Strategii przekazano do konsultacji społecznych 4 października 2011 r., kiedy to odbyło się spotkanie konsultacyjne z liderami społeczności lokalnej. Strategię zamieszczono też na stronach internetowych Urzędu Gminy Brańsk. (akta kontroli str. 150, 154-157, 192)

Przyjęta przez Radę Gminy Brańsk Strategia zawiera wszystkie elementy wymagane postanowieniami art. 16b ust. 2 ustawy (diagnozę sytuacji społecznej, prognozę zmian, określenie celów strategicznych projektowanych zmian, kierunków niezbędnych działań, sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych i wskaźników realizacji działań). W jej treści zamieszczono m.in. wyniki badania ankietowego mieszkańców²⁰, dane statystyczne oraz diagnozę sytuacji społecznej przygotowaną w oparciu o dane tabelaryczne obrazujące:

- zjawiska demograficzne, które wskazywały niekorzystne tendencje, w tym na wyludnianie się terenów gminy, spadek liczby urodzeń oraz ciągły wzrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym, co jak prognozowano mogło prowadzić w przyszłości do większych obciążeń dla społeczeństwa oraz instytucji opieki zdrowotnej i społecznej (wzrost liczby osób ubogich i wymagających wsparcia),
- katalog zidentyfikowanych problemów społecznych, w tym starzenie się społeczności lokalnej i brak opieki nad osobami starszymi, ubóstwo rodzin spowodowane m.in. bezrobociem, chorobami przewlekłymi i niepełnosprawnością, niskimi dochodami, wielodzietnością, patologiami lub niezaradnością osób i rodzin,
- katalog najczęściej udzielanych świadczeń (różnego rodzaju zasiłków społecznych) i beneficjentów GOPS, w tym rodzin wielodzietnych, osób pozostających w trudnej sytuacji życiowej, dotkniętych ubóstwem, bezrobociem, długotrwale chorych, niepełnosprawnych, uzależnionych, dotkniętych przemocą domową oraz ludzi starych i samotnych,
- katalog instytucji zaangażowanych i współpracujących w rozwiązywaniu problemów społecznych w tym działających na rzecz osób ubogich (m.in. Stowarzyszenie Caritas, 13 jednostek Ochotniczej Straży Pożarnej, Posterunek Policji, PUP, pięć podmiotów opieki zdrowotnej, nieformalne grupy społeczne – organizacje kościelne oraz osiem gminnych podmiotów oświatowych i dwie jednostki kultury). (akta kontroli str. 151-191)

Stanowiło to podstawę do sformułowania czterech celów strategicznych działań gminy Brańsk, nakierowanych na rozwiązanie zidentyfikowanych problemów. Jednemu z nich, który zmierzał do wzrostu zaradności życiowej mieszkańców i poprawy jakości ich życia przyporządkowano zjawisko związane z ubóstwem osób i rodzin. Jako działania zaradcze wskazano udzielanie pomocy celowej i rzeczowej:

- osobom i rodzinom, u których stwierdzono ubóstwo,
- osobom najuboższym w zakupie opału,
- rodzinom wielodzietnym i niepełnym w opłatach na utrzymanie mieszkania,

¹⁸ Zarządzenie Nr 18/11 z 20 lipca 2011 r. w sprawie powołania Zespołu ds. opracowania Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych.

¹⁹ Organizacja wybrana przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Białymstoku w ramach projektu „Bądź Aktywny, Bądź Najlepszy - szkolenia oraz specjalistyczne doradztwo dla kadr instytucji pomocy społecznej” współfinansowanego przez Europejski Fundusz Społeczny. Projekt realizowany w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Priorytet VII Promocja Integracji społecznej, Działanie 7.1 Rozwój i upowszechnienie aktywnej integracji, Poddziałanie 7.1.3 Podnoszenie kwalifikacji kadr pomocy i integracji społecznej.

²⁰ Ankietę przekazano dorosłym mieszkańcom gminy (za pośrednictwem sołtysów oraz pracowników GOPS). Zebrano łącznie 100 formularzy, co wskazywało, że w badaniach wzięło udział około 1,92% dorosłych mieszkańców gminy Brańsk.

- dzieciom z rodzin wielodzietnych i niepełnych rozpoczynającym rok szkolny,
- dzieciom i młodzieży z rodzin zagrożonych ubóstwem, wykluczeniem społecznym i społeczną marginalizacją – dożywianie,
- osobom i rodzinom, które własnym staraniem nie mogą sobie zapewnić posiłku,
- niepełnosprawnym i długotrwale chorym w pokryciu kosztów zakupu leków lub środków medycznych. (akta kontroli str. 184-185)

Realizatorem tej części zadań (prowadzonych ciągle) był GOPS i placówki oświatowe we współpracy z organizacjami pozarządowymi, a źródłem ich finansowania budżet gminy, dotacje celowe z budżetu państwa oraz ewentualne darowizny i inne pozyskiwane środki finansowe.

Monitoring realizowanych zadań był oparty o kontrolę wskaźników liczby udzielonych świadczeń oraz liczby osób lub rodzin korzystających z pomocy.

W prognozie zmian, wskazano, że oczekiwanym rezultatem udzielanej pomocy powinna być poprawa sytuacji finansowej. (akta kontroli str. 184-186)

Strategia była dwukrotnie nowelizowana i tak:

1) uchwałą Nr XXV/230/14 z 23 lipca 2014 r. zaktualizowano cele strategiczne, które uzupełniono o:

- uruchomienie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania (cel I) – nowej formy pomocy dla osób, które z powodu wieku lub choroby wymagają pomocy innych,
- zatrudnienie asystenta rodziny (cel II), co miało przyczynić się do lepszej organizacji wsparcia dla rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi,
- działania promocyjne zmierzające do rozwoju wolontariatu, celem zwiększenia zaangażowania mieszkańców w życie społeczne gminy (cel IV),

Ponadto zaktualizowano zapisy dotyczące odpowiedzialności za monitoring Strategii, w tym m.in. Wójtowi powierzono odpowiedzialność za funkcjonowanie Zespołu ds. Wdrażania Monitoringu i Ewaluacji Strategii, Radzie za bieżący nadzór, wprowadzanie zmian, zgodność Strategii z innymi programami, zaś Sekretarzowi Gminy powierzono obowiązki związane z gromadzeniem dokumentacji, opracowywaniem i w razie potrzeby aktualizacją Strategii w okresach - nie częściej niż raz na dwa lata.

Zmianie uległy również zapisy dotyczące terminu ewaluacji – z przeprowadzanych corocznie na opracowanie jednej na zakończenie, tj. w 2020 roku.

2) uchwałą Nr XXVII/309/2018 z 25 maja 2018 r. zaktualizowano Prognozę społeczną, w której podkreślono niekorzystną tendencję wyludniania się gminy Brańsk (ponad 300 osób od początku realizacji Strategii), w związku z ujemnym przyrostem naturalnym, postępującym zjawiskiem migracji osób w wieku produkcyjnym i zwiększającym się udziałem osób starszych w ogólnej liczbie mieszkańców (23%). Wskazano też ponownie na konieczność:

- uruchomienia nakładów na działania na rzecz osób starszych, chorych i niepełnosprawnych, (np. usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, których do tej pory nie uruchomiono ze względu na rozległość terenu gminy, świadczenia osobom niepełnosprawnym, które nie nabyły świadczeń emerytalno-rentowych z innych systemów zabezpieczenia społecznego),
- zatrudnienia asystenta rodziny dla rodzin z problemami opiekuńczo-wychowawczymi (osoba zatrudniona od lipca 2018 r. na ½ etatu),
- uruchomienia poradnictwa specjalistycznego, bowiem jak stwierdzono pracownicy GOPS mimo posiadanej wiedzy nie są w stanie pomóc rodzinom przeżywającym trudności w rozwiązywaniu problemów – wskazano na zatrudnienie psychologa i pedagoga (postulat niezrealizowany do I połowy 2019 r.),
- zwiększenia środków na funkcjonowanie GOPS, w związku ze zmniejszaniem się środków z dotacji celowych. (akta kontroli str. 192-202)

Założone do realizacji w Strategii cele, dotyczące pomocy osobom ubogim, powiązano z bieżącym funkcjonowaniem GOPS. W trakcie kontroli ustalono, że realizowano je poprzez

wsparcie głównie w formie dożywiania dzieci i młodzieży z rodzin zagrożonych ubóstwem, wykluczeniem społecznym i społeczną marginalizacją. W latach 2017 – 2019 (I półrocze) z tej formy pomocy skorzystało najwięcej osób odpowiednio 266, 215 i 150. Gmina Brańsk wdrożyła Program osłonowy w zakresie dożywiania „Posiłek dla dzieci i młodzieży” na lata 2019 – 2023 (szerzej opisany w pkt 1.6 wystąpienia pokontrolnego).

Przy realizacji tego zadania Ośrodek współpracował ze Stowarzyszeniem Caritas Diecezji Drohiczyńskiej. Z informacji pozyskanych ze Stowarzyszenia²¹ wynika, że na podstawie wymienianych informacji na temat osób ubogich wymagających pomocy, wspólnie z GOPS kwalifikowano osoby ubogie do pomocy żywnościowej²² oraz przyznania paczek świątecznych²³. W ocenie Stowarzyszenia współpraca z GOPS układała się dobrze, a problemem była zbyt mała ilość pracowników socjalnych pracujących w tak rozległych terenach". (akta kontroli str. 104, 207-212, 290-291)

Kolejną formą poprawy sytuacji finansowej osób ubogich była wypłata zasiłków stałych, okresowych i celowych – z tej formy pomocy skorzystało łącznie 26, 41 i 31 osób. Wsparciem była również pomoc rzeczowa w formie dostaw opału dla najuboższych, z czego korzystało corocznie od jednej do trzech rodzin. Opał dostarczano, w ramach prowadzonej współpracy, z zasobów komunalnych Urzędu Gminy w Brańsku.

(akta kontroli str. 112-114, 133-134, 203-204, 229-239, 253, 286-289)

Z informacji udzielonej przez Sekretarz Gminy (koordynatora Strategii) wynika, że „... cele zakładane w strategii są osiąmane w miarę możliwości finansowych gminy. Do zakończenia realizacji strategii tj. do końca 2020 r. zakłada się realizację celów wyszczególnionych w strategii". (akta kontroli str. 214-218)

1.4 Stosownie do wymogów określonych w art. 16a ustawy o pomocy społecznej, GOPS sporządzał corocznie Oceny zasobów pomocy społecznej. Dokumenty te przygotowano w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej, oraz przy wykorzystaniu informacji ujętych w sporządzonej sprawozdawczości, a także danych pozyskanych z PUP w Bielsku Podlaskim i Urzędu Gminy Brańsk. Ocena zasobów zawierała wszystkie wymagane elementy określone w art. 16a ust. 2 ustawy, uwzględniając w szczególności infrastrukturę, kadre GOPS, współpracujące organizacje pozarządowe i nakłady finansowe na zadania pomocy społecznej. W ocenie ujęto osoby i rodziny z terenu gminy korzystające z pomocy społecznej, ze wskazaniem danych dotyczących rodzajów udzielanej pomocy i wysokości poniesionych wydatków. Tak opracowane oceny terminowo (do 30 kwietnia danego roku) przedkładało Radzie Gminy Brańsk²⁴.

(akta kontroli str. 52-105, 146-149, 469-490, 507)

Corocznie również Kierownik Ośrodka wywiązała się z obowiązku przedkładania Radzie Gminy sprawozdań z działalności GOPS i potrzeb w zakresie pomocy społecznej na rok następny²⁵. Informowały one radnych m.in. o organizacji pracy Ośrodka, katalogu realizowanych zadań, stosowanych przez Ośrodek formach pomocy, przesłankach udzielania pomocy, w tym związanych z ubóstwem, definiowanym jako „życie na poziomie poniżej kryterium dochodowego” oraz o realizacji planu finansowego Ośrodka (o wydatkach na utrzymanie Ośrodka i kosztach realizowanych świadczeń).

(akta kontroli str. 106-148, 491-507)

Potrzeby w zakresie pomocy społecznej przygotowano w oparciu o rozeznanie potrzeb socjalno-bytowych mieszkańców gminy przygotowanych przez pracowników socjalnych. W latach 2017 – 2019 Kierownik Ośrodka uznała za niezbędne zagwarantowanie w planie finansowym GOPS odpowiednich środków na wypłatę świadczeń pieniężnych wspierających osoby ubogie, które „nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić swoich potrzeb” oraz zapewnienie sfinansowania kosztów świadczeń niepieniężnych, pobytu w domach pomocy społecznej i funkcjonowania ośrodka. (akta kontroli str. 122-125, 143-145, 504-506)

²¹ Informacje pozyskane w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

²² Program Operacyjny Pomoc żywnościowa 2014 – 2020, współfinansowany z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym.

²³ Akcje „Tak pomagam” i „Kromka chleba dla sąsiada”.

²⁴ Odpowiednio 31 marca 2017 r. 19 marca 2018 r. i 18 kwietnia 2019 r.

²⁵ Rozpatrywanych na posiedzeniach Rady łącznie z Ocenami zasobów pomocy społecznej.

Z informacji pozyskanych od Sekretarza Gminy Brańsk oraz z protokołów z posiedzeń Rady Gminy Brańsk wynika, że przedłożone przez GOPS dokumenty były rozpatrywane bezpośrednio przez Radę Gminy. W 2017 i 2018 roku Kierownik Ośrodka szczegółowo zapoznała radnych z oceną zasobów, sprawozdaniem z działalności i zapotrzebowaniem w zakresie pomocy społecznej – przyjętymi przez Radę bez uwag i wniosków²⁶. W 2019 roku natomiast radni otrzymywali dokumenty dotyczące GOPS przed sesją w wersji elektronicznej. W związku z tym Przewodnicząca Rady Gminy zdecydowała, że sprawozdanie nie będzie czytane. W protokole z obrad Rady zapisano, że wniosków, uwag i zapytań do sprawozdania nie zgłoszono²⁷. (akta kontroli str. 214-288)

1.5 W okresie objętym kontrolą w Ośrodku nie było uregulowań wewnętrznych dotyczących identyfikowania i monitorowania potrzeb osób zagrożonych ubóstwem. Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że „zakres realizowanych zadań, tryb i organizację pracy uregulowano w regulaminie organizacyjnym GOPS, zgodnie z wymogami ustawy o pomocy społecznej”. Jednocześnie dodała, że przyjęte przepisy są „...wystarczające by w miarę możliwości Ośrodek identyfikował i monitorował potrzeby osób żyjących w ubóstwie bez dodatkowych uregulowań”. (akta kontroli str. 39, 280-282)

W kwestii identyfikowania i monitorowania potrzeb osób ubogich i zagrożonych ubóstwem Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że „Identyfikowanie osób ubogich i rozpoznawanie ich potrzeb odbywa się po złożeniu wniosku o udzielenie pomocy przez te osoby, na wniosek pracowników socjalnych, zgłoszeń sołtysów, sąsiadów (...) Pracownicy socjalni posiadający największe rozeznanie w swoich rejonach opiekuńczych monitorują na bieżąco sytuację osób potrzebujących pomocy. Głównym narzędziem służącym identyfikowaniu i diagnozowaniu potrzeb ludzi ubogich jest wywiad środowiskowy (przeprowadzany każdorazowo przed podjęciem decyzji o udzieleniu bądź odmowie udzielenia pomocy)”. Z wyjaśnień Kierownika Ośrodka wynika, że pracownicy socjalni posiadają rzetelną wiedzę na temat sytuacji bytowej rodziny bądź osoby zgłaszającej się lub wymagającej pomocy. Napływ informacji (głównie o charakterze ogólnym wiedzy niepisanej) o potrzebach osób ubogich, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy materialnej i niematerialnej zapewnia kontakt z otoczeniem osób wymagających pomocy, w tym z najbliższą rodziną, sąsiadami, sołtysami, szkołami oraz z duchownymi i Caritas Diecezji Drohiczyńskiej działającymi przy parafiach w Brańsku, Domanowie, Chojewie, Klichach i Szmurłach. Kierownik Ośrodka zauważyła, że rzetelnej informacji dostarczają również prowadzone wywiady środowiskowe. Pozyskane informacje są analizowane cyklicznie, stanowią podstawę sporządzanych ocen zasobów pomocy społecznej i sprawozdań z działalności Ośrodka. Umożliwiają one również coroczne prognozowanie potrzeb z zakresu pomocy społecznej dla mieszkańców gminy Brańsk. W latach 2017 – 2019 (I półrocze) wszystkie zgłaszające się osoby do GOPS, bądź zidentyfikowane przez pracowników socjalnych otrzymały niezbędną pomoc – przy spełnieniu kryteriów – do jej otrzymania. Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że pomoc socjalna została udzielona wszystkim osobom wymagającym wsparcia z powodu ubóstwa. (akta kontroli str. 240-246)

Ponadto pracownicy socjalni w wyjaśnieniach wskazali, że rozpoznanie sytuacji rodzinnej i diagnoza bieżących problemów rodziny odbywała się przeważnie w trakcie przeprowadzania wywiadów środowiskowych, prowadzono również rozpoznanie i diagnozę sytuacji rodziny w trakcie wizyt kontrolnych przeprowadzanych w rodzinach znajdujących się w trudnej sytuacji w ramach pracy socjalnej (bez wcześniej złożonego podania o pomoc przez rodzinę) po zgłoszeniu przez rodzinę, sołtysa, lekarza pierwszego kontaktu czy też placówki szkolne. Rozpoznanie i monitorowanie potrzeb osób żyjących w ubóstwie wspomagały także współpracujący z GOPS kuratorzy sądowi Sądu Rejonowego w Bielsku Podlaskim, dzielnicowi Posterunku Policji w Brańsku, przedstawiciele Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Bielsku Podlaskim czy też Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Brańsku. (akta kontroli str. 48-51)

²⁶ Na XX sesji Rady Gminy Brańsk 31 marca 2017 r. i XXVI sesji Rady Gminy Brańsk 23 marca 2018 r.

²⁷ Na V sesji Rady Gminy Brańsk 30 kwietnia 2019 r.

1.6 W okresie objętym kontrolą na terenie gminy Brańsk opracowano i wdrożono Program osłonowy w zakresie dożywiania „Posilek dla dzieci i młodzieży” na lata 2019 – 2023²⁸, przyjęty przez Radę Gminy Brańsk²⁹ na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 4 w związku z art. 17 ust. 1 pkt 3 i 14 ustawy o pomocy społecznej³⁰. Jego głównym celem było ograniczenie zjawiska niedożywienia dzieci i młodzieży, które wychowują się w rodzinach znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. W szczególnie uzasadnionych przypadkach³¹ z pomocy żywieniowej mogły korzystać dzieci i młodzież niespełniające warunków do otrzymania pomocy określonych w ustawie o pomocy społecznej (niespełniające kryterium dochodowego). Informację o potrzebie udzielenia takiej pomocy przekazywali do Ośrodka dyrektorzy szkół lub przedszkoli, a jej przyznanie następowało bez konieczności przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego i wydania decyzji administracyjnej o przyznaniu pomocy w formie posiłku. Liczba dzieci i uczniów objętych tą formą pomocy nie mogła przekroczyć 20% liczby dzieci i uczniów dożywianych w szkołach i przedszkolach na terenie gminy Brańsk w poprzednim miesiącu kalendarzowym. W programie nie określono natomiast wskaźników jego realizacji, gdyż jak wyjaśniła Kierownik, „program osłonowy opracowano po szkoleniu, na którym szkolejący nakreślił plan i punkty, które powinny zawierać się w programie – nie było mowy o podaniu wskaźników. Wzorowano się na programach osłonowych z tego zakresu z innych ośrodków pomocy gdzie również nie było wskaźników. W Programie (...) został zawarty punkt o obowiązku składania do wojewody informacji z realizacji programu rządowego „Posilek w szkole i w domu” w terminie do dnia 20 stycznia następnego roku. Informacja ta będzie uwzględniała w szczególności wskaźniki obrazujące realizację zadania polegającego na dożywianiu dzieci i dorosłych”.

(akta kontroli str.281-282, 290-300)

Realizatorem i koordynatorem programu był GOPS, we współpracy z podmiotami, do których uczęszczały dzieci i młodzież z terenu gminy Brańsk. Wydatki ponoszone w tej formie pomocy pochodziły ze środków własnych gminy Brańsk oraz z dotacji budżetu państwa. W 2019 roku gminie przyznano dofinansowanie w kwocie 113,3 tys. zł, które oszacowano na podstawie wydatków zrealizowanych w latach poprzednich. Realizowany Program osłonowy w zakresie dożywiania stanowił bowiem kontynuację zadania własnego gminy Brańsk, prowadzonego w latach poprzednich w ramach Wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania na lata 2014 – 2020”. Zadanie to prowadzono do 2019 roku na podstawie corocznie zawieranych umów z Wojewodą Podlaskim o przyznaniu na ten cel dotacji z budżetu państwa. W 2017 roku na dożywianie dzieci i uczniów wydatkowano 137,1 tys. zł, w tym 107,1 tys. zł pochodziło z dotacji budżetowej, a 30 tys. zł ze środków własnych gminy. W 2018 roku wykorzystano 111 tys. zł, z czego odpowiednio 87,1 tys. zł z dotacji budżetowej i 23,9 tys. zł ze środków własnych gminy. W latach tych z tej formy pomocy skorzystało odpowiednio 261 i 209 dzieci i uczniów.

(akta kontroli str. 114, 134, 253, 290-300)

W I półroczu 2019 roku koszt realizowanego programu wynosił 52,6 tys. zł, z czego 39 tys. zł sfinansowano środkami dotacji, a 13,6 tys. zł ze środków własnych gminy. W tym czasie z dożywiania skorzystało 147 dzieci i uczniów. W programie założono, iż pełna informacja o jego realizacji sporządzana będzie w okresach rocznych³².

(akta kontroli str. 247-251)

GOPS nie realizował innych programów osłonowych. Z wyjaśnień kierownik Ośrodka wynika, że realizowany Program osłonowy w zakresie dożywiania był najbardziej adekwatny do potrzeb społeczności lokalnej. Obejmował on grupę dzieci i młodzieży najbardziej narażoną

²⁸ Program stanowił kontynuację realizowanego w latach poprzednich zadania własnego gminy Brańsk w ramach „Wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014 – 2020”. Zadanie to prowadzono do tej pory na podstawie corocznie zawieranych umów z Wojewodą Podlaskim o przyznaniu na ten cel dotacji z budżetu państwa. W 2017 roku wydatkowano na realizację programu 137,1 tys. zł, w tym 107,1 tys. zł pochodziło z dotacji budżetowej, a 30 tys. zł ze środków własnych gminy. W 2018 roku wydatkowano 111 tys. zł w tym odpowiednio 87,1 tys. zł z dotacji budżetowej i 23,9 tys. zł ze środków własnych gminy. W tym czasie z tej formy pomocy skorzystało odpowiednio 261 i 209 dzieci i uczniów.

²⁹ Uchwała Nr III/17/2018 z 28 grudnia 2018 r. z terminem wejścia w życie po 14 dniach od daty ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego.

³⁰ Dotyczy realizacji zadań własnych gmin o charakterze obowiązkowym w zakresie m.in. zapewnienia posiłku i dożywiania dzieci.

³¹ Np. śmierć w rodzinie, wypadek nagła choroba, klęska żywiołowa zdarzenie losowe.

³² Pierwsza informacja sporządzona będzie na koniec 2019 roku.

na skutki ubóstwa. Dodała, że „ta sfera pomocy jest najbardziej oczekiwana przez beneficjentów i najbardziej skuteczna”. (akta kontroli str. 242, 281)

W okresie objętym kontrolą GOPS nie realizował projektów socjalnych obejmujących działania na rzecz osób ubogich, przewidzianych postanowieniami art. 17 ust. 2 pkt 3a ustawy. Z wyjaśnień kierownik GOPS wynika, że beneficjenci pomocy społecznej z terenu gminy byli objęci szeroką gamą lokalnych programów pomocowych dostosowanych do ich potrzeb, w tym Gminnym Programem Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2017 – 2021; Programem Wspierania Rodziny w Gminie Brańsk na lata 2017 – 2019; czy też opracowywanym corocznie Gminnym Programem Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. W jej ocenie każdy z tych programów zawiera elementy obejmujące zjawisko ubóstwa oraz przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu osób i rodzin. Tworzenie więc i wdrażanie innych projektów realizujących podobne cele i zadania byłoby powielaniem tego co już istnieje. Kierownik Ośrodka dodała, że pracownicy socjalni posiadający najlepsze rozeznanie potrzeb mieszkańców (rodzinne wywiady środowiskowe, praca socjalna oraz rozpoznanie środowiska beneficjentów) proponują im udział w już realizowanych projektach. Zaznaczyła, że podczas realizacji projektów systemowych z EFS pracownikom GOPS największą trudność sprawiło zrekrutowanie osób chętnych do udziału w projektach. Pomimo to nie wyklucza realizacji w przyszłości projektów socjalnych o ile będą zachodziły przesłanki do ich opracowania. (akta kontroli str. 39, 58, 240-246, 286-288)

GOPS nie realizował indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności, polegających na wspieraniu osoby bezdomnej w rozwiązywaniu jej problemów życiowych, w szczególności rodzinnych i mieszkaniowych oraz pomocy w uzyskaniu zatrudnienia (instytucja przewidziana w art. 49 ust. 1 ustawy). Na terenie gminy nie występuje problem bezdomności. W latach 2017 – 2019 (I półrocze) zarejestrowano jedną osobę bezdomną³³. GOPS zapewnił jej schronienie. Obecnie osoba ta przebywa w schronisku prowadzonym przez Stowarzyszenie Pomocy Bliźniemu „Purima”, z którym GOPS posiada porozumienie o współpracy. (akta kontroli str. 115-116, 136, 286-288)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

GOPS identyfikował i monitorował problemy społeczne osób żyjących i zagrożonych ubóstwem. Wykorzystywano do tego celu informacje pozyskiwane i gromadzone przez pracowników socjalnych, w ramach realizowanych zadań ustawowych. Do systematycznej analizy przyczyn i skali ubóstwa wykorzystywano również informacje napływające ze środowiska lokalnego oraz ze Stowarzyszenia Caritas działającego przy parafiach w gminie Brańsk. Było to podstawą do przygotowania oferty pomocy materialnej i niematerialnej, dostosowanej do oczekiwań i potrzeb osób żyjących w ubóstwie. Umożliwiło to także opracowanie i wdrożenie, przy udziale Ośrodka, programu osłonowego wspomagającego w zakresie dożywiania dzieci i młodzieży z najuboższych rodzin.

OBSZAR

2. Realizacja działań mających na celu wychodzenie z ubóstwa

Opis stanu
faktycznego

2.1 Liczba mieszkańców Gminy Brańsk w latach 2015 – 2018 utrzymywała się na zbliżonym poziomie. Według stanu na koniec 2018 roku na terenie tej gminy zamieszkiwało ogółem 5.997 osób, tj. o 30 mniej (0,5%) niż w 2015 roku oraz odpowiednio o 39 (0,7%) i 132 (2,3%) więcej niż w 2016 i 2017 roku³⁴. Zmniejszyła się za to liczba osób korzystających z pomocy społecznej z 758 w 2015 roku do 531 w 2018 roku, tj. o 227 osób (30%) oraz mieszkańców korzystających z pomocy z tytułu ubóstwa z 580 w 2015 roku do 310 w 2018 roku tj. o 270 osób (46,5%).

Liczba rodzin zamieszkujących Gminę Brańsk w 2016 roku wzrosła w stosunku do 2015 roku o 30 (2,1%) z 1.420 do 1.450, a w kolejnych latach spadła odpowiednio o dwie (0,1%) do 1.448 w 2017 roku oraz o 25 (1,7%) do 1.423 w 2018 roku. We wskazanym okresie znacząco zmalała liczba rodzin korzystających z pomocy społecznej, ze 181 w 2015 roku do

³³ Osoba zameldowana na pobyt stały w gminie Brańsk, przebywająca w szpitalu na terenie innej gminy.

³⁴ Liczba mieszkańców Gminy Brańsk wynosiła w: 2015 roku – 6.027 osób, w 2016 roku – 5.958 osób i w 2017 roku – 5.885 osób.

140 (o 22,1%) w 2018 roku w tym z tytułu ubóstwa socjalnego ze 139 w 2015 roku do 85 (o 38,8%) w 2018 roku. W porównaniu do 2015 roku w 2018 roku o 39 (o 30%) zmalała liczba rodzin z dziećmi korzystających z pomocy społecznej ze 130 do 91. Spadła również liczba tych rodzin korzystających z pomocy społecznej z tytułu ubóstwa socjalnego ze 114 w 2015 roku do 61 w 2018 roku, tj. o 53 (o 46,5%).

W latach 2015 – 2018 zmniejszała się także liczba osób powyżej 60 roku życia z 1674 w 2015 roku do 1632 w 2018 roku tj. o 42 osoby (o 2,5%). Spośród tych mieszkańców liczba osób korzystających z pomocy społecznej wzrosła w 2016 roku w stosunku do 2015 roku o jeden (o 7,1%) z 14 do 15, aby w 2017 roku zmniejszyć się do dziewięciu (o 40%) i ponownie wzrosnąć do 11 (o 22,2%) w 2018 roku. Podobna tendencja dotyczyła liczby mieszkańców Gminy Brańsk powyżej 60 lat korzystających z pomocy z tytułu ubóstwa socjalnego ich liczba w 2016 roku w porównaniu do 2015 roku wzrosła o jeden (o 14,3%) z sześciu do siedmiu, a następnie w 2017 roku spadła do dwóch (o 71,4%) i ponownie wzrosła w 2018 roku do czterech (o 200%).

Ubóstwo w okresie od 2015 do 2018 roku każdorazowo stanowiło główny powód przyznania przez GOPS pomocy społecznej (m.in. przed potrzebą ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, długotrwale lub ciężką chorobą, niepełnosprawnością oraz bezrobociem). Wsparcie z tytułu ubóstwa w 2015 roku uzyskało ok. 47% rodzin i osób objętych pomocą ośrodka, a w 2018 roku udział tych rodzin i osób zmniejszył się o 13 punktów procentowych do ok. 34%.

Mieszkańcy Gminy Brańsk żyjący w ubóstwie zostali objęci następującymi formami pomocy: zasiłki stałe, zasiłki okresowe, zasiłki celowe, finansowanie posiłków, dofinansowanie pobytu w DPS oraz sprawienie pogrzebu. Najbardziej powszechną formą pomocy było finansowanie posiłków, z których w latach 2015 – 2018 korzystało kolejno 283, 279, 261 i 209 osób. Następną wg. liczby osób korzystających były zasiłki okresowe, które wypłacono odpowiednio 25, 26, 16 i 20 osobom oraz zasiłki celowe przyznane kolejno 13, 19, 3 i 8 beneficjentom. Natomiast sprawienie pogrzebu stanowiło najmniej powszechną formę pomocy, pojedyncze przypadki jej udzielenia wystąpiły w 2016 i 2018 roku.

GOPS w Brańsku udzielał informacji o możliwości uzyskania przez osoby żyjące w ubóstwie, a pomoc była udzielana nie tylko na wniosek osób zainteresowanych, ale również z urzędu³⁵. Pracownicy socjalni wskazywali, że w ramach realizacji swoich zadań m.in. wnioskowali do kierownika ośrodka o udzielenie pomocy osobom potrzebującym, wydawali skierowania do Caritasu i parafii w celu uzyskania pomocy żywnościowej, typowali dzieci z rodzin dotkniętych ubóstwem do udziału w koloniach letnich oraz przekazywali informacje o dostępnych formach pomocy pieniężnej jak również niepieniężnej w tym o możliwości uzyskania świadczeń rodzinnych, świadczenia wychowawczego czy stypendium szkolnego. Na stronach Biuletynu Informacji Publicznej³⁶ GOPS w Brańsku i tablicy ogłoszeń w Ośrodku zamieszczano informacje o świadczeniach z pomocy społecznej. Ponadto Kierownik GOPS podczas spotkania z sołtysami zorganizowanego 29 kwietnia 2019 r., poinformowała o możliwościach i sposobie uzyskania pomocy oraz zwróciła się o współpracę z pracownikami socjalnymi i zgłaszanie osób potrzebujących pomocy w danym sołectwie. GOPS w Brańsku współpracował również z Caritas oraz parafiami z terenu Gminy Brańsk przy realizacji Programu Operacyjnego Pomocy Żywnościowej 2014 – 2020 (co szerzej opisano w punkcie 1.3. wystąpienia pokontrolnego).

Kontrolowana jednostka nie dokonywała podziału osób korzystających z pomocy Ośrodka z powodu ubóstwa na poziomy trudności wyjścia z niekorzystnej sytuacji. Kierownik GOPS wyjaśniła, że „podejmowano działania w celu udzielenia pomocy osobom, które korzystając z własnych możliwości i zasobów nie potrafiły wyjść z trudnej sytuacji z powodu ubóstwa oraz udzielano pomocy adekwatnej do potrzeb określonych przez w/w osoby”.

(akta kontroli str. 47-51, 205-217, 242-246, 252-254, 256-279, 301-309)

2.2 GOPS otrzymywał z Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego informacje o programach rządowych i resortowych w zakresie: przeciwdziałania przemocy w rodzinie, bezdomności, usług opiekuńczych w tym specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób w wieku 75 lat i więcej (Program „Opieka 75+”), pomocy żywnościowej oraz wspierania rodziny.

³⁵ W badanym okresie GOPS udzielił pomocy z urzędu dziewięciu rodzinom.

³⁶ <http://bip.gops.ug.bransk.wroclapodlasia.pl/wiadomosci/> (Dalej: BIP).

Poza programem „Pomoc państwa w zakresie dożywiania na lata 2014 – 2020”, którego kontynuację stanowił program osłonowy w zakresie dożywiania „Posilek dla dzieci i młodzieży” na lata 2019 – 2023 (szerzej opisanych w obszarze I wystąpienia pokontrolnego), GOPS w Brańsku od 2018 roku w ramach programu Wspierania Rodziny realizował program resortowy „Asystent rodziny i koordynator pieczy zastępczej”. W związku z realizacją tego programu zatrudniono na 1/2 etatu asystenta rodziny. Wydatki z tego tytułu wyniosły w 2018 roku – 24,2 tys. zł (26,7 tys. zł – plan), w tym dotacja 7,5 tys. zł (11,7 tys. zł – plan) oraz środki własne 16,7 tys. zł³⁷ (15 tys. zł – plan). W dniu 23 lipca 2019 roku złożono zapotrzebowanie na dofinansowanie kosztów wynagrodzenia asystenta rodzin, w tym kwota wnioskowanej dotacji wynosiła 10,8 tys. zł, a wkład własny 7,2 tys. zł. Dotychczas w 2019 roku (w I półroczu) na wynagrodzenie asystenta wydatkowano 10,4 tys. zł (środki własne). Współpracą z asystentem rodziny objętych było pięć rodzin, spośród których z pomocy z tytułu ubóstwa korzystała jedna rodzina. W kwestii przyczynienia się realizowanych programów do identyfikacji „nowych” osób żyjących w ubóstwie Kierownik wyjaśniła, że „pomoc była kierowana nie tylko do osób już zidentyfikowanych, w ramach programów dotyczących dożywiania udzielono pomocy wielu „nowym” osobom potrzebującym nie tylko żyjącym w ubóstwie, ale i na granicy ubóstwa. Poza tym w związku z realizacją programu Wspierania Rodziny zidentyfikowano również nowe osoby potrzebujące, które wcześniej nie wyrażały chęci współpracy z Ośrodkiem”.

Natomiast w kontrolowanym okresie GOPS w Brańsku nie świadczył usług opiekuńczych w tym specjalistycznych usług opiekuńczych. Przyczyną niewprowadzenia w/w form pomocy było nieznaalezienie osób chętnych do pracy. Według informacji przekazanych do PUW przez Kierownika GOPS nieznaalezienie potencjalnych kandydatów do pracy wynikało z rozległości terenów gminy (43 sołectwa) oraz braku komunikacji między poszczególnymi miejscowościami. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 11 ustawy o pomocy społecznej należy do obowiązkowych zadań własnych gminy. W związku z tym GOPS w Brańsku jako jednostka utworzona w celu wykonywania zadań z zakresu pomocy społecznej powinna zapewnić realizację tych świadczeń. Potrzebę uruchomienia usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania potwierdzają kierunki działań określone OZPS z lat 2016 – 2018 oraz wskazany w Prognozie społecznej zamieszczonej w Strategii zwiększający się udział osób starszych w ogólnej liczbie mieszkańców (szerzej opisanych w punkcie 1.2 i 1.3 wystąpienia pokontrolnego). Poza tym uruchomienie tych świadczeń stanowi jeden z celów określonych w Strategii, który ma być zrealizowany do końca 2020 roku. Dlatego też GOPS powinien podjąć i prowadzić do skutku działania mające na celu zorganizowanie usług opiekuńczych. (akta kontroli str. 126-145, 285, 289, 301-309, 508)

2.3 Kontrolowana jednostka poza poradnictwem socjalnym, z którego w latach 2015 – 2018 skorzystało kolejno 104, 83, 127 i 107 osób, nie realizowała innych form poradnictwa specjalistycznego, o których mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej tj. poradnictwa prawnego, rodzinnego i psychologicznego. Kierownik wskazała, że „pomoc w zakresie porad psychologicznych i prawnych jest dostępna w Urzędzie Miasta Brańsk oraz PCPR w Bielsku Podlaskim, a pomoc w zakresie spraw rodzinnych udzielana jest przez pracowników socjalnych. Informacje o tym gdzie udzielana jest pomoc specjalisty, są przekazywane przez pracowników Ośrodka osobom potrzebującym”. NIK zwraca uwagę, że wskazanym byłoby podjęcie przez GOPS działań mających na celu uruchomienie poradnictwa specjalistycznego. Zorganizowanie tej formy pomocy (tj. poradnictwa psychologicznego i pedagogicznego) mogłoby mieć wpływ na poprawę sytuacji osób korzystających z pomocy społecznej, m.in. w rozwiązywaniu ich problemów osobistych, rodzinnych i związanych z poszukiwaniem pracy. Potrzeba uruchomienia poradnictwa specjalistycznego wskazana została również w Prognozie społecznej zawartej w Strategii, gdzie stwierdzono, że pracownicy GOPS mimo posiadanej wiedzy nie są w stanie pomóc wszystkim rodzinom przeżywającym trudności w rozwiązywaniu problemów.

Poza tym w kontrolowanym okresie GOPS w Brańsku nie organizował osobom mającym problemy wynikające z ubóstwa grup: wsparcia, samopomocowych oraz terapeutycznych.

³⁷ Środki wykorzystane na wynagrodzenie wraz z pochodnymi, opłacenie ryczałtu za użytkowanie własnego samochodu oraz na badania lekarskie.

Kierownik wyjaśniła, że „na terenie Gminy Brańsk brak jest organizacji, z którymi można byłoby rozpocząć współpracę w zakresie organizacji grup wsparcia, samopomocowych oraz terapeutycznych. Beneficjenci korzystający z pomocy społecznej nie wyrażali również zainteresowania pomocą i współpracą w wyżej wymienionym zakresie”.

(akta kontroli str. 254, 256-279 307-309)

2.4 GOPS w Brańsku 3 września 2013 r. zawarł porozumienie z PUP w Bielsku Podlaskim w sprawie wdrożenia i funkcjonowania dwukierunkowej wymiany danych dotyczących beneficjentów obszaru rynku pracy i pomocy społecznej. W latach 2017 – 2019 (I półrocze) współpraca pomiędzy PUP a Ośrodkiem koncentrowała się na wymianie informacji na temat ofert pracy, prowadzonych kursów i szkoleń oraz na usługach w zakresie poradnictwa zawodowego. Przesyłane z PUP w Bielsku Podlaskim informacje dotyczące potwierdzenia statusu osoby bezrobotnej, otrzymywanych zasiłków dla osób bezrobotnych, wykorzystywano m.in. do aktywizowania beneficjentów pomocy GOPS. W badanym okresie GOPS wystąpił również do PUP w Bielsku Podlaskim z dwoma wnioskami w sprawie organizacji stażu w efekcie, których dwie osoby bezrobotne odbyły staż, a z jedną z nich podpisano umowę o pracę na okres od lutego 2018 roku do stycznia 2020 roku. Kolejny wniosek o organizację stażu Kierownik GOPS złożyła 24 czerwca 2019 r. GOPS podjął również działania w celu realizacji wspólnie z PUP Programu Aktywizacji i Integracji jednak nie został on wdrożony ze względu na niezebranie grupy uczestników z wymaganym do realizacji programu „III profilem”.

Natomiast w kontrolowanym okresie Ośrodek nie podpisywał kontraktów socjalnych, o których mowa w art. 108 o pomocy społecznej. W wyjaśnieniach Kierownik wskazała, że „Ośrodek podejmował próby zawarcia kontraktów socjalnych, jednak osoby korzystające z pomocy nie wyrażały zgody na zawarcie kontraktów socjalnych”. Ponadto nie było również możliwości kierowania na podstawie art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy o z dnia 13 czerwca 2003 roku o zatrudnieniu socjalnym³⁸ osób żyjących w ubóstwie na zajęcia prowadzone w Centrach Integracji Społecznej oraz Klubach Integracji Społecznej, ponieważ tego typu instytucje nie działają zarówno na terenie Gminy Brańsk jak i Powiatu Bielskiego.

(akta kontroli str. 254, 283-284, 307-309)

2.5 W badanym okresie na terenie Gminy Brańsk nie występował problem bezdomności, co szerzej opisano w obszarze I wystąpienia pokontrolnego. W związku z tym Ośrodek nie udzielał pomocy w zakresie uzyskania odpowiednich warunków mieszkaniowych w tym w mieszkaniach chronionych. Obowiązująca uchwała Nr XI/127/15 Rady Gminy Brańsk z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy³⁹, nie zawierała regulacji umożliwiających mieszkańcom gminy żyjącym w ubóstwie lub potrzebującym schronienia otrzymanie mieszkań z gminnego zasobu w pierwszej kolejności.

(akta kontroli str. 252-253, 286-288)

2.6 Wydatki z tytułu pomocy społecznej ewidencjonowane były w dziale 852. W badanym okresie planowane wydatki wzrosły o 92,1 tys. zł (o 12%) z 772,7 tys. zł w 2017 roku do 864,8 tys. zł w 2019 roku, stanowiąc ok. 3% ogółu wydatków budżetowych gminy. Z kolei plan wydatków na pomoc z tytułu ubóstwa w tym okresie wyniósł kolejno 515,4 tys. zł, 527,4 tys. zł. oraz 481,8 tys. zł. Natomiast wydatki wykonane na świadczenia przeznaczone dla osób żyjących w ubóstwie w 2017, 2018 oraz 2019 roku (I półrocze) utrzymywały się na zbliżonym poziomie i wyniosły odpowiednio 485,8 tys. zł (tj. 94,3% planu), 496,1 tys. zł (tj. 94,1% planu) oraz 222,5 tys. zł (tj. 46,2% planu⁴⁰). Spośród realizowanych form wsparcia osób ubogich lub zagrożonych ubóstwem najwyższe nakłady (od 40% do 43%) poniesiono na pobyt w domach pomocy społecznej. Realizacja wydatków na poszczególne formy pomocy w latach 2017, 2018 i w I połowie 2019 roku kształtowała się następująco:

- zasiłki: stałe – 41,7 tys. zł, 71,8 tys. zł i 41,4 tys. zł, okresowe – 36,4 tys. zł, 36,6 tys. zł i 18,9 tys. zł oraz celowe – 10,3 tys. zł, 7 tys. zł i 0,7 tys. zł;

³⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 217 ze zm.

³⁹ Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 23 listopada 2017 poz. 4345.

⁴⁰ Realizacja planu w I półroczu 2019 roku.

- składki na ubezpieczenie zdrowotne opłacane za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej 5,4 tys. zł, 8,1 tys. zł i 3,5 tys. zł;
- sprawienie pogrzebu 0 tys. zł, 4,5 tys. zł i 0 tys. zł;
- pobyt w domu pomocy społecznej 208,2 tys. zł, 202,5 tys. zł i 104,9 tys. zł;
- pobyt w schronisku dla osób bezdomnych 0 tys. zł, 6,5 tys. zł i 0 tys. zł;
- posiłki 137,1 tys. zł, 111 tys. zł i 52,5 tys. zł.

Przeciętne roczne wydatki na jedną osobę korzystającą z pomocy społecznej wyniosły 1,2 tys. zł w 2017 roku, 1,6 tys. zł w 2018 roku, w tym z tytułu ubóstwa odpowiednio 1,2 tys. zł oraz 1,6 tys. zł. Z kolei w latach 2017 – 2018 średni roczny koszt korzystania przez jedną osobę żyjącą w ubóstwie z poszczególnych form pomocy wyniósł w przypadku:

- zasiłków: stałego – 5,9 tys. zł i 5,5 tys. zł, okresowego – 2,3 tys. zł i 1,8 tys. zł, celowego – 3,4 tys. zł oraz 0,9 tys. zł;
- pobytu w domu pomocy społecznej – 20,8 tys. zł i 20,3 tys. zł;
- posiłków – 0,5 tys. zł i 0,5 tys. zł.

Opłacono także (w 2017 roku) koszt jednego pogrzebu oraz jednego pobytu w schronisku dla osób bezdomnych.

W corocznych wykazach potrzeb zamieszczonych w sprawozdaniach z działalności GOPS w Brańsku ujmowano zadania dotyczące pomocy osobom żyjącym w ubóstwie, wśród których wymieniono m.in. opłacenie pobytu w domach pomocy społecznej, zasiłki stałe, okresowe i celowe, dożywianie uczniów w szkołach. Kierownik wyjaśniła, że „zjawisko ubóstwa na terenie gminy jest małe osoby wymagające wsparcia z powodu ubóstwa są objęte pomocą w formie pieniężnej, niepieniężnej oraz pracy socjalnej”. Dodała również, że „Ośrodek przyznaje pomoc w formie świadczeń pieniężnych bądź niepieniężnych nie rezygnując z realizacji innych zadań. W przypadku braku środków finansowych na realizację zadań istnieje możliwość zwiększenia planu lub planu dotacji na wniosek kierownika Ośrodka do Rady Gminy lub Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego”. W okresie objętym kontrolą nie występowały przypadki nieobjęcia pomocą osób potrzebujących.

(akta kontroli str. 106-145 243-251, 255)

2.7 Szczegółowemu badaniu poddano 20 decyzji administracyjnych dotyczących siedmiu mężczyzn i 13 kobiet, które w kontrolowanym okresie zakończyły korzystanie ze wsparcia Ośrodka z tytułu ubóstwa. W decyzjach tych przyznano zasiłki okresowe (cztery) i celowe (dwie) oraz finansowanie dożywiania z programu osłonowego realizowanego w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (14 decyzji). Wśród osób objętych próbą badawczą trzy samotnie wychowywały dzieci, a pozostałe 17 mieszkało z rodziną. Wszystkie te osoby były zarejestrowane w systemie „Helios”, z pomocy korzystały w okresie od kilku miesięcy do 20 lat. W 19 (z 20) przypadkach pomocy udzielono na wniosek zainteresowanych, a w jednym przypadku z urzędu⁴¹. W każdej sprawie przed udzieleniem pomocy przeprowadzono rodzinny wywiad środowiskowy⁴² lub dokonywano aktualizacji wywiadu, zgodnie z art. 107 ust. 1 i 4 ustawy o pomocy społecznej. Wywiadów lub ich aktualizacji dokonywano od 1 do 8 dni roboczych od wpłynięcia wniosku o pomoc tj. z zachowaniem terminu określonego w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego⁴³. W dokumentach tych zawierano wymagane informacje dotyczące sytuacji mieszkaniowej, rodzinnej, zawodowej, zdrowotnej. Formy pomocy były zgodne potrzebami zgłaszanymi we wnioskach oraz w trakcie przeprowadzonych wywiadów lub ich aktualizacji, w których w sposób rzetelny dokonywano oceny sytuacji wnioskodawcy oraz zawierano wnioski odnośnie zasadności ubiegania się o przyznanie pomocy. Plany pomocy były adekwatne do potrzeb i oczekiwań wynikających z przeprowadzonych wywiadów lub ich aktualizacji i wniosków przedłożonych przez osoby potrzebujące. W planach pomocy nie definiowano problemów oraz ich rangi, a co za tym idzie nie wyznaczano celów pracy w podziale na główne i szczegółowe. Plany pomocy

⁴¹ Pomoc w formie dożywiania udzielona osobie starszej, po upływie okresu, na który została przyznana pomoc osoba podjęła decyzję o rezygnacji z dalszej pomocy.

⁴² Dalej: wywiad.

⁴³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1788.

nie przewidywały również współpracy z organizacjami pozarządowymi, poradnictwa specjalistycznego oraz możliwości zawarcia kontraktu socjalnego (przyczyny tego stanu rzeczy opisano punkcie 2.3 i 2.4 wystąpienia pokontrolnego).

Spośród wspomnianych 20 osób jedną skierowano do zarejestrowania w PUP, dwie samodzielnie podjęły pracę, zaś pozostałe były aktywne zawodowo⁴⁴ lub miały prawo do emerytury lub renty z tytułu niepełnosprawności (po jednej osobie). Kierownik wyjaśniła, że „pracownicy w ramach świadczonej pracy socjalnej wielokrotnie pomagali osobom żyjącym w ubóstwie w przygotowaniu CV lub wnioskowaniu o uzyskanie dokumentów związanych z zatrudnieniem z archiwum, przeprowadzali rozmowy motywujące do aktywnego poszukiwania pracy”. Dodała, że „pracownicy nie dokumentowali tej pomocy, ponieważ nie było takiego obowiązku, była to pomoc dobrowolna”. Z kolei w żadnej z badanych spraw osoby nie wymagały pomocy w zakresie znalezienia miejsca zamieszkania, ponieważ 18 osób zamieszkiwało w posiadanym domu lub mieszkaniu, a pozostałe dwie osoby mieszkaly odpowiednio w wynajętym mieszkaniu i w domu rodziców. Ponadto w każdej z badanych spraw, pracownicy socjalni wskazali w wywiadach lub aktualizacjach wywiadów, że w ramach pracy socjalnej m.in. udzielali tym osobom poradnictwa w zakresie rozwiązywania bieżących problemów rodziny oraz informowali o terminach składania wniosków na świadczenia rodzinne.

(akta kontroli str. 203-204, 307-309, 338-463)

2.8 Analiza realizacji działań ujętych w planach pomocy 20 badanych osób wykazała, że zrealizowano wszystkie działania ujęte w planach pomocy, tj. wypłacono zasiłki celowe i okresowe oraz sfinansowano świadczenia w formie dożywiania. Działania te były wykonywane terminowo oraz zgodnie z przyjętymi harmonogramami. W aktualizacjach wywiadów dokonywano oceny sytuacji osób korzystających z udzielonego wsparcia oraz w sytuacjach tego wymagających aktualizowano diagnozę, zaś plany pomocy dostosowywano do potrzeb określonych w złożonych wnioskach. (akta kontroli str. 338-463)

2.9 Spośród 20 beneficjentów objętych badaniem ponad pięć lat z pomocy z tytułu ubóstwa korzystało osiem osób, zaś po cztery osoby korzystały z pomocy w okresie do roku, od roku do dwóch oraz od dwóch do pięciu lat. W przypadku sześciu (z ośmiu osób), korzystających z pomocy społecznej powyżej pięciu lat wnioskowaną formą pomocy było finansowanie dożywiania dzieci, z której rodziny korzystały (z uwagi na spełnienie ustawowego kryterium dochodowego) do czasu zakończenia nauki lub usamodzielnienie się dzieci. Z kolei osoba, której ostatnią udzieloną formą pomocy był zasiłek okresowy⁴⁵, przyznany w związku z chorobą oraz koniecznością leczenia farmakologicznego, znajdowała się pod opieką Ośrodka od września 2010 do grudnia 2016 roku. W tym okresie źródło utrzymania tej osoby (kobieta samotnie wychowująca dzieci) stanowiły zasiłek rodzinny oraz zasądzone alimenty, zaś formą pomocy, o którą wcześniej wnioskowała było dofinansowanie żywienia dzieci. Przyczynę zakończenia korzystania przez tą osobę ze wsparcia Ośrodka stanowiło (wg informacji przekazanych przez pracownika socjalnego), podjęcie pracy zawodowej, która skutkowała poprawą jej sytuacji materialno-bytowej. Z kolei osoba, której wsparcia w formie zasiłku okresowego udzielono na okres od 1 marca do 30 kwietnia 2018 roku⁴⁶, korzystała wraz z rodziną z pomocy GOPS w Brańsku od 1998 roku. Pomoc udzielana rodzinie w tym okresie była związana także z innymi dysfunkcjami, tj. długotrwałym bezrobociem, problemami z alkoholem oraz przemocą w rodzinie. W związku z tym wobec członków rodziny 14 marca 2018 r. została wszczęta procedura „Niebieskiej Karty” oraz powołana 3-osobowa grupa robocza (dwóch pracowników GOPS oraz przedstawiciel Policji), która opracowała plan pomocy rodzinie. W opracowanym planie zawarto działania polegające na prowadzeniu rozmów wspierających, wizytach w środowisku oraz monitoringu sytuacji rodzinnej. Stały monitoring prowadzony przez członków grupy roboczej, miał wpływ na poprawę relacji rodzinnych. Ponadto członkowie rodziny objęci procedurą „Niebieskiej Karty” podjęli pracę zawodową, co skutkowało poprawą sytuacji materialno-bytowej i zakończeniem korzystania z pomocy Ośrodka. Kolejnych 12 osób objętych badaniem zakończyło korzystanie z pomocy GOPS w Brańsku ze względu na poprawę sytuacji

⁴⁴ 12 osób prowadziło lub pracowało w rodzinnym gospodarstwie rolnym, dwie prowadziły działalność gospodarczą, a jedna była zatrudniona na umowę o pracę.

⁴⁵ Decyzja nr GOPS.5011.36.2016 z 5 grudnia 2016 r.

⁴⁶ Decyzja nr GOPS.5011.13.2018 z 29 marca 2018 r.

materialno-bytowej (dziewięć osób) m.in. w związku podjęciem dodatkowej działalności zarobkowej czy też uzyskaniem prawa do renty chorobowej lub zmianę miejsca zamieszkania poza terenem Gminy Brańsk (jedna osoba). Z pomocy zrezygnowały dwie osoby ze względu na niekorzystanie ze sfinansowanych posiłków. (akta kontroli str. 310-463)

2.10 W badanym okresie nie wydawano decyzji odmownych. Wszystkie analizowane decyzje (20) zostały wydane w terminie określonym w art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴⁷ tj. od jednego do 26 dni od dnia wpływu wniosku o udzielenie pomocy. Wśród badanych spraw nie wystąpiły przesłanki, o których mowa w art. 48b ust. 5 ustawy o pomocy społecznej kwalifikujące do zastosowania uproszczonej procedury przy wydawaniu decyzji udzielającej pomocy. Wszystkie decyzje zostały wydane przez Kierownika GOPS, posiadającego odpowiednie upoważnienie od Wójta Gminy Brańsk. W sześciu sprawdzonych decyzjach w sprawie ustalenia prawa do zasiłku okresowego lub celowego zawarto wszystkie elementy, wymagane w art. 107 § 1-3 Kpa, zaś pozostałe 14 decyzji w sprawie zapewnienia pomocy w zakresie dożywiania nie zawierały uzasadnienia prawnego (art. 107 § 1 pkt 6 Kpa). Kierownik wyjaśniła, że „decyzje te w całości uwzględniały żądania osób składających wnioski o pomoc, w związku z tym na podstawie art. 107 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego nie zamieszczono w nich uzasadnienia prawnego”. (akta kontroli str. 338-463)

2.11 Do 30 osób otrzymujących pomoc z GOPS w Brańsku z tytułu ubóstwa skierowane zostały ankiety, w których respondenci anonimowo ocenili skuteczność udzielonego wsparcia, z jakich działań byli najbardziej zadowoleni oraz jakiej pomocy najbardziej by oczekiwali. Odpowiedzi udzieliło 27 osób (tj. 90% ankietowanych), z których 21 (77,8%) wskazało, że pracownicy Ośrodka właściwie przeanalizowali sytuację oraz określili potrzeby tych osób. Z kolei cztery osoby (14,8%) podały, że analiza sytuacji i potrzeb została wykonana częściowo, zaś pozostałe dwie osoby (7,4%) udzieliły odpowiednio odpowiedzi negatywnej oraz „trudno powiedzieć”. Skuteczność udzielonego wsparcia 22 osoby (81,5%) oceniły bardzo dobrze (ośmiu beneficjentów, tj. 29,6%) i dobrze (14 beneficjentów, tj. 51,9%), a średnio pozostałe pięć osób (18,5%). Najbardziej zadowoleni byli z pomocy w zakresie finansowania dożywiania (dziewięciu beneficjentów, tj. 33,3%) oraz pomocy finansowej (trzy osoby, tj. 11,1%), a najbardziej oczekiwaną formą pomocy ze strony Ośrodka była pomoc finansowa. Wśród innych form oczekiwanej pomocy beneficjenci podali zwrot za leki i leczenie, informacje o zapomogach oraz dofinansowanie obiadów.

(akta kontroli str. 509-589)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Ośrodek pomocy społecznej zapewniał osobom żyjącym w ubóstwie udział w programach gminnych i resortowych, przyznawał pomoc z tytułu ubóstwa po rzetelnym i zgodnym z obowiązującymi przepisami przeprowadzeniu wywiadów środowiskowych lub ich aktualizacji. Ponadto pracownicy w ramach pracy socjalnej aktywnie motywowali beneficjentów do aktywnego poszukiwania pracy. W badanym okresie nie wystąpiły przypadki odmowy udzielenia pomocy z tytułu ubóstwa, a decyzje w sprawie udzielenia świadczeń z pomocy społecznej były wydawane terminowo i zgodnie z wymogami określonymi w obowiązujących przepisach. Nie zawierano również kontraktów socjalnych, ponieważ beneficjenci pomocy nie wyrażali zgody na ich podpisanie. Należy także zauważyć, że pomimo zapotrzebowania na usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, GOPS dotychczas nie wywiązał się z obowiązku zorganizowania i świadczenia tej formy pomocy. Ponadto nie zostało również uruchomione poradnictwo specjalistyczne (psychologiczne i pedagogiczne), którego potrzeba, ze względu na brak możliwości udzielenia pomocy przez pracowników GOPS, została wskazana w Prognozie społecznej zamieszczonej w Strategii.

⁴⁷ Dz. U. z 2018 poz. 2096 ze zm. (dalej: Kpa).

OBSZAR	3. Trwałość efektów podejmowanych działań zmierzających do ograniczenia ubóstwa.
Opis stanu faktycznego	3.1 W latach 2016 – 2018 z powodu ubóstwa pomoc przyznano kolejno: 499, 413 i 310 osobom. W w/w. okresie ze wsparcia z tego tytułu przestało korzystać: 24, 16 i 19 osób. W tej sytuacji wskaźnik rotacji wyniósł odpowiednio 4,8%, 3,9% oraz 6,1%⁴⁸. W tym samym okresie GOPS w Brańsku po raz pierwszy pomocy z tytułu ubóstwa udzielił odpowiednio siedmiu, pięciu i 11 osobom. (akta kontroli str. 252-253, 464) 3.2 Kontrolowana jednostka posiadała wiedzę na temat dalszych losów osób lub rodzin, które przestały korzystać z pomocy z powodu ubóstwa. Na podstawie badanych spraw oraz wyjaśnień pracowników socjalnych ustalono, że wiedza ta pochodzi z doraźnych spotkań, które w ramach pracy socjalnej realizują pracownicy Ośrodka, z informacji pozyskiwanych w związku z udzielanymi świadczeniami rodzinnymi, a w przypadku występowania innych dysfunkcji np. z Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Monitorowanie losów rodzin objętych pomocą realizowane było również z Caritas, z którą GOPS współpracował w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa. Z informacji przekazanych przez Caritas wynika, że współpraca z GOPS układała się dobrze, a wymiana informacji i prowadzone konsultacje miały wpływ na większe rozeznanie co do udzielania pomocy. W okresie objętym kontrolą GOPS w Brańsku nie prowadził i nie zlecał badania grupy osób korzystających ze wsparcia ośrodka z powodu ubóstwa. Kierownik wyjaśniła, że „badanie dotyczące oferowanych form pomocy będzie przeprowadzone przez Ośrodek lub zlecone podmiotowi zewnętrznemu w związku z przygotowaniem nowej Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Brańsk”. W kontrolowanej jednostce nie dokonywano również ewaluacji skuteczności oferowanych form dokumentu/raportu. Kierownik wskazała, że GOPS „działa m.in. na podstawie ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którą ma obowiązek udzielania wsparcia, gdy spełnione są przesłanki ustawy. Ewaluacja jest dokonywana na bieżąco. Przed udzieleniem pomocy osobie potrzebującej, pracownicy socjalni analizują jej potrzeby i starają się dobrać formy pomocy, które będą najbardziej efektywne i skuteczne” (akta kontroli str. 48-51, 208-212, 307-309, 338-463)
Stwierdzone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
OCENA CZĄSTKOWA	W Ośrodku nie dokonywano w sposób sformalizowany ewaluacji skuteczności oferowanych form pomocy, a wskaźnik rotacji osób objętych wsparciem z tytułu ubóstwa oscylował pomiędzy 4%, a 6%. Ewaluacja skuteczności dostępnych działań pomocowych była dokonywana na bieżąco, przy doborze przez pracowników socjalnych najbardziej adekwatnych form pomocy osobom potrzebującym.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika 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

⁴⁸ 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, 2018 / łączna liczba beneficjentów pomocy z tytułu ubóstwa w danym roku pomnożona przez 100.

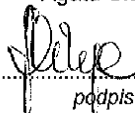
w Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Białystok, 7 października 2019 r.

Kontroler:
Marek Ozga
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Agata Ciupa


.....
podpis