



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.011.02.2019



02282619

Pan
Wiesław Jagielak
Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej
w Łomży
ul. Dworna 23B, 18-400 Łomża

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

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

Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łomży, ul. Dworna 23B, 18-400 Łomża (dalej: Ośrodek lub MOPS)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wiesław Jagielak, Dyrektor od 1 czerwca 2008 r. (akta kontroli str. 5)
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 zostały 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. Wojciech Zambrzycki, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/93/2019 z 19 lipca 2019 r. 2. Robert Sierko, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/98/2019 z 8 sierpnia 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

Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łomży, realizował działania adekwatne do potrzeb osób zagrożonych i żyjących w ubóstwie. Skuteczność i trwałość podejmowanych działań potwierdza zmniejszająca się w ostatnich trzech latach liczba osób korzystających z pomocy społecznej z tytułu ubóstwa socjalnego. MOPS 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 społecznej³ oraz informacje napływające ze środowiska lokalnego i organizacji współpracujących MOPS w Łomży. Stanowiły one podstawę przygotowania oferty pomocy dostosowanej do potrzeb osób żyjących w ubóstwie m.in. wdrożenia przy udziale Ośrodka, programu osłonowego w zakresie pomocy finansowej na zakup leków oraz uruchomienia szeregu innych programów pomocowych i projektów socjalnych. W Ośrodku zorganizowano również świadczenie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, poradnictwo specjalistyczne oraz pomoc osobom bezdomnym.

Działania MOPS 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 (najpowszechniejsza forma wsparcia), dofinansowania pobytu w Domu Pomocy Społecznej⁴, finansowania dożywiania, opłacania kosztów pogrzebu oraz pobytu w noclegowni lub mieszkaniu chronionym. Jednocześnie pracownicy socjalni Ośrodka w ramach pracy socjalnej motywowali beneficjentów przede wszystkim do szukania zatrudnienia, a także świadczyli pomoc w zakresie poradnictwa socjalnego i rodzinnego. Beneficjenci Ośrodka mogli również korzystać z pomocy psychologicznej i nieodpłatnej pomocy prawnej.

W latach 2017 – 2019 (I poł.) nakłady przeznaczone na pomoc dla osób ubogich zmniejszały się i wyniosły odpowiednio: odpowiednio 7.808,6 tys. zł, 6.982,1 tys. zł oraz 2.163 tys. zł w I półroczu 2019 r. Zmniejszenie się nakładów wynikało ze zmniejszania się liczby osób potrzebujących pomocy z tytułu ubóstwa socjalnego. Liczba tych osób zmniejszyła się z 2.809 w 2015 roku do 2.103 w 2018 roku tj. o 706 osób (25%).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łomży jest jednostką budżetową Miasta Łomża. Ośrodek działa na terenie Miasta Łomża. W „Statucie Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łomży”⁶ określono, że jego celem jest m.in. wspieranie osób zamieszkałych na terenie Miasta Łomża w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienie im życia w warunkach odpowiadających godności człowieka. W zakresie związanym z ograniczeniem zjawiska ubóstwa, do zadań Ośrodka należało m.in. przyznawanie i wypłacanie zasiłków celowych⁷, okresowych, dożywianie dzieci.

(akta kontroli str. 7-23)

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

³ Dz. U. z 2019 poz. 1507, ze zm. Dalej „ustawa o pomocy społecznej” lub „ustawa”.

⁴ Dalej: DPS.

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Statut ten stanowił załącznik do Uchwały Nr 328/LI/05 Rady Miejskiej w Łomży z dnia 29 czerwca 2005 r. w sprawie uchwalenia Statutu Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łomży, zmieniany uchwałami nr: 59/XI/07 z 30 maja 2007 r., 171/XXVIII/08 z 23 kwietnia 2008r., 269/XXVI/12 z 19 grudnia 2012 r. i 513/LIX/14 z 29 października 2014 r.

⁷ W tym na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego oraz na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne osobom bezdomnym oraz innym osobom nie mającym dochodu i możliwości uzyskania świadczeń na podstawie przepisów o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia.

W latach 2017 – 2019 (I półrocze) Ośrodek zatrudniał odpowiednio 35, 31 i 33 pracowników socjalnych⁸. Stan zatrudnienia Ośrodka w badanym okresie spełniał wymóg art. 110 ust. 11 ustawy, dotyczący proporcji zatrudnienia pracowników socjalnych do liczby mieszkańców (jeden pracownik na dwa tys. osób). W tym czasie na terenie Łomży zamieszkiwało średniorocznie ok. 59,5 tys. osób⁹, a na jednego pracownika socjalnego przypadało średnio 1.802 mieszkańców. MOPS spełniał również drugi wymóg określony w/w. przepisie, ponieważ średnioroczna liczba rodzin i osób samotnych objętych pracą socjalną wynosiła 1.583¹⁰, a na jednego pracownika socjalnego zatrudnionego w pełnym wymiarze pracy przypadało średnio 48 takich rodzin i osób samotnie gospodarujących (limit ustawowy wynosił 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących).

(akta kontroli str. 6, 149-150, 432)

Ośrodkiem kierował Dyrektor, który swoje zadania wykonywał przy pomocy Zastępcy Dyrektora i Głównego Księgowego. W strukturze MOPS wyodrębniono działy: Świadczeń Środowiskowych, Pracy Środowiskowej, Usług Opiekuńczych, Księgowo-Finansowy, Organizacyjno-Administracyjny oraz samodzielne stanowiska Radcy Prawnego, Informatyka i Administratora Danych Osobowych. W ramach Ośrodka utworzono również Klub Seniora, Dzienny Dom Seniora, Biuro Zatrudnienia i Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz Noclegownię dla Bezdomnych. Nie było natomiast odrębnych komórek organizacyjnych lub stanowisk pracy ds. osób żyjących w ubóstwie. W MOPS nie utworzono również zespołów realizujących zadania w zakresie pracy socjalnej, usług pomocy społecznej (możliwość utworzenia takich zespołów została przewidziana w art. 110a ustawy). Z wyjaśnień Dyrektora MOPS wynika, że utworzenie takiego zespołu generowałoby dodatkowe koszty, wymagałoby reorganizacji Ośrodka oraz wygospodarowania dodatkowych pomieszczeń.

(akta kontroli str. 6-59, 434-437)

W indywidualnych zakresach czynności poszczególnych pracowników socjalnych nie wyszczególniono zagadnień związanych wprost z ograniczeniem zjawiska ubóstwa. Zadania pracowników socjalnych¹¹, pośrednio obejmujące swym zakresem zjawisko ubóstwa, zostały określone w regulaminie organizacyjnym Ośrodka¹². Dotyczyły one m.in.:

- rozpoznania, diagnozy, planowania i zaspokajania potrzeb w miarę posiadanych możliwości Ośrodka i potrzeb środowiska,
- przeprowadzania wywiadów środowiskowych i kompletowania stosownej dokumentacji wymaganej do przyznania świadczeń oraz wnioskowanie o przyznanie świadczeń,
- analizy potrzeb zdiagnozowanych środowisk,
- pobudzania społecznej aktywności w zaspokajaniu potrzeb życiowych osób i rodzin,
- prowadzenia pracy socjalnej na rzecz pomocy osobom i rodzinom w celu wzmocnienia lub odzyskania zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie.

Z wyjaśnień Kierownika Działu Pracy Środowiskowej wynikało, że pracownicy socjalni zadania związane z łagodzeniem i ograniczaniem zjawiska ubóstwa realizowali poprzez działania określone w art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej tj. umożliwienie przezwycięzania trudnych sytuacji życiowych przy wykorzystaniu własnych uprawnień, zasobów i możliwości. Kierownik podała, że w stosunku do określonych grup beneficjentów podejmowane były działania adekwatne do sytuacji i potrzeb np. w przypadku osób:

- długotrwale bezrobotnych zapewniono dostęp do szkoleń, zatrudnienia w ramach prac społecznie użytecznych, bezpłatnego dostępu do edukacji i podnoszenia kwalifikacji, informowano o aktualnych ofertach pracy, programach aktywizacyjnych;

⁸ Stan na 31 grudnia 2017 i 2018 roku oraz 30 czerwca 2019 roku.

⁹ Odpowiednio wg. stanu na 31 grudnia 2017 i 2018 roku 59.692 i 59.467, oraz według stanu na 30 czerwca 2019 roku 59.256.

¹⁰ Odpowiednio wg. stanu na 31 grudnia: 1.612 w 2017 roku, 1.554 w 2018 roku.

¹¹ Pracownicy socjalni, zatrudnieni byli w Dziale Pracy Środowiskowej.

¹² Regulamin Organizacyjny Ośrodka Pomocy Społecznej w Łomży zatwierdzony zarządzeniem nr 143/2018 Prezydenta Miasta Łomży z dnia 26 kwietnia 2018 r., do którego wprowadzono zmiany na podstawie zarządzenia nr 197/2019 Prezydenta Miasta Łomży z dnia 7 czerwca 2019 r.

- bezdomnych zapewniono pobyt w noclegowni i ogrzewalni, posiłek, niezbędną odzież, środki higieny, dostęp do specjalistów, kierowanie do instytucji udzielających innych form pomocy;
- niepełnosprawnych wymagane wsparcie finansowe, zapewnienie przysługujących świadczeń usług opiekuńczych, posiłków, pobytu w placówkach świadczących całodobową opiekę, pełnienie funkcji opiekuna prawnego oraz kuratora osób niepełnosprawnych. (akta kontroli str. 24-59, 428-433, 438-441)

Pracownicy socjalni Ośrodka posiadali odpowiednie przygotowanie do wykonywania zadań z zakresu pomocy społecznej i korzystali ze szkoleń, warsztatów i innych form doskonalenia zawodowego. W okresie objętym kontrolą uczestniczyli oni w 12 nieodpłatnych szkoleniach, warsztatach i wizytach studyjnych, w których poruszano problematykę związaną z ubóstwem, np.: sześciu pracowników w warsztatach pn. „Działania animacyjne w obszarach rewitalizowanych. Narzędzia aktywizujące w pracy w środowisku lokalnym dla animatorów lokalnych.”, pięciu w wizytach studyjnych pn. „Aktywizacja społeczno-ekonomiczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym poprzez działalność podmiotów ekonomii społecznej w województwie dolnośląskim”, „Prezentacja dobrych praktyk w zakresie aktywizacji społeczno-ekonomicznej na przykładzie podmiotów ekonomii społecznej w województwie śląskim” oraz „Aktywizacja społeczno-ekonomiczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym poprzez działalność podmiotów ekonomii społecznej w województwie pomorskim”, dwóch w szkoleniu „Kontrakt socjalny w pomocy społecznej”, jeden w konferencji „Województwo Podlaskie w obliczu bezdomności – nowe zasady” oraz dwóch w szkoleniu „Ocena wiarygodności Klienta pomocy społecznej”.

Ponadto pracownicy socjalni podnosili swoje umiejętności zawodowe w innych dziedzinach pomocy społecznej, w tym w szkoleniach pn. „Praca z osobami zaburzonymi psychicznie, trening umiejętności interpersonalnych oraz zachowań społecznych w pracy z osobami psychicznymi w procedurze Niebieska Karta”, „Praca z dzieckiem uwikłanym w przemoc domową – wdrożenie procedury Niebieskiej Karty przez osoby uprawnione ze szczególnym uwzględnieniem pracowników oświaty”. Szkolenia zostały zrealizowane na zlecenie Ośrodka, a wynagrodzenie wykonawcy określone w odrębnych umowach wynosiło odpowiednio 9.300 zł oraz 4.280 zł. (akta kontroli str. 431, 443-474)

Pracownicy MOPS nie uczestniczyli w latach 2017 – 2019 (I półrocze) w szkoleniach superwizyjnych lub w grupach wsparcia. Dyrektor MOPS oraz Kierownik Działu Pracy Środowiskowej wyjaśnili, że pracownicy socjalni nie zgłaszali potrzeby uczestnictwa w szkoleniach superwizyjnych i grupach wsparcia. W ramach funkcjonującego Centrum Wsparcia Rodziny przy MOPS pracownicy socjalni mają możliwość indywidualnych spotkań superwizyjnych z psychologiem, z których korzystają z chwilą zgłoszenia takiej potrzeby. (akta kontroli str. 438-441)

1.2. Ośrodek nie posiadał ustalonego systemu diagnozowania sytuacji osób żyjących w ubóstwie na terenie gminy. Nie zlecał też opracowania takiej diagnozy innym podmiotom. Diagnoza osób potrzebujących pomocy była realizowana, przede wszystkim na etapie opracowywania Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych oraz dokonywana na potrzeby programów i projektów realizowanych w Ośrodku¹³. Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że lokalne potrzeby były analizowane i wyznaczane na podstawie corocznego sprawozdania z realizacji zadań pomocy społecznej oraz oceny zasobów pomocy społecznej wraz z rekomendacją opracowaną w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej miasta Łomża. Dyrektor dodał, że na podstawie w/w dokumentów dokonywano również bilansu potrzeb osób ubogich wymagających pomocy materialnej i niematerialnej na dany rok budżetowy. (akta kontroli str. 434-437, 230-410, 479-581)

Kierownik Działu Pracy Środowiskowej wyjaśniła, że „pracownicy socjalni identyfikowali i analizowali poszczególne problemy społeczne w ramach realizowanej szeroko rozumianej pracy socjalnej (zgodnie z art. 119 ustawy o pomocy społecznej). Szczególny nacisk kładąc

¹³ Np. projektów w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego pn. „Rozwój usług opiekuńczych i asystenckich w mieście Łomża”, „Aktywnie do sukcesu”, „Aktywnie do Sukcesu II” oraz „Centrum Integracji Społecznej w Łomży szansą na lepsze jutro osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym”.

na zadania dotyczące łagodzenia skutków ubóstwa oraz minimalizowania deficytów wynikających z niepełnosprawności i chorób przewlekłych u beneficjentów Ośrodka (...). Diagnozowali osoby zgłaszające się do Ośrodka lub zgłaszane przez osoby z bliskiego otoczenia do odpowiedniego rodzaju i form pomocy. (...) Pracownicy socjalni prowadząc pracę socjalną poza Ośrodkiem pomocy społecznej w miejscu zamieszkania osób wymagających wsparcia nie ograniczali się tylko do zaspokojenia zgłaszanej potrzeby. Poszerzali diagnozę o oczekiwania tej osoby w szerszym kontekście społecznym. W dalszej perspektywie współpracy z beneficjentem działanie to ma na celu poprawę jakości życia osób zagrożonych marginalizacją i ubóstwem". (akta kontroli str. 438-441)

Problemy wskazane przez Ośrodek w Ocenie Zasobów Pomocy Społecznej¹⁴ z 2016, 2017 i 2018 roku dotyczyły przede wszystkim zjawisk marginalizacji mieszkańców, zagrożenia wykluczeniem społecznym, łagodzenia skutków niepełnosprawności (w tym wśród osób starszych) oraz nieprawidłowego funkcjonowania rodzin. MOPS określił również kierunki niezbędnych działań, w tym podniesienie poziomu aktywności osób marginalizowanych oraz zagrożonych wykluczeniem poprzez działania aktywizujące zawodowo, społecznie, edukacyjnie i zdrowotnie, rozwijanie działań interdyscyplinarnych na rzecz profesjonalnej pomocy rodzinie, wzmacnianie środowiskowego systemu wsparcia dzieci i rodzin zagrożonych dysfunkcjami oraz zapewnienie rozwoju środowiskowych form pomocy osobom chorym, niepełnosprawnym z powodu stanu zdrowia lub wieku poprzez organizację usług opiekuńczych w tym specjalistycznych.

Znajomość środowisk lokalnych, liczby i struktury osób korzystających z pomocy społecznej, przesłanek udzielania wsparcia mieszkańcom miasta Łomża stanowiły podstawę do określenia corocznie potrzeb Ośrodka. Z wyjaśnień Dyrektora wynika, że przyznane środki finansowe zabezpieczały realizowane świadczenia i pokrywały koszty funkcjonowania MOPS na podstawowym poziomie. (akta kontroli str. 225-329)

1.3. Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na terenie miasta Łomży na lata 2016 – 2021 została opracowana w 2015 roku. Jej projekt przygotował powołany przez Prezydenta¹⁵, 12 osobowy Zespół w skład, którego weszło m.in. czterech przedstawicieli MOPS (dyrektor, z-ca dyrektora i dwóch pracowników). Zespół wypracował koncepcję dokumentu, określił metody przygotowania materiału oraz tryb sporządzenia analizy SWOT oraz w trakcie prac akceptował także dane diagnostyczne. Projekt Strategii przekazano do konsultacji społecznych w terminie od 22 grudnia 2015 r. do 13 stycznia 2016 r. poprzez zamieszczenie projektu Strategii wraz z formularzem konsultacyjnym na stronach internetowych Urzędu Miejskiego w Łomży i MOPS w Łomży, wyłożenie do wglądu w sekretariacie Ośrodka oraz przekazanie do zaopiniowania organizacjom pozarządowym za pomocą poczty elektronicznej¹⁶. Uwagi do projektu Strategii zgłosiły dwie organizacje¹⁷ oraz jeden mieszkaniec. W zakresie związanym z przeciwdziałaniem ubóstwu zgłoszono uwagę dotyczącą wskazania konkretnych działań ukierunkowanych na aktywizację zawodową osób niepełnosprawnych. Została ona uwzględniona poprzez dodanie do celów operacyjnych działań dotyczących „rozwijania współpracy z PUP i realizowanie wspólnych działań na rzecz osób bezrobotnych i niepełnosprawnych".

(akta kontroli str. 481-490,742, 657)

Przyjęta przez Radę Miejską w Łomży Strategia zawierała 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. dane statystyczne, problemy społeczne i diagnozę sytuacji społecznej przygotowaną w oparciu o dane tabelaryczne obrazujące:

¹⁴ Dalej: OZPS

¹⁵ Zarządzenie Prezydenta Miasta Łomża Nr 260/2015 z 15 września 2015 r. w sprawie powołania Zespołu zadaniowego do opracowania "Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych miasta Łomża na lata 2016 - 2021."

¹⁶ Zarządzenie Prezydenta Miasta Łomża Nr 373/2015 z 22 grudnia 2015 r. w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych projektu dokumentu "Strategia Problemów Społecznych na lata 2016 - 2021".

¹⁷ Łomżyńska Społeczna Rada Seniorów oraz Społeczna Rada ds. Osób z Niepełnosprawnością.

- potencjał demograficzny miasta, które wskazywały niekorzystne tendencje, w tym na wyludnianie się terenów gminy, oraz wzrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym, co jak prognozowano będzie powodowało, że coraz więcej osób będzie wymagało opieki, szczególnie osoby powyżej 80 roku życia, charakteryzujące się utratą sprawności i koniecznością korzystania ze wsparcia osób trzecich.
 - problemy społeczne miasta Łomża, w tym bezrobocie, ubóstwo, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, uzależnienia, przemoc w rodzinie, niepełnosprawność i długa choroba.
 - analizę SWOT wypracowanych przez Zespół ds. opracowania Strategii obszarów tematycznych tj. z zakresu pomocy społecznej, wsparcia dziecka i rodziny, aktywności społecznej i kulturalnej, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia, rynku pracy i pomocy osobom bezrobotnym.
 - katalog instytucji wspierających działalność MOPS w tym działających na rzecz osób ubogich (m.in. Stowarzyszenie Caritas oraz inne organizacje pozarządowe, Dzienny Dom Seniora+, Noclegownia dla bezdomnych oraz Centrum Integracji Społecznej).
- (akta kontroli str. 479-581)

W Strategii sformułowano trzy cele strategiczne dla miasta Łomża, służące podniesieniu jakości życia mieszkańców oraz wzrostowi poziomu ich integracji i aktywności społeczno-zawodowej. W ramach dwóch z nich, dotyczących wspierania osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej oraz aktywizacji grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, sformułowano cele operacyjne związane z przeciwdziałaniem ubóstwu osób i rodzin. Jako kierunki działań przypisane do poszczególnych celów operacyjnych wskazano:

- wspieranie materialne i finansowe rodzin,
- rozwój pracy socjalnej, realizowanie kontraktów socjalnych i projektów socjalnych,
- podejmowanie inicjatyw w zakresie wdrażania nowych działań osłonowo-aktywizacyjnych na rzecz osób w trudnej sytuacji,
- rozwijanie form usług opiekuńczych i usług specjalistycznych w miejscu zamieszkania,
- wsparcie materialne osób starszych i niepełnosprawnych,
- zabezpieczenie potrzeb bytowych dla dzieci i młodzieży z rodzin ubogich poprzez finansowanie i organizowanie dożywiania w szkole,
- zmniejszenie skutków bezrobocia poprzez udzielanie wsparcia finansowego i rzeczowego,
- tworzenie warunków do realizowania programu aktywizacji i integracji osób bezrobotnych dla profilu III i wykonywania prac społecznie użytecznych.

Realizatorem lub współrealizatorem tej części zadań był MOPS i PUP, Urząd Miasta, Dom Pomocy Społecznej, poradnie specjalistyczne oraz organizacje pozarządowe, a źródłem ich finansowania środki z budżetu miasta oraz pozyskiwane z zewnętrznych źródeł finansowania.

Koordynatorem wdrażania Strategii był Dyrektor MOPS, do którego zadań należało m.in. monitorowanie realizacji strategii oraz przedkładanie Radzie Miasta informacji (sprawozdaniach) z realizacji strategii. Monitoring realizowanych zadań był oparty o kontrolę wskaźników przypisanych do kierunków działań, których poziom realizacji przedstawiano w rocznych sprawozdaniach z realizacji Strategii.

W prognozie zmian wskazano, że przewidywanym efektem udzielanej pomocy powinny być m.in. poprawa jakości życia i usług socjalnych oraz poprawa sytuacji finansowej i materialnej.

(akta kontroli str. 489-581)

Strategia została zaktualizowana uchwałą Nr 489/LIII/18 Rady Miejskiej w Łomży z 25 kwietnia 2018 r. W dokumencie tym uzupełniono zawarte w Strategii dane zamieszczone w tabelach o dane statystyczne z lat 2015 – 2016, do instytucji wspierających działalność MOPS dodano informacje o Centrum Integracji Społecznej oraz doprecyzowano wskaźniki dotyczące poszczególnych kierunków działań.

(akta kontroli str. 491-584)

Zawarte w Strategii cele dotyczące pomocy osobom ubogim były zbieżne z zadaniami wykonywanymi przez MOPS. Ze sprawozdań z realizacji Strategii z 2017 i 2018 roku wynika, że były one realizowane poprzez m.in. wsparcie w formie świadczeń pieniężnych (zasiłki), kontraktów socjalnych, usług opiekuńczych, prac użytecznie społecznych oraz dożywiania dzieci i młodzieży z rodzin ubogich. W latach 2017 – 2019 (I półrocze) zasiłki stałe, okresowe i celowe wypłacono odpowiednio 1.516, 1.485 oraz 1.400 osobom. Z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania w badanym okresie korzystało kolejno cztery, dwie i cztery osoby ubogie¹⁸, zaś dożywianiem w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”¹⁹ (szerzej w punkcie 2.2. wystąpienia pokontrolnego) objęto odpowiednio 849, 795 i 517 osób. Natomiast w ramach prac społecznie użytecznych w MOPS w 2017 roku zatrudnionych było 13 osób (w tym opiekunki domowe, sprzątający i pracownik gospodarczy), a w 2018 roku 15 osób (w tym opiekunki domowe i pracownicy gospodarczy). Kolejną formą pomocy były kontrakty socjalne, których w okresie od 2017 do 2019 roku (I półrocze zawarto) zawarto kolejno 122, 97 i 70. Umowy te najczęściej dotyczyły podjęcia szkoleń, uzyskania nowych kwalifikacji – 54 w 2017 roku, 53 w 2018 roku oraz 47 w 2019 roku (I półrocze).

Przewidziane w Strategii kierunki działań w zakresie pomocy osobom ubogim były w trakcie realizacji. Według stanu na koniec 2018 roku wykonanie poszczególnych przypisanych MOPS wskaźników przedstawiało się następująco:

- 1415 rodzin objęto pomocą materialną i finansową – wskaźnik docelowy 1.600 rodzin,
- zawarto 219 kontraktów socjalnych – wskaźnik docelowy 740 kontraktów socjalnych,
- przygotowano jeden program osłonowy – wskaźnik docelowy trzy programy osłonowe,
- ze wsparcia MOPS korzystało 479 osób starszych i niepełnosprawnych – wskaźnik docelowy 1.000 osób,
- dożywianiem objęto 795 osób (dzieci i młodzież) – wskaźnik docelowy 950 osób,
- prace społecznie użyteczne wykonywały 53 osoby – wskaźnik docelowy 120 osób.

Zastępca Dyrektora MOPS wyjaśniła, że założone w Strategii cele oraz wskaźniki ich realizacji dotyczące pomocy osobom ubogim zostaną zrealizowane. Wskaźniki docelowe realizowane są stopniowo w kolejnych latach, (...) a osiągnięcie przewidywanych efektów będzie można określić po zakończeniu 2021 roku. (akta kontroli str. 489-649)

1.4. Stosownie do wymogów określonych w art. 16a ustawy o pomocy społecznej, Ośrodek 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 Urzędu Miasta Łomża oraz jednostek organizacyjnych Miasta. Ocena zasobów zawierała wszystkie wymagane elementy określone w art. 16a ust. 2 ustawy, uwzględniając w szczególności infrastrukturę, kadre MOPS, współpracujące organizacje pozarządowe i nakłady finansowe na zadania pomocy społecznej. W ocenie ujęto osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej, ze wskazaniem danych dotyczących rodzajów udzielanej pomocy i wysokości poniesionych wydatków. Tak opracowane oceny terminowo (do 30 kwietnia danego roku) przedkładano Radzie Miejskiej w Łomży²⁰.

(akta kontroli str. 230-329, 475)

Dyrektor Ośrodka wywiązał się również z obowiązku przedkładania Radzie Miejskiej sprawozdań opisowych z działalności MOPS i potrzeb w zakresie pomocy społecznej na rok następny – zostały one przedstawione 8 marca 2017 r., 5 marca 2018 r. i 7 marca 2019 r. Sprawozdania zawierały informacje m.in. o: strukturze organizacyjnej Ośrodka, realizowanych zadaniach, działaniach MOPS w zakresie rozwiązywania sytuacji kryzysowych stosowanych przez Ośrodek formach pomocy, pomocy udzielanej cudzoziemcom, repatriantom i osobom posiadającym Kartę Polaka, realizacji programu wolontariackiego oraz współpracy z instytucjami i organizacjami pozarządowymi.

(akta kontroli str. 330-410, 475)

¹⁸ Ogółem z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania korzystało w 2017 roku oraz 117 osób w 2018 roku.

¹⁹ Od 2019 roku program „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” został zastąpiony programem „Posiłek w szkole i w domu.”

²⁰ Odpowiednio 28 kwietnia 2017 r. 26 kwietnia 2018 r. i 29 kwietnia 2019 r.

Potrzeby i zadania w zakresie pomocy społecznej określone były także w sprawozdaniach z działalności MOPS. W sprawozdaniach z lat 2016 – 2018 do ważnych zadań z zakresu wspierania osób ubogich w kolejnych latach zaliczono m.in.: rozwijanie poradnictwa specjalistycznego i doradztwa dla zagrożonych wykluczeniem społecznym, kontynuowanie oraz tworzenie nowych projektów i programów osłonowych skierowanych do osób wykluczonych społecznie i zagrożonych marginalizacją, rozwój pracy socjalnej na rzecz poprawy sytuacji życiowej osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem oraz rozwój form zatrudnienia takich jak prace społecznie użyteczne, roboty publiczne, interwencyjne i staże. Natomiast jako potrzeby Ośrodka wskazywano: zwiększenie wydatków przeznaczonych na usługi opiekuńcze dla osób samotnych oraz na rozbudowę bazy lokalowej MOPS w Łomży. (akta kontroli str. 330-410)

Z protokołów z posiedzeń Komisji oraz Rady Miejskiej wynika, że przedłożone przez MOPS dokumenty były rozpatrywane na posiedzeniach komisji²¹, a następnie przedstawiane do przyjęcia Radzie Miejskiej. Podczas posiedzeń Rady przewodniczący komisji lub jego zastępca przedstawiał opinię w sprawie tych dokumentów, a następnie były one poddawane dyskusji i ocenie – zarówno Oceny zasobów pomocy społecznej, Sprawozdania z działalności MOPS i w/w potrzeby w zakresie pomocy społecznej, zostały ocenione pozytywnie, bez uwag i wniosków, przez Radę Miejską.²² (akta kontroli str. 230-410 475)

1.5. W okresie objętym kontrolą w Ośrodku nie było uregulowań wewnętrznych dotyczących identyfikowania i monitorowania potrzeb osób zagrożonych ubóstwem. Dyrektor MOPS wyjaśnił, że „w Ośrodku nie wprowadzono regulacji wewnętrznych dotyczących identyfikowania i monitorowania potrzeb osób zagrożonych ubóstwem, ponieważ brak jest podstaw prawnych do tego typu działań, istniejące prawodawstwo nie nakłada takiego obowiązku”. (akta kontroli str. 477-478)

W kwestii identyfikowania i monitorowania potrzeb osób ubogich i zagrożonych ubóstwem Dyrektor Ośrodka wyjaśnił, że „rozpoznawanie sytuacji osób wymagających wsparcia i rozpoznawanie ich potrzeb przebiega na wiele sposobów: na wniosek osoby zgłaszającej się o pomoc, na wniosek instytucji zgłaszającej konieczność udzielenia wsparcia (ZOZ, ZK, kuratorzy sądowi, KMP, Straż Miejska placówki oświatowe), po otrzymaniu zgłoszenia od osób prywatnych (rodzina, sąsiedzi, osoby obce)”. Z wyjaśnień Dyrektora Ośrodka wynika, że „monitorowanie przebiega w trakcie prowadzonych działań w rejonie na podstawie rozmów i obserwacji środowiskowej, a wiedza pracowników socjalnych na temat identyfikacji i monitorowania osób zagrożonych ubóstwem jest wystarczająca do osiągnięcia zadań ustawowych”. Pozyskane informacje podlegały analizie i były wykorzystywane przy sporządzaniu ocen zasobów pomocy społecznej i sprawozdań z działalności Ośrodka. Umożliwiały one również coroczne prognozowanie potrzeb z zakresu pomocy społecznej dla mieszkańców Łomży, do których zaliczono m.in. podniesienie poziomu aktywności osób marginalizowanych oraz zagrożonych wykluczeniem społecznym poprzez działania aktywizujące zawodowo, społecznie edukacyjnie i zdrowotnie oraz rozwój działań interdyscyplinarnych na rzecz profesjonalnej pomocy rodzinom, wzmocnienia środowiskowego systemu wsparcia dzieci oraz rodzin zagrożonych dysfunkcjami i przemocą. W badanym okresie wszystkie osoby spełniające kryteria do otrzymania pomocy uzyskiwały niezbędne wsparcie. Dyrektor Ośrodka wyjaśnił, że „na terenie miasta wszystkie osoby wymagające wsparcia z tytułu ubóstwa są objęte pomocą w formie finansowej i niefinansowej”.

Pracownicy MOPS współpracowali z 25 organizacjami pozarządowymi, działania te polegały na informowaniu o możliwości uzyskania pomocy świadczonej przez te instytucje i opiniowaniu osób zgłaszanych do otrzymania świadczeń oferowanych przez te podmioty.

²¹ Sprawozdanie z działalności MOPS w było opiniowane w 2017 i 2019 roku przez Komisję Rodziny, Pomocy Społecznej i Zdrowia, a w 2018 roku przez Komisję Bezpieczeństwa i Rodziny, zaś Ocena zasobów pomocy społecznej w 2017 i 2018 roku było opiniowane przez Komisję Bezpieczeństwa i Rodziny, a w 2019 roku przez Komisję Rodziny Pomocy Społecznej i Zdrowia.

²² Sprawozdania z działalności MOPS – na sesji XXXVIII/17 w dniu 22 marca 2017 r., LIV/18 w dniu 28 marca 2018 r. oraz VII/19 w dniu 27 marca 2019 r., zaś Oceny zasobów pomocy społecznej – na sesji XL/17 w dniu 31 maja 2017 r., LIV/18 w dniu 23 maja 2018 r. oraz IX/19 w dniu 29 maja 2019 r.

W ramach współpracy z CARITAS Diecezji Łomżyńskiej²³ m.in. weryfikowali i kierowali osoby do otrzymania pomocy w ramach Programu Operacyjnego Pomocy Żywnościowej 2014 – 2020²⁴ oraz bezpłatnego posiłku wydawanego przez kuchnię CARITAS, a w zakresie działań prowadzonych z PCK Oddział w Łomży informowali beneficjentów o możliwościach uzyskania pomocy rzeczowej. Ośrodek razem z CARITAS współorganizował Olimpiady Integracyjne (Festyny Rodzinne), w których uczestniczyły dzieci osób korzystających z pomocy MOPS. Ponadto prowadzone przez pracowników działania obejmowały informowanie beneficjentów pomocy społecznej o miejscach, w których można uzyskać bezpłatne poradnictwo. (akta kontroli str. 330-410, 433, 477-478)

1.6. W okresie objętym kontrolą w Łomży opracowano i wdrożono Program osłonowy w zakresie pomocy finansowej na zakup leków dla mieszkańców przyjęty przez Radę Miejską w Łomży²⁵ na podstawie art. 17 ust 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej²⁶. Jego głównym celem była pomoc finansowa mieszkańcom Łomży: niezdolnym do pracy z tytułu wieku (tj. osobom, które osiągnęły wiek emerytalny zgodnie z ustawą z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych²⁷), przewlekłe chorym w wieku produkcyjnym oraz niepełnosprawnym znajdującym się w trudnej sytuacji bytowej i ponoszącym wydatki na zakup leków zleconych przez lekarza. Przyznanie pomocy następowało na podstawie decyzji wydanej przez Dyrektora MOPS, bądź inną osobę upoważnioną na piśmie wniosek osoby uprawnionej lub jej przedstawiciela ustawowego. Aby otrzymać pomoc w ramach tego programu należało spełnić dwa kryteria, którymi były wydatki na leki wynoszące powyżej 50 zł w miesiącu poprzedzającym złożenie wniosku oraz dochód na osobę samotną lub osobę w rodzinie w wysokości nieprzekraczającej 200% kryterium dochodowego określonego zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy. Pomoc wynosiła od 50% do 70% wydatków poniesionych na zakup leków jednak nie więcej niż 150 zł w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego, 200 zł w przypadku dwóch osób w rodzinie oraz 250 zł w przypadku 3 i więcej osób w rodzinie. Zgodnie z postanowieniami zawartymi w rozdziale IV programu informacja o jego realizacji była zamieszczana w sprawozdaniu rocznym MOPS składanym Radzie Miejskiej w Łomży. Wydatki poniesione na tę formę pomocy pochodziły ze środków własnych miasta Łomża. W latach 2017 – 2019 (I półrocze) wypłacono odpowiednio 1.120, 1.418 i 800 świadczeń na kwotę 104,8 tys. zł, 127,8 tys. zł oraz 79 tys. zł. W latach tych z tej formy pomocy skorzystało kolejno 240 i 124 i 259 osób. (akta kontroli str. 582-649, 670-682)

W okresie od 1 września 2016 r. do 31 sierpnia 2018 r. MOPS realizował projekt pt. „Aktywnie do sukcesu”, którego wartość wynosiła 1.273 tys. zł, a dofinansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014 – 2020 – 1.081 tys. zł. Projekt skierowano do 100 osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i ubóstwem. W projekcie realizowano działania aktywnej integracji, aktywizację zawodową, staże zawodowe oraz działania środowiskowe. Projekt był podzielony na dwa moduły po 50 uczestników²⁸. Łącznie w okresie realizacji projektu wsparciem objęto 107 osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w tym m.in. kursami i szkoleniami zawodowymi objęto 72 osoby oraz stażami zawodowymi 30 osób. Kwota wydatków rozliczonych w ramach projektu wyniosła 1.256 tys. zł w tym kwota dotacji 1.064 tys. zł. W marcu 2019 roku Ośrodek zawarł umowę na realizację projektu pn. „Aktywnie do sukcesu II”, którego wartość wynosiła 1.506 tys. zł w tym dofinansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014 – 2020 – 1.280 tys. zł. Celem głównym tego projektu było podniesienie poziomu integracji 80 osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Realizację

²³ Dalej CARITAS.

²⁴ W latach 2017 – 2019 do pomocy w ramach tego programu skierowano odpowiednio 703, 1.141 i 1.179 osób.

²⁵ Uchwałą Nr 52/IX/15 Rady Miejskiej w Łomży z dnia 27 maja 2015 roku – realizowany w okresie od 1 czerwca 2015 roku do 31 grudnia 2017, a Uchwałą nr 434/XLVIII/17 Rady Miejskiej Łomży z dnia 13 grudnia 2017 roku – realizowany w okresie od 1 stycznia 2018 roku do 31 grudnia 2020 roku.

²⁶ Dotyczy realizacji zadań własnych gmin o charakterze obowiązkowym w zakresie m.in. zapewnienia posiłku i dożywiania dzieci.

²⁷ Dz. U. z 2018 poz. 1270 ze zm.

²⁸ Moduł I od 1 września 2016 r. do 31 sierpnia 2017 r. oraz Moduł II od 1 września 2017 r. do 31 sierpnia 2018 r.

projektu przewidziano na okres od stycznia 2019 roku do grudnia 2020 roku²⁹. W ramach projektu osoby miały uzyskać wsparcie w formie m.in. poradnictwa specjalistycznego, kursu zawodowego, stażu oraz zasiłku celowego. Według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r. w ramach programu poradnictwem, wsparciem grupowym i indywidualnym objęto 45 osób oraz szkoleniami zawodowymi objęto 40 osób. W I półroczu 2019 r. na realizację projektu wydatkowano 165 tys. zł., w tym z dofinansowania 114 tys. zł.

Kolejnym projektem realizowanym przez MOPS w Łomży był projekt pt. „Rozwój usług opiekuńczych i asystenckich w mieście Łomża”³⁰, którego wartość wynosiła 1.710 tys. zł w tym dofinansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014 – 2020 – 1.453 tys. zł. Celem głównym projektu było zwiększenie dostępu do usług opiekuńczych, usług specjalistycznych i asystenckich oraz poprawa funkcjonowania osób niepełnosprawnych i niesamodzielnych zamieszkałych w Łomży oraz osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. W okresie od maja 2019 roku do kwietnia 2021 roku, projektem miało zostać objętych 60 osób (45 kobiet i 15 mężczyzn). Według stanu na dzień 30 czerwca 2019 roku, usługami asystenckimi i opiekuńczymi w ramach projektu objęto 32 osoby (w tym 22 kobiet i 10 mężczyzn) oraz wydatkowano na realizację projektu 59 tys. zł (w tym z dofinansowania 53 tys. zł).

Poza projektami finansowanymi ze środków europejskich i programem osłonowym, Ośrodek realizował również program wolontarystyczny oraz projekt socjalny „Eurosieroty wieku starszego – nowe zjawisko XXI wieku”³¹. Rada Miejska w Łomży, Uchwałą Nr 296/XXXV/16 z dnia 28 grudnia 2016 r. przyjęła „Program Wolontarystyczny Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łomży na lata 2017 – 2021”. Głównym jego celem było zwiększenie aktywności obywatelskiej mieszkańców miasta Łomża, propagowanie uczestnictwa w zaspakajaniu ludzkich potrzeb i zainteresowań oraz nowe spojrzenie na pracę społeczną. Do głównych działań w ramach programu zaliczono m.in. pomoc osobom starszym, samotnym, niepełnosprawnym oraz w zbiorach żywności i odzieży. W latach 2017 – 2018 pracę wolontarystyczną wykonywało 39 i 45 osób, a w 2019 roku (I półrocze) 28 wolontariuszy. Natomiast projekt socjalny „Eurosieroty wieku starszego” realizowany w okresie od kwietnia do lipca 2017 roku, był skierowany do osób starszych i dotyczył zwiększenia aktywności społecznej życiowej osób starszych, których dzieci wyemigrowały. Grupa docelowa liczyła 15 osób. Uczestnicy projektu wzięli udział m.in. w warsztatach z psychologiem, dietetykiem, pracownikiem socjalnym, zajęciach komputerowych oraz wiedzy o kulturoznawstwie. W związku z tym, że działania były realizowane w formie wolontariatu MOPS nie ponosił kosztów na realizację tego zadania.

(akta kontroli str. 330-410, 582-649, 670-673)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

MOPS 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. Było to podstawą do przygotowania oferty pomocy materialnej i niematerialnej, dostosowanej do oczekiwań i potrzeb osób żyjących w ubóstwie. Umożliwiło także opracowanie i wdrożenie, przy udziale Ośrodka, programu osłonowego w zakresie pomocy finansowej na zakup leków oraz uruchomienie innych programów pomocowych i projektów socjalnych.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Realizacja działań mających na celu wychodzenie z ubóstwa

2.1. Liczba mieszkańców Łomży w latach 2015 – 2018 nieznacznie zmalała. Według stanu na koniec 2018 roku w Łomży zamieszkiwało ogółem 59.467 osób, tj. o 542 (0,9%), 385

²⁹ Moduł I od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 roku – 40 uczestników, Moduł II od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. – 40 uczestników.

³⁰ Umowa zawarta w dniu 11 kwietnia 2019 roku.

³¹ Dalej: „Eurosieroty wieku starszego”.

(0,6%) i 225 (0,4%) mniej niż w odpowiednio w 2015, 2016 i 2017 roku³². Zmniejszyła się również liczba osób korzystających z pomocy społecznej z 3.878 w 2015 roku do 2.878 w 2018 roku, tj. o 1.000 osób (26%) oraz mieszkańców korzystających z pomocy z tytułu ubóstwa socjalnego z 2.809 w 2015 roku do 2.103 w 2018 roku tj. o 706 osób (25%).

Według danych ze spisu ludności z 2011 roku liczba rodzin zamieszkujących na terenie Łomży w 2011 wynosiła 17.986. W latach 2015 – 2018 zmalała liczba rodzin korzystających z pomocy społecznej z 1.673 w 2015 roku do 1.415 (o 15,4%) w 2018 roku w tym z tytułu ubóstwa socjalnego ze 1.172 w 2015 roku do 997 (o 15%) w 2018 roku. W porównaniu do 2015 roku w 2018 roku znacząco tj. o 313 (o 39,3%) zmalała liczba rodzin z dziećmi korzystających z pomocy społecznej z 795 do 482. Spadła również liczba tych rodzin korzystających z pomocy społecznej z tytułu ubóstwa socjalnego z 204 w 2015 roku do 133 w 2018 roku, tj. o 71 (o 34,8%).

Natomiast w latach 2015 – 2018 zwiększała się liczba osób powyżej 60 roku życia z 7.616 w 2015 roku do 9.075 w 2018 roku tj. o 1.459 osoby (o 19%). Spośród tych mieszkańców liczba osób korzystających z pomocy społecznej również rosła ze 180 w 2015 roku do 306 w 2018 roku tj. o 126 osób (o 70%). Podobna tendencja dotyczyła liczby mieszkańców Łomży powyżej 60 lat korzystających z pomocy z tytułu ubóstwa socjalnego ich liczba wzrosła z 89 w 2015 roku do 110 w 2018 roku tj. o 24%.

Ubóstwo w okresie od 2015 do 2018 roku każdorazowo stanowiło główny powód przyznania przez MOPS pomocy społecznej (związane m.in. z bezrobociem, niepełnosprawnością, długotrwałą lub ciężką chorobą oraz bezradnością w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzeniu gospodarstwa domowego). Wsparcie z tytułu ubóstwa w 2015 roku uzyskało ok. 34,5% rodzin objętych pomocą ośrodka, a w 2018 roku udział tych rodzin i osób zwiększył się o 1,5 punktu procentowego do ok. 36%³³.

Mieszkańcy Łomży żyjący w ubóstwie zostali objęci następującymi formami pomocy: zasiłki stałe, zasiłki okresowe, zasiłki celowe, usługi opiekuńcze, finansowanie pobytu w domu pomocy społecznej, finansowanie posiłków, schronienie w noclegowni, sprawienie pogrzebu. Najbardziej powszechną formą pomocy były zasiłki celowe, z których w latach 2015 – 2018 korzystało kolejno 1.555, 1.469, 1.140 i 1077 osób. Następną wg. liczby osób korzystających były zasiłki okresowe, które wypłacono odpowiednio 1.091, 968, 770 i 809 osobom oraz finansowanie posiłków, z tego świadczenia korzystało kolejno 875, 982, 753 i 735 beneficjentów. Najmniej świadczeń udzielono w zakresie sprawienia pogrzebu oraz usług opiekuńczych. W latach 2015 – 2018 pierwszego świadczenia udzielono odpowiednio 11, sześciu, pięciu i siedmiu osobom, zaś z drugiego świadczenia korzystało kolejno osiem, siedem, cztery i dwie osoby otrzymujące pomoc z tytułu ubóstwa³⁴.

MOPS w Łomży udzielał informacji o możliwości uzyskania wsparcia przez osoby żyjące w ubóstwie, a pomoc była udzielana nie tylko na wniosek osób zainteresowanych, ale również z urzędu. Na stronie internetowej MOPS³⁵, w Biuletynie Informacji Publicznej MOPS w Łomży³⁶ oraz na tablicach ogłoszeń w Ośrodku zamieszczano informacje o świadczeniach z pomocy społecznej. Dyrektor wyjaśnił, że o podejmowanych działaniach oraz nowych formach pomocy mieszkańcy Łomży informowani byli poprzez radio i lokalne portale informacyjne. (...) O możliwościach uzyskania pomocy informowali również przedstawiciele instytucji współpracujących ściśle z pracownikami socjalnymi: dzielnicowi, pracownicy szpitala, oraz placówek podstawowej opieki zdrowotnej, kuratorzy, straż miejska, pracownicy urzędu pracy, pracownicy placówek oświatowych i organizacji pozarządowych. Poza tym z informacji pozyskanych z organizacji pozarządowych³⁷ wynika, że Ośrodek współpracował z nimi przy szeregu różnych działań m.in. z CARITAS – w zakresie prowadzenia kuchni dla ubogich oraz świetlicy socjoterapeutycznej dla dzieci;

³² Liczba mieszkańców Łomży wynosiła w: 2015 roku – 60.009 osób, 2016 roku – 59.852 osób i 2017 roku – 59.692 osoby.

³³ Liczba tych rodzin w 2015 roku wynosiła 1.172, a w 2018 roku wynosiła 997 rodzin.

³⁴ Ogółem liczba osób objętych świadczeniami w formie usług opiekuńczych wynosiła odpowiednio 100 w 2015 roku, 96 w 2016 roku, 104 w 2017 roku oraz 117 w 2018 roku.

³⁵ <http://www.mopslomza.pl/index.html>.

³⁶ <http://www.mops.bip-lomza.pl/index.php?id=265,0,0> (Dalej: BIP).

³⁷ Caritas Diecezji Łomżyńskiej, Stowarzyszenie Edukacyjno-Pomocowe „Empatia” w Łomży, Stowarzyszenie Pomocy Rodzinom „Nadzieja”, Bractwo Trzeźwości im. Świętego Maksymiliana Marii Kolbego, Towarzystwo Przyjaciół Dzieci Oddział Okręgowy w Łomży.

ze Stowarzyszeniem Pomocy Rodzinom „Nadzieja” – w zakresie transportu medycznego i sanitarnego, organizowania akcji pn. „Nie bądźmy obojętni” dotyczącej zapewnienia pomocy osobom bezdomnym w okresie jesienno-zimowym oraz z Towarzystwem Przyjaciół Dzieci (Oddział Okręgowy) – w zakresie pomocy rodzinom objętym działalnością tej instytucji. Organizacje te nie wskazywały problemów we współpracy pomiędzy nimi, a MOPS.

Kontrolowana jednostka nie dokonywała podziału osób korzystających z pomocy Ośrodka z powodu ubóstwa na poziomy trudności wyjścia z niekorzystnej sytuacji. Dyrektor MOPS wyjaśnił, że „wszystkie podejmowane i planowane działania wobec beneficjentów dokonywane są z uwzględnieniem ich indywidualnych potrzeb i posiadanych możliwości. Osoby zgłaszające się po pomoc w pierwszej kolejności diagnozowane są pod kątem sklasyfikowania głównej dysfunkcji, która warunkuje rodzaj podejmowanych i zaplanowanych działań. Każdy przypadek rozpatrywany jest indywidualnie, a uczestnictwo w dedykowanych formach pomocy jest uzależnione od określonego w art. 7 ustawy o pomocy społecznej kryterium”. (akta kontroli str. 60-78, 112-150, 330-410, 434-437)

2.2. MOPS otrzymywał z Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego, Ministerstwa Rodziny, Pracy i Pomocy Społecznej oraz Urzędu Miejskiego w Łomży informacje o programach rządowych i resortowych w zakresie: usług opiekuńczych w tym specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób w wieku 75 lat i więcej (Program „Opieka 75+”), pomocy żywnościowej, opieki wytchnieniowej oraz zapewnienia funkcjonowania Dziennego Domu Seniora (Program Senior +). Ośrodek w kontrolowanym okresie uczestniczył w programie „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. Zadanie to prowadzono do 2019 roku (I półrocze) na podstawie corocznie zawieranych umów z Wojewodą Podlaskim o przyznaniu na ten cel dotacji z budżetu państwa. W 2017 roku na dożywianie wydatkowano 681,7 tys. zł, w tym 527,7 tys. zł pochodziło z dotacji budżetowej, a 154 tys. zł ze środków własnych gminy. W 2018 roku wykorzystano 738,7 tys. zł, z czego odpowiednio 578,7 tys. zł z dotacji budżetowej i 160 tys. zł ze środków własnych gminy. Natomiast w I półroczu 2019 roku wydatkowano 278,9 tys. zł, w tym 227,4 tys. zł z dotacji budżetowej i 51,5 tys. zł ze środków własnych gminy. W latach tych z dożywiania skorzystało odpowiednio 753, 795 oraz 517 osób.

Od 2017 roku Ośrodek na podstawie corocznie zawieranych porozumień z Wojewodą Podlaskim realizował zadania w ramach programu wieloletniego „Senior +” na lata 2015 – 2020. Wydatki z tego tytułu wyniosły w 2017 roku – 442,8 tys. zł, w tym dotacja 142,3 tys. zł oraz środki własne 300,5 tys. zł, w 2018 roku 466,7 tys. zł, w tym dotacja 281,4 tys. zł oraz środki własne 185,3 tys. zł, a w 2019 roku (I półrocze) 246 tys. zł w tym dotacja 82,5 tys. zł oraz środki własne 163,5 tys. zł. Dzienny Dom Seniora był przeznaczony dla osób nieaktywnych zawodowo w wieku 60+. W latach 2017 – 2018 z jego usług skorzystało odpowiednio 95 i 74 osoby.

W 2018 roku MOPS realizował również program „Opieka 75+” na podstawie umowy zawartej z Wojewodą Podlaskim³⁸, jednostka otrzymała dotację celową w wysokości 48,8 tys. zł z przeznaczeniem na organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób samotnych (w wieku 75 lat i więcej). Dofinansowanie z budżetu państwa stanowiło 50% kosztów realizacji zadania. Programem w 2018 roku objęto 13 osób, a kwota wykorzystanej dotacji wyniosła 31,4 tys. zł. W 2019 roku Ośrodek nie przystąpił do programu „Opieka 75+” z powodu zmiany kryteriów dofinansowania.

W 2019 roku MOPS przystąpił do resortowego programu „Opieka wytchnieniowa”. Ośrodek na podstawie umowy zawartej z Wojewodą Podlaskim³⁹, otrzymał dofinansowanie na realizację zadania w wysokości 57,6 tys. zł. Całkowity koszt realizacji zadania wynosił 72 tys. zł (w tym 14,4 tys. zł ze środków budżetu miasta), a liczba osób, które miały skorzystać z usługi opieki wytchnieniowej wynosiła 10, w tym trójka dzieci

³⁸ Umowa nr 17/2018 zawarta dnia 22 sierpnia 2018 r.

³⁹ Umowa nr PS/3/2019/POW zawarta dnia 1 lipca 2019 r.

niepełnosprawnych. Termin realizacji programu został ustalony na okres od podpisania umowy tj. 1 lipca 2019 r. do 31 grudnia 2019 r.

Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że „programy pomocowe realizowane przez MOPS Łomża przyczyniły się do identyfikowania nowych osób żyjących w ubóstwie lub nim zagrożonych”. Dodała, że „dzięki poszerzeniu oferty MOPS i realizacji dodatkowych programów można było dotrzeć do nowych osób, które dotychczas nie korzystały z pomocy”.

(akta kontroli str. 330-410, 476, 650-651, 670-673)

2.3. Ośrodek zapewnił osobom potrzebującym poradnictwo specjalistyczne. Porady socjalne, zawodowe i rodzinne świadczyli głównie pracownicy socjalni podczas wizyt środowiskowych. W latach 2016 – 2018 poszczególnymi rodzajami poradnictwa objętych było:

- socjalnym 937, 1.096 oraz 997 osób,
- zawodowym 452, 409 oraz 427 osób,
- rodzinnym 87, 78 oraz 103 osoby.

Zarządzeniem Nr 358/2015 r. Prezydenta Miasta Łomży z dnia 11 grudnia 2015 r. przekazano MOPS zadania z zakresu udzielania nieodpłatnej pomocy prawnej. Poradnictwo prawne w okresie od 2016 do 2018 roku było świadczone w trzech punktach nieodpłatnej pomocy prawnej, z których usług skorzystało odpowiednio 369, 290 oraz 267 osób żyjących w ubóstwie. Z kolei z poradnictwa psychologicznego skorzystały w 2016 roku 83 osoby, a w 2017 i 2018 roku po 44 osoby objęte pomocą z tytułu ubóstwa. Ponadto w latach 2017 – 2018 w związku z realizacją projektu „Aktywnie do sukcesu”, Ośrodek zorganizował grupę wsparcia, w której uczestniczyło odpowiednio 22 i 14 osób.

(akta kontroli str. 153-154, 330-410)

2.4. Ośrodek zawarł porozumienie z Powiatowym Urzędem Pracy (dalej: PUP) oraz Fundacją Forum Inicjatyw Rozwojowych w Białymstoku (dalej: FIR)⁴⁰, dotyczące współpracy w ramach projektu „Centrum Integracji Społecznej w Łomży”⁴¹ szansą na lepsze jutro osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym” w ramach działania 7.1. „Rozwój działań aktywnej integracji” Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014 – 2020. Centrum Integracji Społecznej (dalej: CIS) zostało powołane m.in. w celu [1] reintegracji zawodowej i społecznej osób dotkniętych wykluczeniem społecznym, [2] podniesienia aktywności zawodowej uczestników projektu, [3] powrotu na rynek pracy. Współpraca sygnatariuszy porozumienia miała dotyczyć:

- rekrutacji do CIS dla minimum 30 osób w kwietniu 2017 roku i minimum 28 osób w listopadzie 2017 roku,
- organizacji Programu Aktywizacja Integracja dla minimum 30 osób w 2017 roku i minimum 26 osób w 2018 roku (prace społecznie użyteczne),
- wypłaty stypendium integracyjnego w ramach CIS,
- realizacji aktywizacji społecznej w ramach Programu Aktywizacja Integracja.

W związku z tym porozumieniem w 2017 roku 30 osób zostało skierowanych na prace społecznie użyteczne. Koszt realizacji tego przedsięwzięcia wyniósł 19.241 zł. W 2018 roku było to 27, a koszt wyniósł 14.560 zł.

Jednocześnie, niezależnie od powołania CIS, Ośrodek rokrocznie zawierał porozumienia z PUP w sprawie organizacji prac społecznie użytecznych. W latach 2017 – 2019 (I półrocze) odpowiednio 16, 16 i 15 osób zostało skierowanych na takie prace. Koszt realizacji tego zadania wyniósł zaś odpowiednio 28.413 zł, 47.774 zł i 20.667 zł.

Innym działaniem Ośrodka był projekt „Aktywnie do sukcesu”. Głównym celem projektu było podniesienie poziomu integracji osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym oraz ich otoczenia, zamieszkałych na terenie miasta Łomża i korzystających z pomocy

⁴⁰ Jedno porozumienie z 4 kwietnia 2017 r. Jednocześnie Miasto Łomża zawarło 28 lipca 2017 r. porozumienie z PUP dotyczące współpracy w zakresie refundacji na podstawie ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 217 ze zm.) świadczeń integracyjnych dla uczestników zajęć w Centrum Integracji Społecznej.

⁴¹ Centrum Integracji Społecznej zostało utworzone na mocy Uchwały Nr 324/XXXVIII/17 Rady Miejskiej w Łomży z dnia 22 marca 2017 r. w sprawie utworzenia samorządowego zakładu budżetowego pod nazwą „Centrum Integracji Społecznej w Łomży”.

społecznej, poprzez umożliwienie dostępu do kompleksowego, indywidualnego wsparcia, mającego na celu aktywizację społeczną, zdrowotną i zawodową. W latach 2017 – 2018⁴² skorzystało z tego działania po 10 osób rocznie, a koszt wyniósł odpowiednio 6.229 zł i 6.172 zł.

Ośrodek zawierał również tzw. kontrakty socjalne, będące pisemną umową z osobą ubiegającą się o pomoc, w której określano uprawnienia i zobowiązania stron umowy w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodzin (art. 6 pkt. 6 ustawy o pomocy społecznej). W 2017 r. zawarto 122 kontrakty socjalne (w tym 54 w sprawie podjęcia szkoleń i uzyskania nowych kwalifikacji zawodowych i 21 w sprawie podjęcia prac społecznie użytecznych)⁴³ w 2018 r. 97 kontraktów (w tym 53 w sprawie podjęcia szkoleń i uzyskania nowych kwalifikacji i pięć w sprawie podjęcia prac społecznie użytecznych)⁴⁴, a w pierwszym półroczu 2019 r. – 70 (w tym 47 w sprawie podjęcia szkoleń i uzyskania nowych kwalifikacji i jeden w sprawie podjęcia prac społecznie użytecznych)⁴⁵. (akta kontroli str. 79-111)

Jak wyjaśnił Kierownik Działu Pracy Środowiskowej „pracownicy socjalni oferowali również pomoc w uzyskaniu zatrudnienia poprzez m.in. udzielanie osobom bezrobotnym oczekiwanego wsparcia w formie finansowej, informowanie o możliwości uczestnictwa przez nich w działaniach aktywizacyjnych tj. szkoleniach i kursach zawodowych. Dodała również, że bezrobotni otrzymywali również niezbędną pomoc w wyszukiwaniu dostępnych ofert pracy, sporządzania CV i listów motywacyjnych. Do ich dyspozycji pozostawały również komputery z dostępem do internetu umożliwiające samodzielne wyszukiwanie ofert pracy i sporządzanie potrzebnych dokumentów”. (akta kontroli str. 438-441)

2.5. Ośrodek prowadził noclegownię dla bezdomnych, z której w 2017 i 2018 roku skorzystało 27 i 24 osoby na realizację tego zadania wydatkowano odpowiednio 210,4 tys. zł i 220,5 tys. zł. W Łomży na podstawie uchwały Nr 223/XXVII /12 Rady Miejskiej Łomży z dnia 29 sierpnia 2012 r. utworzono mieszkania chronione przeznaczone dla m.in. osób bezdomnych⁴⁶. W 2017 roku z czterech mieszkań chronionych skorzystało 12 osób (trzy rodziny), a wydatki na utrzymanie tych lokali wyniosły 9,8 tys. zł. Z kolei w 2018 roku z pięciu mieszkań chronionych skorzystało również 12 osób (trzy rodziny), a wydatki na ich utrzymanie wyniosły 10,4 tys. zł.

MOPS 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). Ponadto w uchwale Nr 289/XXXIV/13 Rady Miejskiej Łomży z dnia 27 lutego 2013 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Łomża⁴⁷, nie zawarto regulacji umożliwiających mieszkańcom Łomży żyjącym w ubóstwie lub potrzebującym schronienia otrzymanie mieszkań z tego zasobu w pierwszej kolejności. (akta kontroli str. 330-410, 670-673)

2.6. Wydatki z tytułu pomocy społecznej ewidencjonowane były w dziale 852. W badanym okresie planowane wydatki zwiększyły się o 983,3 tys. zł (o 7%) z 13.123,1 tys. zł w 2017 roku do 14.106,4 tys. zł w 2019 roku, stanowiąc ok. 4% ogółu wydatków budżetowych gminy. Z kolei plan wydatków w rozdziałach, w których klasyfikowane były wydatki na pomoc społeczną, w tym z tytułu ubóstwa w badanym okresie wyniósł kolejno

⁴² W roku 2019 projekt tego typu nie został jeszcze zakończony.

⁴³ Pozostałe kontrakty socjalne z 2017 r. dotyczyły: 15 w sprawie uzyskania dodatku mieszkaniowego, siedem w sprawie rejestracji w PUP, sześć w sprawie uzyskania emerytury, pięć w sprawie ustalenia stopnia niepełnosprawności, po cztery w sprawach uzyskania zasiłku rodzinnego i podjęcia leczenia odwykowego, po trzy w sprawach uzyskania alimentów i uczestniczenia w programach dla sprawców przemocy i innych.

⁴⁴ Pozostałe kontrakty socjalne z 2018 r. dotyczyły: po 12 w sprawach rejestracji w PUP i uzyskania dodatku mieszkaniowego, osiem w sprawie podjęcia leczenia odwykowego, cztery w sprawie uzyskania emerytury, dwa w sprawie wyrobienia dowodu osobistego i jeden w sprawie wykonania badań lekarskich.

⁴⁵ Pozostałe kontrakty socjalne z I półroczu 2019 r. dotyczyły: osiem w sprawie uzyskania dodatku mieszkaniowego, cztery w sprawie rejestracji w PUP, po trzy w sprawach ustalenia stopnia niepełnosprawności i uzyskania emerytury, dwa w sprawie wykonania usługi i po jednym w sprawach uzyskania alimentów i sprzątnięcia mieszkania.

⁴⁶ Uchwała została uchylona Uchwałą nr 74/VIII/19 Rady Miejskiej Łomży z dnia 17 kwietnia 2019 r. w sprawie przekształcenia mieszkań chronionych w mieszkania chronione wspierane i mieszkania chronione treningowe oraz ustalenia zasad odpłatności za pobyt w tych mieszkaniach.

⁴⁷ Dz. Urz. Woj. Podlaskiego z 26 marca 2013 poz. 1644.

11.430,1 tys. zł, 12.021,0 tys. zł. oraz 8.915,7 tys. zł. Natomiast wydatki wykonane na świadczenia przeznaczone dla osób żyjących w ubóstwie w 2017, 2018 oraz 2019 roku (I półrocze) wyniosły odpowiednio 7.808,6 tys. zł (tj. 68,3% planu), 6.982,1 tys. zł (tj. 58,1% planu) oraz , tys. 2.163 tys. zł (tj. 46,2% planu⁴⁸). Spośród realizowanych form wsparcia osób ubogich lub zagrożonych ubóstwem najwyższe nakłady (od 19% do 30%) poniesiono na zasiłki okresowe i stałe. Realizacja wydatków na poszczególne formy pomocy w latach 2017, 2018 i w I połowie 2019 roku kształtowała się następująco:

- zasiłki: stałe – 1.482,8 tys. zł, 1.400,8 tys. zł i 731,4 tys. zł, okresowe – 1.703,0 tys. zł, 1.333,9 tys. zł i 656,7 tys. zł oraz celowe – 699,5 tys. zł, 638,9 tys. zł i 286,5 tys. zł;
- składki na ubezpieczenie zdrowotne opłacane za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej 131,8 tys. zł, 144,8 tys. zł i 66,1 tys. zł;
- sprawienie pogrzebu 6,1 tys. zł, 12,4 tys. zł i 1,9 tys. zł;
- pobyt w domu pomocy społecznej 547,7 tys. zł, 590,7 tys. zł i 269,7 tys. zł;
- usługi opiekuńcze sprawowane w miejscu zamieszkania 46,7 tys. zł, 13,5 tys. zł i 26,3 tys. zł,
- pobyt w noclegowni 210,5 tys. zł, 220,6 tys. zł i 114,9 tys. zł;
- posiłki 681,7 tys. zł, 738,7 tys. zł. i 278,9 tys. zł.

Przeciętne roczne wydatki na jedną osobę korzystającą z pomocy społecznej wyniosły 1,9 tys. zł w 2017 roku, 2,3 tys. zł w 2018 roku, w tym z tytułu ubóstwa odpowiednio 3,2 tys. zł oraz 3,3 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 – 4,8 tys. zł i 4,7 tys. zł, okresowego – 2,2 tys. zł i 1,6 tys. zł, celowego – 0,6 tys. zł oraz 0,6 tys. zł;
- pobytu w domu pomocy społecznej – 49,8 tys. zł i 42,2 tys. zł;
- posiłków – 0,9 tys. zł i 1,0 tys. zł;
- usług opiekuńczych – 11,7 tys. zł i 6,8 tys. zł;
- pobyt w noclegowni – 7,8 tys. zł i 9,2 tys. zł;
- sprawienie pogrzebu – 1,2 tys. zł i 1,8 tys. zł.

W corocznych wykazach potrzeb zamieszczonych w sprawozdaniach z działalności MOPS w Łomży ujmowano zadania dotyczące pomocy osobom żyjącym w ubóstwie (wskazane w punkcie 1.4 wystąpienia pokontrolnego). Dyrektor wyjaśnił, że „środki finansowe przeznaczone na pomoc dla osób żyjących w ubóstwie są wystarczające. W okresie objętym kontrolą nie występowały przypadki nieobjęcia pomocą osób potrzebujących.

(akta kontroli str. 151-152, 225-229, 330-427)

2.7. W toku kontroli zbadano 20 spraw osób lub rodzin, które w latach 2017 – 2019 (I półrocze) były objęte działaniami MOPS i które przestały korzystać z pomocy Ośrodka. W 13 z nich wnioskodawcami były kobiety, w siedmiu mężczyźni. Mediana wieku wnioskodawcy wynosiła 43,5 roku. Jeden wnioskodawca miał nieukończone 30 lat, siedmiu miało między 30 a 39 lat, czterech między 40 a 49 lat, czterech między 50 a 59 lat i czterech miało 60 lat lub więcej. Sześć spraw dotyczyło osób samotnych rozwiedzionych, tyle samo spraw dotyczyło rodzin z więcej niż jednym dzieckiem. Po dwie analizowane sprawy dotyczyły osób rozwiedzionych z dzieckiem, pary z dzieckiem i rodziny osób dorosłych niewychowujących już dzieci. Po jednej sprawie dotyczyło panny oraz rodziny z jednym dzieckiem.

Pomocy udzielano na wniosek osoby zainteresowanej. W połowie spraw rodzina wnioskodawcy korzystała z programu Rodzina 500+. W 11 przypadkach wsparcie było udzielane powyżej pięć lat. Przyczynami takiego stanu było m.in. długotrwałe bezrobocie (pięć spraw), stan zdrowia wnioskodawcy lub członków jego rodziny (cztery sprawy), sytuacja rodzinna, w tym losy rodziny po rozpadzie (cztery sprawy), wielodzietność (dwie

⁴⁸ Realizacja planu w I półroczu 2019 roku.

sprawy) – przy czym często problemy kumulowały się, stąd ich suma (15) nie jest równa sumie spraw (11), w których wsparcie było udzielane powyżej 5 lat.

W 18 z 20 przypadków w analizowanej dokumentacji znajdowała się informacja o powodach zakończenia (zawieszenia) korzystania z pomocy Ośrodka⁴⁹. W dwóch przypadkach w dokumentacji nie było takich informacji. Spośród tych 18 osób: 14 podjęło stałą pracę, dwie pracowały dorywczo jednak sytuacja finansowa była na tyle stabilna, że radzili sobie finansowo, jedna osoba przy pomocy pracownika socjalnego uzyskała emeryturę, jedna założyła własną działalność gospodarczą. W dwóch sprawach, gdzie analizowana dokumentacja nie zawierała informacji o powodach zakończenia korzystania z pomocy MOPS pracownicy socjalni wyjaśnili, że znana im była sytuacja wnioskodawcy – jeden z nich podjął stałą pracę, a w przypadku drugiego współmałżonek osoby korzystającej z pomocy podjął pracę, w związku z tym rodzina nie potrzebowała dalszej pomocy.

W 12 sprawach u członków rodzin osób korzystających z pomocy Ośrodka został przeprowadzony wywiad alimentacyjny (działanie w trybie art. 103 ustawy o pomocy społecznej) w celu ustalenia możliwości udzielenia przez nich pomocy finansowej na rzecz osoby ubiegającej się o przyznanie świadczenia. Jednak w żadnym z badanych przypadków sytuacja materialna członków rodziny nie pozwalała na udzielenie przez nich wsparcia w formie finansowania świadczeń pomocowych. W ośmiu analizowanych sprawach w dokumentacji nie znajdowała się informacja o przeprowadzeniu takiego wywiadu.

W dwóch sprawach zawarty został kontrakt socjalny. W obu tych przypadkach strony kontraktu wywiązały się z jego postanowień. W dokumentacji 11 osób zawarta została informacja o przekazaniu klientowi wydruków z ogłoszeniami o pracę z lokalnego portalu internetowego. W trzech przypadkach beneficjenci pomocy skorzystali z Centrum Integracji Społecznej, uczestnicząc w szkoleniach lub stażach, a jedna osoba skorzystała z oferty pracy społecznie użytecznej w ramach współpracy MOPS i PUP. Z każdym wnioskodawcą podejmowano pracę socjalną, a z osobami w wieku nieuprawniającym do uzyskania emerytury (19) prowadzono rozmowy w sprawie aktywizacji zawodowej i podnoszenia kwalifikacji.

W żadnej z analizowanych spraw nie został przekroczony 30-dniowy termin na wydanie decyzji administracyjnej o przyznaniu lub odmowie przyznania pomocy po upływie wniosku o taką pomoc, a wywiady środowiskowe były wykonywane najczęściej do dwóch tygodni od dnia złożenia wniosku. Wszystkie skontrolowane decyzje administracyjne zostały wydane zgodnie z obowiązującymi procedurami. Działania przewidziane w planach pomocy były realizowane zgodnie z wnioskami, uzupełniane o pracę socjalną, poradnictwo rodzinne, zawodowe. Podczas aktualizacji wywiadów środowiskowych dokonywana była okresowa ocena sytuacji wnioskodawcy. W dokumentacji nie było ocen skuteczności oferowanej pomocy. Odnosząc się do tej kwestii Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że dokumentacja dotycząca poszczególnych beneficjentów pomocy społecznej zawiera dokumenty określone w ustawie o pomocy społecznej (art. 107 ustawy). Kwestionariusz wywiadu środowiskowego nie zawiera pytania o skuteczność oferowanej pomocy.

(akta kontroli str. 155, 167-224, 650-655, 674-682)

2.8. W latach 2017 – 2019 (I półrocze) wydane zostały łącznie 264 decyzje odmowne⁵⁰ dotyczące pomocy z tytułu ubóstwa, w tym w poszczególnych latach odpowiednio 109, 111 i 44. Szczegółową analizą objęto 10 decyzji odmownych. Ustalono, że każda decyzja:

- została wydana przez posiadającego upoważnienie prezydenta Łomży Dyrektora lub Zastępcę dyrektora MOPS,
- zawierała oznaczenie organu wydającego decyzję, adres i miejsce wydania, oznaczenie adresata, podstawę prawną do jej wydania, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne,
- zawierała prawidłowe pouczenie o przysługującym trybie odwoławczym.

⁴⁹ Była to bądź informacja zawarta w ostatnim wywiadzie środowiskowym, albo notatka służbowa pracownika socjalnego.

⁵⁰ Stanowiło to 1,5% wszystkich decyzji wydanych w tym okresie.

Analizowane sprawy w czterech przypadkach dotyczyły osób starszych, a w sześciu rodzin z dziećmi. Powodem odmowy przyznania świadczenia w siedmiu przypadkach było przekroczenie kryterium dochodowego przez rodzinę wnioskodawcy, w dwóch przypadkach brak współdziałania z pracownikiem socjalnym (art. 11 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej). W jednym przypadku wniosek dotyczył tzw. programu osłonowego na leki⁵¹, kwota zakupu leków wydanych na receptę przy leczeniu schorzeń przewlekłych nie przekraczała minimalnej kwoty z tego tytułu, określonej na 50 zł, stąd nie kwalifikowała się do uzyskania refundacji. W żadnym z analizowanych przypadków wnioskodawca nie odwoływał się od wydanej decyzji. (akta kontroli str. 155-166)

2.9. W trakcie kontroli przeprowadzone zostało badanie ankietowe, w którym respondenci oceniali skuteczność udzielonego wsparcia oraz z jakich działań byli najbardziej zadowoleni oraz jakiej pomocy najbardziej by oczekiwali. Spośród 30 klientów Ośrodka, którym wręczono ankiety – 26 osób je wypełniło (tj. 87% ankietowanych) w tym 25 (96,2%) wskazało, że pracownicy Ośrodka właściwie przeanalizowali sytuację oraz określili potrzeby tych osób. Z kolei jedna osoba (3,8%) podała, że analiza sytuacji i potrzeb została wykonana częściowo. Skuteczność udzielonego wsparcia 12 osób (46,2%) oceniło bardzo dobrze, a dobrze 14 beneficjentów, tj. 53,8%. Najbardziej zadowoleni byli z pomocy: finansowej (12 beneficjentów, tj. 46,2%), w formie kursów i szkoleń (pięć osób, tj. 19,2%) oraz pomocy w znalezieniu pracy (pięć osób tj. 19,2%), a najbardziej oczekiwaną formą pomocy ze strony Ośrodka była pomoc finansowa. Wśród innych form oczekiwanej pomocy beneficjenci podali wsparcie psychiczne, opiekę w domu, oraz uzyskanie mieszkania.

(akta kontroli str. 683-759)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Ośrodek pomocy społecznej zapewniał osobom żyjącym w ubóstwie udział w programach rządowych i resortowych, przyznawał pomoc z tytułu ubóstwa po rzetelnym i zgodnym z obowiązującymi przepisami przeprowadzeniu wywiadów środowiskowych lub ich aktualizacji. Pracownicy w ramach pracy socjalnej motywowali beneficjentów do aktywnego poszukiwania pracy oraz świadczyli pomoc w zakresie poradnictwa socjalnego i rodzinnego. Osobom korzystającym z pomocy Ośrodka zapewniono również specjalistyczne poradnictwo (prawne i psychologiczne).

OBSZAR

3. Trwałość efektów podejmowanych działań zmierzających do ograniczenia ubóstwa

Opis stanu
faktycznego

3.1. W latach 2016 – 2018 z powodu ubóstwa pomoc przyznano odpowiednio: 1.309, 1.194 i 1.087 osobom. W tym okresie ze wsparcia z tego tytułu przestało korzystać: 387, 435 i 547 osób. Wskaźnik procentowy osób, które zaprzestały korzystania z pomocy w stosunku do osób z niej korzystających w danym roku (wskaźnik rotacji), wyniósł odpowiednio 29,6%, 36,4% oraz 50,3%⁵². W tym samym okresie MOPS w Łomży po raz pierwszy pomocy z tytułu ubóstwa udzielił odpowiednio 250, 216 i 239 osobom. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora wynika, że wskaźnik rotacji osiągnął poziom 30-50%, ze względu na zwiększoną aktywność w zakresie pozyskiwania funduszy ze środków zewnętrznych i realizacją projektów na rzecz osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Dodała również, że na osiągnięcie wskaźnika wpływ miała również prowadzona na wysokim poziomie i z dużym zaangażowaniem praca socjalna. (akta kontroli str. 650-651, 656)

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. Kierownik Działu Pracy Środowiskowej dodała również, że beneficjenci pomocy społecznej często sami dostarczają informacji dotyczących swojej aktualnej sytuacji w trakcie czynności służbowych w rejonie.

⁵¹ Program ustanowiony na mocy Uchwały Nr 434/XLVIII/17 Rady Miejskiej Łomży z dnia 13 grudnia 2017 r.

⁵² Do wyliczenia wskaźnika rotacji nie uwzględniono decyzji o przyznaniu dożywiania w szkole i programu osłonowego na leki.

W okresie objętym kontrolą MOPS w Łomży nie prowadził i nie zlecał badania grupy osób korzystających ze wsparcia ośrodka z powodu ubóstwa. Dyrektor Ośrodka wyjaśnił, że „dane dotyczące osób korzystających z powodu ubóstwa znajdują się w systemie TT – POMOC, przekazywane są w formie sprawozdań i analizowane na bieżąco zarówno pod kątem liczebności tej grupy beneficjentów jak i środków wydatkowanych na pomoc”.

W kontrolowanej jednostce nie dokonywano również ewaluacji skuteczności udzielanych świadczeń w formie dokumentu/raportu. Dyrektor wskazał, że w ramach realizowanej na bieżąco pracy socjalnej w celu uzyskania oczekiwanych efektów dokonywana była ocena skuteczności udzielanej pomocy. W przypadku stwierdzenia marnotrawienia przyznawanych środków lub wydawania ich niezgodnie z przeznaczeniem podejmowano stosowne działania zgodnie z art. 11 ustawy o pomocy społecznej i zmieniano formę pomocy na niepieniężną lub rzeczową”.
(akta kontroli str. 167-223, 434-441)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Ewaluacja skuteczności prowadzonych działań pomocowych w MOPS była dokonywana na bieżąco. Osobom potrzebującym przyznawano najbardziej adekwatne do ich sytuacji formy pomocy. Skuteczność i trwałość zrealizowanych działań podejmowanych przez Ośrodek potwierdza większa liczba osób zaprzestających korzystania z pomocy społecznej od liczby osób, którym MOPS w ciągu ostatnich trzech lat udzielił tej pomocy po raz pierwszy.

IV. Uwagi i Wnioski

Uwagi
Wnioski

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

V. Pozostałe informacje i pouczenia

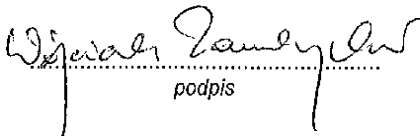
Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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


podpis

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


podpis