



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.010.01.2019

Jarosław Bochenek – Dyrektor Miejskiego Ośrodka
Pomocy Rodzinie w Toruniu,
ul. Konstytucji 3 Maja 40C, 87-100 Toruń

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

<i>Jednostka kontrolowana</i>	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Toruniu, ul. Konstytucji 3 Maja 40C, 87-100 Toruń ¹
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Jarosław Bochenek, Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Toruniu, od 1 września 2016 r. ²
<i>Zakres przedmiotowy kontroli</i>	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.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Lata 2017-2019 (pierwsze półroczcie) z wykorzystaniem do realizacji celu kontroli danych statystycznych i dokumentów strategicznych gmin z lat wcześniejszych.
<i>Podstawa prawna podjęcia kontroli</i>	Artykuł 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
<i>Kontrolerzy</i>	1. Wiesław Janowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/92/2019 z 13 czerwca 2019 r. 2. Andrzej Maciejski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/98/2019 z 2 lipca 2019 r.

(akta kontroli str.1-5)

¹ Dalej: „MOPR” lub „Ośrodek”.

² Dalej: „Dyrektor” lub „Dyrektor MOPR”.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: „ustawa o NIK”.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Ośrodek prowadził działania mające na celu ograniczenie ubóstwa na terenie Gminy Miasta Toruń⁵. W tym celu identyfikował mieszkańców zagrożonych i żyjących w ubóstwie oraz projektował działania ograniczające jego wzrost.

Badanie spraw 20 osób korzystających ze wsparcia MOPR wykazało, że pomoc z powodu ubóstwa była przyznawana zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁶. Udzielone tym osobom wsparcie, realizowane w oparciu o opracowane plany pomocy, każdorazowo poprzedzono rzetelnie przeprowadzonymi i aktualizowanymi wywiadami środowiskowymi. Ośrodek zapewnił tym osobom możliwość udziału w programach rządowych i resortowych, a także specjalistyczne poradnictwo oraz pomoc w uzyskaniu zatrudnienia i w rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych. W analizowanych sprawach nie stwierdzono jednak trwałego wyjścia z ubóstwa żadnej z osób objętych pomocą przez MOPR.

W Ośrodku nie dokonywano ewaluacji skuteczności form pomocy i na ogół nie posiadano informacji o osobach, które zakończyły korzystanie z niej. Podejmowano działania w celu pozyskania informacji o części z tych osób – od pracowników socjalnych oraz od organizacji pozarządowych, z którymi prowadzono współpracę.

Stwierdzona przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowość, polegająca na braku wymaganego przepisami prawa uzasadnienia faktycznego w dziesięciu z 30 badanych decyzji (lub braku klauzuli, że organ odstępuje od uzasadnienia faktycznego decyzji z powodu spełnienia w całości żądania strony), nie miała wpływu na udzielaną przez MOPR pomoc społeczną.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Dokumenty organizacyjne MOPR.

Podstawowymi dokumentami regulującymi działalność i funkcjonowanie Ośrodka w latach 2017-2019 (pierwsze półrocze) były:

- statut, nadany uchwałą Rady Miasta Torunia⁸ z dnia 8 września 2016 r.⁹;
- regulamin organizacyjny, zatwierdzony 14 grudnia 2016 r.¹⁰;
- regulamin organizacyjny, zatwierdzony 10 kwietnia 2019 r.¹¹

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dalej: „Miasto”.

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1508, ze zm. (dalej: „ustawa o pomocy społecznej”).

⁷ 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.

⁸ Dalej: „Rada Miasta”.

⁹ Uchwałą Nr 388/16 Rady Miasta Torunia w sprawie nadania statutu Miejskiemu Ośrodkowi Pomocy Rodzinie w Toruniu (ze zm.), dalej: „statut”.

¹⁰ Zarządzeniem Nr 396 Prezydenta Miasta Torunia z dnia 14 grudnia 2016 r. (ze zm.), obowiązującym w okresie od 1 stycznia 2017 r. do 30 kwietnia 2019 r. Dalej: „regulamin z 2016 r.”

¹¹ Zatwierdzony zarządzeniem Nr 113 Prezydenta Miasta Torunia z dnia 10 kwietnia 2019 r., obowiązującym od 1 maja 2019 r. Dalej: „regulamin z 2019 r.”.

Stosownie do postanowień Statutu, Ośrodek był jednostką organizacyjną Miasta, które było jego obszarem działania. Ośrodek wykonywał zadania gminy oraz powiatu z zakresu pomocy społecznej, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej oraz zadania z zakresu rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych.

W statucie nie wyodrębniono wprost zadań związanych z ograniczaniem zjawiska ubóstwa na terenie Miasta. Zadania te mieściły się jednak w statutowych zadaniach MOPR, takich m.in jak: a) realizacja zadań własnych gminy i zadań własnych powiatu z zakresu pomocy społecznej; b) realizacja zadań wynikających z programów rządowych i innych zadań powierzonych z zakresu pomocy społecznej; c) analiza i ocena zjawisk rodzących potrzebę świadczenia pomocy społecznej; d) przyznawanie i wypłacanie świadczeń przewidzianych ustawą o pomocy społecznej i ustawą o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej; e) aktywizowanie różnych środowisk do podejmowania działań samopomocowych, tworzenie lokalnego, środowiskowego systemu wsparcia; f) pomoc osobom, rodzinom i społecznościom będących ofiarami przemocy lub znajdujących się w sytuacji kryzysowej; g) praca socjalna, rozumiana jako działalność zawodowa, skierowana na pomoc osobom i rodzinom we wzmocnieniu lub odzyskaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi; h) sporządzanie oceny zasobów pomocy społecznej.

Zgodnie z § 7 i § 8 statutu, Ośrodkiem kierował Dyrektor, na podstawie pełnomocnictwa udzielonego mu przez Prezydenta Miasta Torunia¹². Dyrektor wykonywał czynności z zakresu prawa pracy wobec pracowników MOPR i był przełożonym wszystkich pracowników zatrudnionych w Ośrodku.

Obowiązujące w kontrolowanym okresie regulaminy organizacyjne nie wyodrębniały w strukturze organizacyjnej Ośrodka osobnej komórki organizacyjnej, właściwej tylko w sprawach osób żyjących w ubóstwie. Zadania z tego zakresu, od 1 stycznia 2017 r. do 24 października 2017 r., mieściły się w zadaniach realizowanych przez pracowników socjalnych, zatrudnionych w pięciu Zespołach Usług Społecznych, działających w ramach Działu Usług Społecznych MOPR. Natomiast od 25 października 2017 r. zadania te były realizowane przez tych pracowników w pięciu Rejonach Pomocy Środowiskowej, wchodzących w skład Działu Pomocy Środowiskowej Ośrodka (od 1 maja 2019 r. – w czterech Rejonach Pomocy Środowiskowej oraz w Zespole ds. Bezdomności, działających w ramach powyższego Działu).

(akta kontroli str. 6-72, 129, 131-134)

Ośrodek zatrudniał w pełnym wymiarze czasu pracy pracowników socjalnych w liczbie: 95 w 2017 r., 98 w 2018 r. i 98 w pierwszym półroczu 2019 r., co spełniało wymogi (za wyjątkiem roku 2017 r.) art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej¹³. W 2017 r., wskutek odejścia z pracy trzech pracowników socjalnych, nastąpiło nieznaczne przekroczenie (o 0,9%) ww. wymogu, nie mające istotnego znaczenia dla wypełniania statutowych zadań Ośrodka.

(akta kontroli str. 99, 112, 124-128, 363-364)

W latach 2017-2019 (pierwsze półrocze) pracownicy socjalni MOPR nie uczestniczyli w specjalistycznych szkoleniach lub seminariach podnoszących

¹² Dalej: „Prezydent Miasta.”

¹³ Według danych liczbowych podanych przez Urząd Miasta Torunia na stronie: <https://www.torun.pl/pl/miasto/mieszkancy-dane>, Miasto na 31 grudnia 2017 r. liczyło 191,7 tys. mieszkańców, co oznaczało, że jeden pracownik socjalny przypadał na 2 018 mieszkańców (wymóg ustawowy – jeden pracownik socjalny na 2,0 tys. mieszkańców; nieznaczne przekroczenie o 0,9% tego wymogu, skorygowano w następnym roku). W pozostałych latach okresu objętego kontrolą jeden pracownik przypadał na: a) 1,9 tys. mieszkańców – na koniec 2018 r. (98 pracowników socjalnych na 190,5 tys. mieszkańców); b) 1,9 tys. mieszkańców – na 30 czerwca 2019 r. (98 pracowników socjalnych na 187,7 tys. mieszkańców).

kwalifikacje w zakresie problematyki dotyczącej wyłącznie ubóstwa wśród mieszkańców gminy. Brali natomiast udział w szkoleniach przydatnych w prowadzeniu pracy socjalnej (w tym wśród osób dotkniętych ubóstwem) takich, jak: a) „Praca z trudnym klientem – metody i techniki pracy socjalnej” (2017 r.); b) „Problemy interwencji kryzysowej w pomocy społecznej. Teoria, stan badań i praktyka pracy ze zjawiskiem przemocy” (2017 r.) c) „Praca z rodzicem trudnego dziecka, sprawiającego problemy wychowawcze. Komunikacja z dzieckiem krzywdzonym” (2018 r.); d) „Analiza (diagnoza) sytuacji rodzinnej i narzędzia pracy z rodziną” (2019 r.); e) „Superwizja pracy socjalnej” i „Superwizja pracy socjalnej – indywidualna” (2018 r.). Od 1 maja 2019 r. w Ośrodku zostało utworzone Stanowisko ds. Wsparcia Metodycznego, do zadań którego należało m.in. gromadzenie informacji na temat szkoleń dla pracowników MOPR.

Dyrektor podał, że każdy z pracowników socjalnych MOPR ma możliwość brania udziału w szkoleniach. Stwierdził też, że informacje o organizacji szkoleń najczęściej otrzymywane były przez MOPR pocztą elektroniczną, a następnie przekazywane były do kierowników poszczególnych działów, ci zaś informowali podległych pracowników. Według Dyrektora, pracownicy „również samodzielnie poszukują szkoleń, w których chcieliby wziąć udział”.

Ponadto Dyrektor wyjaśnił, że „Miasto corocznie zabezpiecza w budżecie MOPR środki finansowe na szkolenia dla pracowników Ośrodka”, oraz że w okresie 2017-2019 (pierwsze półrocze) Ośrodek nie występował o dodatkowe środki finansowe z przeznaczeniem na szkolenia. Poinformował, że w 2018 r. na realizację szkoleń „Superwizja pracy socjalnej” i „Superwizja pracy socjalnej – indywidualna” (dla 52 osób) wydatkowano 48,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 129, 134-152, 363-373, 451-463)

1.2. Rozpoznanie problemów społecznych występujących na terenie działalności Ośrodka, w szczególności diagnozowanie i analizowanie sytuacji osób żyjących w ubóstwie.

MOPR dysponował „Diagnozą problemów społecznych Miasta Torunia”¹⁴, sporządzoną w lutym 2006 r., stanowiącą załącznik do „Strategii rozwiązywania problemów społecznych dla Miasta Torunia na lata 2006-2013”, przyjętej uchwałą Rady Miasta z 6 kwietnia 2006 r.¹⁵ W Diagnozie, kwestii ubóstwa poświęcono jeden podrozdział¹⁶, w którym wskazano m.in., że ubóstwo najmocniej dotyka mieszkańców pięciu z 24 części Torunia¹⁷, czego wyrazem jest zarówno liczba osób (4 829), jak i liczba rodzin (1 519) objętych tym zjawiskiem społecznym. Tam też, jak podano w Diagnozie, powinna koncentrować się praca socjalna, mająca na celu aktywizację osób i rodzin.

Powołując się na uchwałę Rady Miasta w sprawie Lokalnego Programu Rewitalizacji¹⁸, w Diagnozie stwierdzono, że program ten zawiera analizę problemu ubóstwa na terenie Torunia, wskazując że w największym stopniu dotyka ono takie obszary, jak: a) Rudak (szczególnie Działki-Rudak) – 20% mieszkańców okręgu korzysta z pomocy MOPR; b) Stare Miasto i Bydgoskie Przedmieście I gdzie po 10% mieszkańców korzysta z pomocy MOPR; c) Bielawy-Grębocin – 9% mieszkańców okręgu korzysta z pomocy MOPR; d) Bydgoskie Przedmieście II – 8%

¹⁴ Dalej: „Diagnoza”.

¹⁵ Dalej: „Strategia 2006-2013”.

¹⁶ Podrozdział „2.1. Kwestia ubóstwa” w rozdziale „2. Wykluczenie i marginalizacja społeczna – problemy społeczne według danych Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Toruniu”.

¹⁷ Podgórz, Rudak, Stawki, Wrzosey, część Chełmińskiego Przedmieścia (rejon działania Zespołu Pomocy Środowiskowej nr II MOPR).

¹⁸ Uchwała nr 716/05 Rady Miasta Torunia z 10 marca 2005 r. (ze zm.).

mieszkańców okręgu korzysta z pomocy MOPR. Diagnoza nie była do 2013 r. aktualizowana.

„Diagnoza sytuacji społecznej i prognoza zmian w perspektywie do 2020 r.” stanowiła też jeden z rozdziałów „Strategii rozwiązywania problemów społecznych dla miasta Torunia na lata 2014-2020 – aktualizacja Strategii na lata 2006-2013”, przyjętej uchwałą Rady Miasta z 21 listopada 2013 r.¹⁹ Kwestii ubóstwa i bezdomności dotyczył jeden z podrozdziałów, w którym m.in. stwierdzono, że: 1) mimo ogólnego wzrostu poziomu dochodów i wydatków, corocznie coraz większy odsetek ludności znajduje się poniżej granic ubóstwa, co oznacza, że zwiększa się stopień zróżnicowania dochodowego w społeczeństwie, oraz że coraz więcej rodzin nie jest w stanie zaspokoić swoich potrzeb; 2) ponad połowa klientów pomocy społecznej, to osoby długotrwale korzystające z pomocy Ośrodka (w 2012 r. było to 3 250 tzw. środowisk²⁰); 3) ubóstwo, niezaradność życiową i co za tym idzie, niewydolność wychowawczo-opiekuńczą, osoby wychowujące się w takich środowiskach dziedziczą pokoleniowo; 4) konieczne są działania uprzedzające wzrost skali ubóstwa i bezdomności w perspektywie do 2020 r., m.in. poprzez projekty oddłużeniowe i naukę gospodarowania zasobami finansowymi; 5) należy upowszechniać aktywne formy pomocy społecznej m.in. poprzez rozwój kontraktów socjalnych, jak również pomoc społeczna powinna skupiać się bardziej na „mniejszych formach pomocy” (np. mieszkania chronione i ośrodki wsparcia); 6) zmieniający się wymiar ubóstwa i bezdomności powinien skutkować także rozwojem pracy socjalnej realizowanej bezpośrednio na ulicy, w środowisku, w którym może przybywać (w najbliższych latach) ubogich i bezdomnych.

Dyrektor wyjaśnił, że MOPR systematycznie podejmował i podejmuje działania w kierunku diagnozowania sytuacji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w tym osób żyjących w ubóstwie. Podał, że rozpoznanie (diagnozowanie) lokalnych potrzeb, stanowi też „podstawę do rozwijania nowych form pomocy”, które realizowane są w MOPR jako: a) podejmowanie działalności w nowych sferach, np. udział w projektach: „Rodzina w Centrum”, „Teraz My”, „W rodzinie siła”; b) realizacja zadań fakultatywnych, np. w ramach projektu „Rozwój usług społecznych w Gminie Miasto Toruń”; c) twórcze rozwiązywanie problemów przez dobór różnych instrumentów i narzędzi, m.in. projektów socjalnych, których celem jest zwiększanie skuteczności działań pracowników socjalnych, czy też funkcjonowanie klubów samopomocy dla określonych grup beneficjentów.

(akta kontroli str. 153-156, 172, 218-362)

1.3. Dokumenty strategiczne.

Miasto Toruń posiadało Strategię 2006-2013 oraz jej aktualizację, tzn. Strategię 2014-2020 (od 1 stycznia 2014 r.).

Strategię 2006-2013 (wraz z Diagnozą) opracował zespół zadaniowy powołany przez Prezydenta Miasta²¹. W skład zespołu weszli m.in. przedstawiciele Rady i Urzędu Miasta, organizacji pozarządowych oraz przedstawiciele Ośrodka (dyrektor MOPR i jego zastępca).

W pracach nad projektem Strategii 2014-2020 (aktualizacja Strategii 2006-2013) brali udział przedstawiciele samorządu lokalnego, środowisk pomocy społecznej, rynku pracy, oświaty, ochrony zdrowia, Policji, przedstawiciele organizacji pozarządowych, mieszkańcy Torunia oraz eksperci. Ostateczną wersję tego

¹⁹ Nr 650/13 w sprawie przyjęcia „Strategii rozwiązywania problemów społecznych dla miasta Torunia na lata 2014-2020”, dalej: „Strategia 2014-2020”.

²⁰ Tzn. zarówno osób, jaki i rodzin korzystających z pomocy społecznej.

²¹ Zarządzeniem nr 51/2005 z 9 marca 2005 r.

projektu opracował zespół powołany przez Prezydenta Miasta²². W skład zespołu weszli: przedstawiciele Rady i Urzędu Miasta, dwóch przedstawicieli MOPR, przedstawiciel organizacji pozarządowych, przewodniczący Powiatowej Społecznej Rady ds. Osób Niepełnosprawnych, przedstawiciel Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

W Strategii 2014-2020, kwestie ubóstwa i bezdomności (poza diagnozą sytuacji społecznej i prognozą zmian do 2020 r.) ujęte zostały w celu strategicznym dotyczącym aktywizacji i integracji grup zagrożonych wykluczeniem społecznym²³. W ramach tego celu strategicznego określono cele operacyjne i kierunki działań, za realizację których współodpowiedzialny był MOPR, takie m.in. jak: 1) wspieranie powstawania spółdzielni socjalnych; 2) rozwój systemu kontraktów socjalnych i aktywnych form pomocy i integracji społecznej; 3) aktywizacja i integracja grup zagrożonych wykluczeniem społecznym; 4) profilaktyka, edukacja i zapobieganie zjawisku bezdomności; 5) rozwój działań osłonowych oraz aktywizujących prowadzących do usamodzielnienia się osób bezdomnych; 6) rozwój sieci animatorów osiedlowych oraz streetworkingu²⁴.

Zakres realizacji celów i zadań przewidzianych w Strategii 2014-2020, przedstawiany był w rocznych raportach z jej realizacji, przekazywanych przez Dyrektora MOPR Radzie Miasta.

(akta kontroli str. 159-362, 374-450)

1.4. Ocena zasobów pomocy społecznej i potrzeby pomocy społecznej.

W okresie objętym kontrolą, Dyrektor MOPR, zgodnie z art. 110 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej, przekazał Radzie Miasta trzy dokumenty pn. „Ocena zasobów pomocy społecznej”, za 2016 r., za 2017 r. i za 2018 r. Zawierały one informacje dotyczące Miasta w zakresach takich m.in., jak: 1) dane o sytuacji demograficznej i społecznej; 2) dane o osobach i rodzinach korzystających z pomocy i wsparcia, w tym z powodu ubóstwa²⁵; 3) zadania ośrodków pomocy społecznej działających na terenie Miasta; 4) zasoby instytucjonalne pomocy i wsparcia; 5) kadra MOPR (wraz z zatrudnieniem pomocniczym); 6) zespoły pracy socjalnej i integracji społecznej w MOPR; 7) środki finansowe na wydatki w pomocy społecznej w budżecie Miasta; 8) współpraca z organizacjami pozarządowymi – zadania zlecone w obszarze pomocy i wsparcia.

Wymienione Oceny zasobów zostały pozytywnie zaopiniowane przez komisję Rady Miasta właściwą ds. pomocy społecznej²⁶.

(akta kontroli str. 464-595, 598)

W okresie objętym kontrolą Dyrektor MOPR składał Radzie Miasta coroczne sprawozdania z działalności Ośrodka, w których m.in. przedstawiał (w ostatnim rozdziale) potrzeby w zakresie pomocy społecznej.

Sprawozdania z działalności MOPR prezentowane były przez Dyrektora na posiedzeniach komisji Rady Miasta właściwej do spraw pomocy społecznej oraz

²² Zarządzeniem nr 34 z 13 lutego 2013 r. w sprawie powołania Zespołu ds. opracowania „Strategii rozwiązywania problemów społecznych dla miasta Torunia na lata 2014-2020”.

²³ W Strategii 2014-2020 określono cztery cele strategiczne: 1) zintegrowany system wsparcia rodziny i opieki nad dzieckiem; 2) aktywizacja i integracja grup zagrożonych wykluczeniem społecznym; 3) zintegrowany system wsparcia i aktywizacji osób starszych i niepełnosprawnych; 4) partnerstwo na rzecz aktywizacji podmiotów lokalnych i budowy kapitału społecznego.

²⁴ Praca prowadzona na ulicy, pedagogika ulicy. Forma pracy socjalnej polegającej na świadczeniu wsparcia osobom potrzebującym w środowiskach ich przebywania.

²⁵ Podano np., że w 2017 r. z pomocy i wsparcia z powodu ubóstwa skorzystało 8 027 osób (3 898 rodzin), a w 2018 r. – 7 020 osób (3 972 rodzin).

²⁶ Komisja Polityki Społecznej i Zdrowia oraz Kultury i Promocji – za 2016 r. i za 2017 r., Komisja Zdrowia i Rodziny – za 2018 r.

przedstawiane przez niego na sesjach Rady Miasta, w trakcie których Dyrektor odpowiadał również na pytania radnych dotyczące tych sprawozdań.

(akta kontroli str. 595, 597-598, 628-872)

1.5. Identyfikowanie osób zagrożonych ubóstwem wymagających wsparcia.

Dyrektor MOPR podał, że ze względu na wprowadzenie procedur odnoszących się do wszystkich postępowań prowadzonych przez pracowników socjalnych, nie rozpatrywał konieczności wprowadzenia dodatkowych procedur w zakresie identyfikowania i monitorowania potrzeb różnych grup beneficjentów, np. ubogich, niepełnosprawnych, osób chorych, rodzin niepełnych lub wielodzietnych.

Dyrektor wyjaśnił, że przyjęto uregulowania dotyczące sposobu i trybu postępowania pracowników Działu Pomocy Środowiskowej MOPR w zakresie świadczenia pracy socjalnej oraz dokonywania analiz i oceny zjawisk, które powodują zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej oraz kwalifikowanie do uzyskania tych świadczeń.

Dyrektor wyjaśnił też, że identyfikowanie osób i rodzin wymagających pomocy i dotkniętych różnymi problemami, w tym także problemem ubóstwa, odbywa się poprzez: 1) pracę pracowników socjalnych MOPR; 2) osobiste zgłoszenie się zainteresowanych w Ośrodku; 3) zgłoszenie przez inne osoby (sąsiadów, znajomych, bliskich i dalszych członków rodziny lub osoby obce); 4) zgłoszenie przez instytucję współpracującą z MOPR, np. organy samorządu terytorialnego, szkoły, organizacje pozarządowe, fundacje, stowarzyszenia.

W 2017 r. na terenie działania Ośrodka zidentyfikowano 8 027, a w 2018 r. 7 020 osób żyjących w ubóstwie.

Według wyjaśnień Dyrektora, na terenie Miasta różnymi formami pomocy i wsparcia objęto wszystkie osoby i rodziny wymagające wsparcia z powodu ubóstwa, które zostały zidentyfikowane i zdiagnozowane przez pracowników socjalnych.

W okresie objętym kontrolą MOPR współpracował z 26 organizacjami pozarządowymi (w tym kościelnymi) w realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej na rzecz mieszkańców Miasta.

(akta kontroli str. 153, 157-158, 873, 875-876, 881-886, 888-894)

1.6. Lokalne programy osłonowe oraz projekty socjalne na rzecz osób żyjących w ubóstwie oraz zagrożonych wystąpieniem tego zjawiska.

W latach 2017-2019 (pierwsze półrocze) Miasto nie opracowywało i nie wdrażało lokalnych programów osłonowych skierowanych wyłącznie do osób borykających się z problemem ubóstwa. Pracownicy Działu Pomocy Społecznej Ośrodka realizowali projekty socjalne dotyczące potrzeb wskazanych w rocznych sprawozdaniach z działalności MOPR. W 2017 r. zrealizowano 23, a w 2018 r. 14 takich projektów. Ich adresatami były osoby i rodziny borykające się na co dzień z różnymi problemami społecznymi, w tym dotknięte problemem ubóstwa lub nim zagrożone.

Dwa ze zrealizowanych projektów socjalnych zostały wyróżnione i nagrodzone przez instytucje centralne, tzn. projekt *Podwórko – pokażmy im świat*, został wyróżniony przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a projekt pn. *Punkt informacyjno-doradczy w Areszcie Śledczym*, otrzymał jedną z sześciu nagród indywidualnych przyznanych przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Ponadto Ośrodek realizował projekt *Animator osiedlowy – jako sprzymierzeniec integracji środowiska lokalnego*, skierowany do rodzin zamieszkujących osiedla z budynkami socjalnymi.

(akta kontroli str. 595-596, 598-600)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

Ośrodek monitorował, gromadził, analizował i wykorzystywał dostępne dane dotyczące osób żyjących w ubóstwie oraz zagrożonych tym zjawiskiem i na ich podstawie formułował wnioski dotyczące potrzeb w tym zakresie, przekazywane Radzie Miasta w corocznych ocenach zasobów pomocy społecznej i sprawozdaniach z działalności Ośrodka. Identyfikacja osób żyjących w ubóstwie, poza pracą pracowników socjalnych, wynikała też m.in. ze współpracy z organizacjami pozarządowymi (w tym kościelnymi). MOPR opracował i realizował liczne projekty socjalne na terenie Miasta.

OBSZAR

2. Realizacja działań mających na celu wychodzenie z ubóstwa

Opis stanu
faktycznego

2.1. Formy pomocy osobom żyjącym w ubóstwie.

W latach 2017-2018 liczba mieszkańców Miasta zmniejszyła się o 0,6% (z 191 697 do 190 542). W tym okresie inne wskaźniki zmieniły się w następujący sposób:

- o 43% zmniejszył się odsetek osób korzystających z pomocy społecznej (z 10 391 do 5 927);
- o 12,5% zmniejszyła się liczba osób korzystających z pomocy z tytułu ubóstwa socjalnego (z 8 027 do 7 020);
- o 6,6% zmniejszyła się liczba rodzin korzystających z pomocy społecznej (z 4 904 do 4 580);
- o 1,9% wzrosła liczba rodzin korzystających z pomocy z tytułu ubóstwa socjalnego (z 3 898 do 3 972);
- o 9,3% zmniejszył się odsetek rodzin z dziećmi korzystających z pomocy społecznej (z 1 584 do 1 436);
- o 25,5% zmniejszyła się liczba rodzin z dziećmi korzystających z pomocy z tytułu ubóstwa socjalnego (1 228 do 915).

W latach 2016-2017²⁷ wzrosła o 5,1% liczba mieszkańców Miasta w wieku powyżej 60 lat (z 42 917 do 45 091). W okresie 2017-2018 wzrosła o 8,3% liczba osób powyżej 60 lat korzystających z pomocy społecznej (z 1 377 do 1 491), a o 19,9% wzrosła liczba osób w wieku powyżej 60 lat korzystających z pomocy z tytułu ubóstwa socjalnego (z 457 do 548).

Najczęściej występującym w latach 2017-2018 powodem przyznania przez MOPR pomocy społecznej, było ubóstwo. Z powodu ubóstwa, jako jednego, choć nie zawsze jedyne z powodów wymienionych w art. 7 ustawy o pomocy społecznej, przyznano taką pomoc:

- 1) w 2017 r.: a) rodzinom ubogim – w 3 898 przypadkach, co stanowiło 32,2% wszystkich przypadków (12 124) udzielenia pomocy społecznej rodzinom; b) osobom w rodzinach ubogich – w 8 027 przypadkach, tj. 33,7% wszystkich przypadków (23 811) udzielenia pomocy osobom z tych rodzin;
- 2) w 2018 r.: a) rodzinom ubogim – w 3 972 przypadkach, tzn. 33% wszystkich przypadków (12 048) udzielenia pomocy rodzinom; b) osobom w rodzinach ubogich – w 7 020 przypadkach, tj. 31,2% wszystkich przypadków (22 528) udzielenia pomocy osobom z tych rodzin.

Kolejne trzy (spośród 13) powodów stanowiły: 1) długotrwała lub ciężka choroba: w 2017 r. – 20,5% wszystkich przypadków rodzin i 16,1% osób, a w 2018 r. – 20,4% rodzin i 16,1% osób; 2) bezrobocie: w 2017 r. – 15,8% rodzin i 16,7% osób,

²⁷ Brak było danych na koniec 2018 r.

a w 2018 r. – 12,7% rodzin i 14,2% osób; 3) niepełnosprawność: w 2017 r. – 12,7% rodzin i 9,9% osób, a w 2018 r. – 11,7% rodzin i 9,4% osób objętych pomocą społeczną.

Osoby żyjące w ubóstwie korzystały w latach 2017-2018 z następujących rodzajów pomocy: 1) zasiłek celowy – korzystało 5 654 osób w 2017 r. i 5 433 w 2018 r.; 2) zasiłek okresowy – 3 399 w 2017 r. i 3 179 w 2018 r.); 3) posiłek (1 554 i 1 323); 4) zasiłek stały (821 i 801); 5) usługi opiekuńcze (738 i 793); 6) schronienie (110 i 154); 7) pobyt w domach pomocy społecznej (79 i 91); 8) sprawienie pogrzebu (11 i 31).

MOPR informował o możliwości uzyskania pomocy m.in. z tytułu ubóstwa na swojej stronie internetowej²⁸, w ramach zamieszczanych tam informacji dotyczących zadań realizowanych przez Ośrodek. Co roku w Ośrodku sporządzano informacje dla osób bezdomnych w postaci planów pomocy tym osobom w okresie jesienno-zimowym (październik-marzec) oraz ulotek zawierających szczegółowe informacje dotyczące możliwości skorzystania przez te osoby z różnych form pomocy i wsparcia oraz danych dotyczących instytucji na terenie Miasta, które pomoc realizują i zostały wskazane w ww. planie pomocy. Według wyjaśnień Dyrektora, informacje powyższe (plany, ulotki) były umieszczane na tablicach ogłoszeń w przychodniach, szpitalach, urzędach pocztowych, urzędzie marszałkowskim oraz urzędzie miejskim, policji czy straży miejskiej.

W latach 2017-2019 (pierwsze półrocze) MOPR w świadczeniu pomocy społecznej, szczególnie osobom żyjącym w ubóstwie, współpracował z sześcioma organizacjami pozarządowymi²⁹. Współpraca ta obejmowała m.in.: kwalifikację (wykazy osób sporządzone przez MOPR) do udzielenia pomocy żywnościowej, pomocy rzeczowej (np. odzieży), prowadzenie klubów samopomocy, mieszkań terapeutycznych itp. Opinie i wskazania MOPR, co do adresatów pomocy społecznej, służyły jako podstawa do uzyskania na tę pomoc, dotacji z budżetu Miasta przez organizacje pozarządowe.

(akta kontroli str. 888-889, 894-895, 897-898, 903-955)

2.2. Programy rządowe i resortowe.

Według wyjaśnień Dyrektora, Ośrodek otrzymywał od różnych podmiotów informacje o programach rządowych dotyczących działań na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Informacje te dotyczyły m.in. realizacji programów rządowych i programów osłonowych kierowanych do wybranych grup beneficjentów (np. osób niepełnosprawnych lub starszych). MOPR pozyskiwał ww. informacje także z własnej inicjatywy, m.in. ze stron internetowych, prasy lokalnej, czy też w wyniku współpracy z organami administracji publicznej, organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami.

W okresie objętym kontrolą MOPR uczestniczył w programach rządowych:

1) *Pomoc państwa w zakresie dożywiania* na lata 2014-2020³⁰, realizowanym jako wieloletni program wspierania finansowego gmin. W 2017 r. wydatkowano na realizację tego programu 2 249,9 tys. zł środków finansowych pochodzących z budżetu państwa i 1 449,9 tys. zł ze środków Miasta, a w 2018 r. – 2 007,4 tys. zł z

²⁸ www.mopr.torun.pl (strona dostępna w okresie objętym kontrolą, do dnia jej zakończenia w MOPR, tj. 24 lipca 2019 r.).

²⁹ Były to: Caritas Diecezji Toruńskiej, Stowarzyszenie Opieki nad Dziećmi Opuszczonymi pn. Oratorium im. bł. ks. Bronisława Markiewicza, Polski Komitet Pomocy Społecznej, Fundacja im. św. Brata Alberta, RC fundacja konsultingu i rehabilitacji oraz Fundacja Archipeląg Inicjatyw.

³⁰ Przyjęty uchwałą nr 221 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020 (M. P. z 2015 r. poz. 821 ze zm.).

budżetu państwa i 1 338,3 tys. zł ze środków Miasta. Realizacja tego programu została zakończona 31 grudnia 2018 r.;

2) *Posiłek w szkole i w domu* na lata 2019-2023³¹. Program ten zaczął być realizowany od 1 stycznia 2019 r. i zastąpił ww. program *Pomoc państwa w zakresie dożywiania* na lata 2014-2020. W ramach programu zaplanowano na 2019 r. wydatki w wysokości 3 160 tys. zł, w tym 1 810 tys. zł z budżetu państwa i 1 350 tys. zł – ze środków Miasta;

3) Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014-2020 współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD)³². W ramach realizacji tego programu Ośrodek nawiązał współpracę z takimi organizacjami pozarządowymi, jak: Bank Żywności w Toruniu³³, Polski Komitet Pomocy Społecznej Oddział w Toruniu³⁴, a od 2019 r., również z *Caritas* Diecezji Toruńskiej³⁵. W okresie objętym kontrolą Miasto (ani MOPR) nie poniosło żadnych wydatków na realizację ww. programu.

Ogólna liczba osób objętych dożywianiem, w ramach dwóch pierwszych z ww. programów, w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, wynosiła: 1 554 w 2017 r. (w tym 1 360 uczniów korzystających z posiłków w szkołach), 1 323 w 2018 r. (w tym 1 183 uczniów) i 802 w pierwszym półroczu 2019 r. (w tym 697 uczniów). Z kolei liczba osób korzystających, w ramach tych dwóch programów, z pomocy w formie zasiłku celowego z przeznaczeniem na zakup posiłku lub żywności, którym w drodze decyzji przyznano świadczenia, wynosiła: 6 120 w 2017 r. (3 479 rodzin, 40 946 świadczeń), 4 658 w 2018 r. (2 709 rodzin, 36 878 świadczeń) i 3 848 w pierwszym półroczu 2019 r. (2 924 rodziny, 16 258 świadczeń). Natomiast ogólna liczba osób objętych pomocą w ramach trzeciego z ww. programów, współfinansowanego przez FEAD, wynosiła: 2 597 w 2017 r. (zrealizowane w całości przez Bank Żywności), 3 093 w 2018 r. (realizacja: Bank Żywności – 2 893, PKPS – 200) i 3 239 w 2019 r. (zaplanowane do realizacji: Bank Żywności – 2 839, PKPS – 200, Caritas – 200).

(akta kontroli str. 895-896, 898-902)

2.3. Poradnictwo specjalistyczne.

Z poradnictwa specjalistycznego Ośrodka skorzystały w 2017 r. 904 osoby (589 kobiet i 315 mężczyzn), a w 2018 r. – 1 952 osoby (1 214 kobiet i 738 mężczyzn). Pomoc społeczna w tym zakresie objęła: 1) poradnictwo prawne: w 2017 r. – 327 osób (229 kobiet i 98 mężczyzn), w 2019 r. – 1 180 osób (725 kobiet i 455 mężczyzn); 2) poradnictwo psychologiczne: w 2017 r. – 227 osób (135 kobiet i 92 mężczyzn), w 2018 r. – 105 osób (58 kobiet i 47 mężczyzn); 3) poradnictwo rodzinne: w 2017 r. – 302 osoby (189 kobiet i 113 mężczyzn), w 2018 r. – 523 osoby (339 kobiet i 184 mężczyzn); 4) poradnictwo psychiatryczne: w 2017 r. – 29 osób (17 kobiet i 12 mężczyzn), w 2018 r. – 126 osób (76 kobiet i 50 mężczyzn); 5) poradnictwo pedagogiczne: w 2017 r. – 19 osób (19 kobiet), w 2018 r. – 18 osób (16 kobiet i dwaj mężczyźni). MOPR prowadził w 2017 r. cztery grupy wsparcia, w których uczestniczyło 47 osób, a w 2018 r. – sześć grup wsparcia dla 39 uczestników. Ponadto w 2018 r. prowadzono 20 grup samopomocowych dla 150

³¹ Przyjęty uchwałą nr 140 Rady Ministrów z dnia 15 października 2018 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 (M.P. poz. 1007).

³² Fund for European Aid to the Most Deprived – FEAD. Ww. program operacyjny został opracowany na podstawie Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 223/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym.

³³ Utworzony i prowadzony przez Stowarzyszenie Kujawsko-Pomorski Bank Żywnościowo-Rzeczowy w Toruniu, dalej: „Bank Żywności”.

³⁴ Dalej: „PKPS”.

³⁵ Dalej: „Caritas”.

osób i jedną grupę terapeutyczną dla 12 osób.

(akta kontroli str. 890-891)

2.4. Pomoc osobom żyjącym w ubóstwie w uzyskaniu zatrudnienia.

Ośrodek, udzielając pomocy osobom żyjącym w ubóstwie, współpracował z PUP w działaniach mających na celu reintegrację społeczną i zawodową tych osób. Na podstawie porozumień, podpisanych w latach 2017-2018 pomiędzy MOPR i PUP³⁶, realizowano w ramach działalności Klubu Integracji Społecznej zajęcia z zakresu edukacji zawodowej (*Klub Pracy*) oraz prowadzono indywidualne spotkania z doradcą zawodowym. W latach 2017-2019 (I półr.) MOPR skierował do uczestnictwa w Klubie Integracji Społecznej 198 osób.

Ponadto MOPR we współpracy z PUP udzielał pomocy osobom zagrożonym ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (w tym bezrobotnym), poprzez realizację projektów dofinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego³⁷ w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020. Były to projekty takie, jak:

1) *Wsparcie zatrudnienia osób pełniących funkcje opiekuńcze na terenie Gminy Miasta Toruń*. – projekt zrealizowany w okresie od 1 kwietnia 2017 r. do 30 czerwca 2018 r. Koszt całkowity projektu: 993,9 tys. zł, kwota dofinansowania: 944,2 tys. zł, źródła finansowania: EFS i Miasto;

2) *Aktywne włączenie społeczne na terenie Gminy Miasta Toruń* – termin realizacji: od 1 października 2017 r. do 30 września 2019 r. Koszt całkowity projektu: 1 395,5 tys. zł, kwota dofinansowania: 1 186,2 tys. zł, wkład własny Miasta: 209,3 tys. zł, źródło finansowania: EFS;

3) *Wspieramy mamy* – termin realizacji: od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2020 r. Koszt całkowity: 3 010,0 tys. zł, kwota dofinansowania: 2 558,5 tys. zł, źródła finansowania: EFS i Miasto;

4) *Działaj lokalnie! – aktywizacja społeczności lokalnej na obszarach rewitalizowanych* – termin realizacji: od 1 lipca 2018 r. do 30 czerwca 2020 r. Całkowity koszt realizacji projektu: 1 395,2 tys. zł, kwota dofinansowania: 1 185,9 tys. zł, źródła finansowania: EFS i Miasto;

5) *Toruńskie Centrum Aktywności Społecznej* – termin realizacji: od 1 listopada 2018 r. do 31 października 2020 r. Koszt całkowity: 1 594,2 tys. zł, kwota dofinansowania: 1 355,0 tys. zł, wkład własny: 239,1 tys. zł, źródła dofinansowania: EFS, budżet państwa.

Współpraca MOPR z PUP podczas realizacji ww. projektów obejmowała m.in.: kierowanie podopiecznych Ośrodka do PUP, upowszechnianie ofert pracy, informowanie o wolnych miejscach pracy, poradnictwo zawodowe, doradztwo zawodowe, pośrednictwo pracy, warsztaty motywacyjne i aktywizacyjne oraz *ABC Przedsiębiorczości* (m.in. pomoc w pisaniu CV i listu motywacyjnego).

W latach 2017-2019 (pierwsze półrocze) Ośrodek skierował do Centrum Integracji Społecznej łącznie 1 020 osób (327 w 2017 r., 392 w 2018 r. i 301 w pierwszym półroczu 2019 r.), a do Klubu Integracji Społecznej – 198 osób (71 w 2017 r., 87 w 2018 r. i 40 w pierwszym półroczu 2019 r.).

³⁶ Były to porozumienia z 12 lipca 2017 r. i z 2 maja 2018 r. o podjęcie współpracy w zakresie działań Klubu Integracji Społecznej oraz porozumienia z 1 sierpnia 2017 r. i z 18 maja 2018 r. o realizacji zadań objętych Programem Aktywizacja i Integracja (PAI).

³⁷ Dalej: „EFS”.

MOPR w okresie objętym kontrolą, zgodnie z rozporządzeniami ministra właściwego do spraw pomocy społecznej³⁸, sporządzał w grudniu każdego roku kalendarzowego listę osób uprawnionych, które mogą być skierowane do wykonywania prac społecznie użytecznych na terenie Miasta w roku przyszłym i przysyłał ją do PUP: 1) na 2017 r. – 225 osób (lista sporządzona w grudniu 2016 r.); 2) na 2018 r. – 387 osób (lista z grudnia 2017 r.); 3) na 2019 r. – 284 osób (lista z grudnia 2018 r.).

Pracownicy socjalni Ośrodka w okresie objętym kontrolą zawierali kontrakty socjalne z podopiecznymi MOPR (głównie osobami żyjącymi w ubóstwie). W 2017 r. zawarto takie kontrakty z 434 osobami (5,4% osób żyjących w ubóstwie), w 2018 r. – z 459 osobami (6,5% osób żyjących w ubóstwie), a w pierwszym półroczu 2019 r. – z 353 osobami.

(akta kontroli str. 956, 958-959, 964-989)

2.5. Pomoc w uzyskaniu miejsca zamieszkania.

Liczba bezdomnych na terenie Miasta, zgodnie z przeprowadzanymi co dwa lata ogólnopolskimi badaniami liczby osób bezdomnych³⁹, wynosiła: 1) 319 według badania przeprowadzonego w nocy z 8 na 9 lutego 2017 r.; 2) 272⁴⁰ według badania przeprowadzonego w nocy z 13 na 14 lutego 2019 r.

Pomoc w formie schronienia na terenie Miasta realizowana była w okresie objętym kontrolą przez trzy podmioty: 1) Miejskie Schronisko dla Bezdomnych Mężczyzn (jednostka budżetowa Miasta); 2) Dział Interwencji Kryzysowej MOPR⁴¹ (komórka organizacyjna Ośrodka); 3) Stowarzyszenie Monar – Schronisko dla Osób Bezdomnych *Markot* (organizacja pozarządowa). Do Miejskiego Schroniska dla Bezdomnych Mężczyzn oraz Działu Interwencji Kryzysowej przyjmowane były osoby, które posiadały stałe miejsce zameldowania na terenie Miasta, a z uzasadnionych przyczyn nie mogły przebywać w miejscu stałego zameldowania. W latach 2017-2019 (pierwsze półrocze) z pomocy Miejskiego Schroniska (wraz z noclegownią) skorzystały łącznie 952 osoby (344 w 2017 r., 340 w 2018 r. i 268 w pierwszym półroczu 2019 r.).

W okresie jesienno-zimowym do noclegowni i Działu Interwencji Kryzysowej przyjmowane były wszystkie zainteresowane pomocą osoby (nie było ograniczeń ani limitów przyjęć). Do głównych zadań ww. Działu należało udzielanie schronienia bezdomnym kobietom i bezdomnym kobietom z dziećmi, w sytuacjach wymagających koniecznej pomocy, np. ze względu na przemoc – zapewnienie „krótkiego bezpiecznego pobytu”, a także udostępnienie miejsca schronienia rodzinom z powodu utraty dachu nad głową spowodowanego katastrofą lub klęską żywiołową. W okresie objętym kontrolą z pomocy ww. Działu skorzystały łącznie 144 osoby (49 w 2017 r., 58 w 2018 r. i 37 w pierwszym półroczu 2019 r.). Dział Interwencji Kryzysowej MOPR dysponował 32 miejscami.

Ośrodek zapewniał też mieszkania chronione wychowankom opuszczającym pieczę zastępczą. Liczba osób korzystających z tego typu placówek w latach 2017-2019

³⁸ Tzn. zgodnie z § 3 ust. 1 pkt. 1 obowiązującego do 31 grudnia 2017 r. rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie organizowania prac społecznie użytecznych (Dz.U. Nr 155, poz. 921) oraz zgodnie z § 3 ust. 1 pkt. 1 obowiązującego od 1 stycznia 2018 r. rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 grudnia 2017 r. w sprawie organizowania prac społecznie użytecznych (Dz. U. poz. 2447).

³⁹ Badania te na szczeblu ogólnopolskim koordynował minister właściwy do spraw pomocy społecznej, a na szczeblu wojewódzkim – wojewodowie (<https://www.gov.pl/web/rodzina/edycja-2019-i>) – (strona dostępna 24 lipca 2019 r.).

⁴⁰ W liczbie tej, 250 osób, to mężczyźni (91,9%), 18 osób, to kobiety (6,6%), 4 osoby, to dzieci (1,5%) pod opieką bezdomnych matek w Dziale Interwencji Kryzysowej i Doradztwa Specjalistycznego MOPR.

⁴¹ Tzn. od 25 października 2017 r. do 30 kwietnia 2019 r. – Dział Interwencji Kryzysowej, Poradnictwa, Edukacji i Profilaktyki Uzależnień MOPR, a od 1 maja 2019 r. – Dział Interwencji Kryzysowej i Poradnictwa Specjalistycznego MOPR (do 24 października 2017 r. w MOPR istniał Zespół Interwencji Kryzysowej).

(pierwsze półrocze) wyniosła 29 w 2017 r., 24 w 2018 r. i 22 w pierwszym półroczu 2019 r.

Pracownicy socjalni MOPR wspierali i wspomagali osoby w rozwiązywaniu problemów związanych z ich niekorzystną sytuacją mieszkaniową. Pomoc ta polegała głównie na: 1) dofinansowaniu opłat takich jak czynsz, energia i gaz lub udzielaniu pomocy finansowej na zakup niezbędnych przedmiotów użytku domowego; w pierwszym półroczu 2019 r. pomocą w tej formie objęto łącznie 342 środowiska (rodziny i osoby) na łączną kwotę 59,7 tys. zł; 2) dofinansowaniu remontu mieszkania z tytułu zdarzeń losowych np. pożaru, zalania, klęski żywiołowej; w pierwszym półroczu 2019 r. wsparto dwie rodziny na łączną kwotę 3 tys. zł; 3) wydawaniu zaświadczeń dla Zakładu Gospodarki Mieszkaniowej Miasta dla osób ubiegających się o wynajęcie, zamianę lub przyspieszenie wskazania lokalu z lokalowego zasobu Miasta; w pierwszym półroczu 2019 r. wydano 521 takich zaświadczeń.

(akta kontroli str. 957, 960-963, 1002-1014)

2.6. Finansowanie pomocy osobom żyjącym w ubóstwie.

W 2017 r. wydatki Miasta na pomoc społeczną (dział 852) wyniosły 72 804 tys. zł i stanowiły 6,6% wydatków Miasta ogółem (1 105 803 tys. zł), a w 2018 r. – 78 591 tys. zł, tj. 6,3% wydatków Miasta (1 248 871 tys. zł). Wydatki Miasta na świadczenia przeznaczone dla osób żyjących w ubóstwie⁴² wyniosły 22 652 tys. zł w 2017 r. (31,1% wydatków Miasta na pomoc społeczną) i 21 693 tys. zł w 2018 r. (27,6% wydatków Miasta na pomoc społeczną w ww. roku).

Największe wydatki wśród form wsparcia osób żyjących w ubóstwie (25,9% w 2017 r. i 23,3% w 2018 r.), poniesiono na zasiłki okresowe, najmniejsze (0,3% i 0,4%) – na sprawienie pogrzebu. Wydatki w 2017 r. i w 2018 r. na poszczególne formy pomocy (razem i w przeliczeniu na jedną osobę) kształtowały się następująco:

- zasiłki okresowe – 5 856 tys. zł i 5 062 tys. zł, tzn. 1,7 tys. zł i 1,6 tys. zł na osobę;
- usługi opiekuńcze – 4 402 tys. zł i 4 338 tys. zł, tzn. 6 tys. zł i 5,5 tys. zł na osobę;
- zasiłki stałe – 4 223 tys. zł i 4 152 tys. zł, tzn. 5,1 tys. zł i 5,2 tys. zł na osobę;
- posiłki (obiady, żywność)⁴³ – 3 750 tys. zł i 3 345 tys. zł, tzn. 2,4 tys. zł i 2,5 tys. zł na osobę;
- pobyt w domach pomocy społecznej – 2 401 tys. zł i 2 855 tys. zł, tzn. 30,4 tys. zł i 31,4 tys. zł na osobę;
- zasiłki celowe, z wyłączeniem specjalnych zasiłków celowych – 1 574 tys. zł i 1 488 tys. zł, tzn. po 0,3 tys. zł na osobę w każdym roku;
- sprawienie pogrzebu – 71 tys. zł i 88 tys. zł, tzn. 6,5 tys. zł i 2,8 tys. zł na osobę.

Średni roczny koszt korzystania przez jedną osobę żyjącą w ubóstwie z pomocy społecznej świadczonej przez Miasto, wynosił 2,8 tys. zł w 2017 r.⁴⁴ i 3,1 tys. zł w 2018 r.⁴⁵

(akta kontroli str. 873-880, 888, 982-984)

⁴² Uwzględniono takie świadczenia, jak: 1) składki na ubezpieczenie zdrowotne opłacane za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej (klasyfikacja budżetowa rozdz. 85213); 2) zasiłki celowe (85214 z wyłączeniem specjalnych zasiłków celowych); 3) zasiłki okresowe (85214); 4) sprawienie pogrzebu (85214); 5) pobyt w domach pomocy społecznej osób ubogich (zasiłki stałe) – (85202); 6) Zasiłki stałe (85216); 7) usługi opiekuńcze sprawowane w miejscu zamieszkania (85228); 8) posiłki (obiady, żywność) – Program *Dożywianie* (85295 / 85230), tzn. Program *Pomoc państwa w zakresie dożywiania* na lata 2014-2020.

⁴³ W ramach Programu *Pomoc państwa w zakresie dożywiania* na lata 2014-2020.

⁴⁴ Wydatkowano 22 652 tys. zł na pomoc dla 8 027 osób żyjących w ubóstwie.

⁴⁵ Wydatkowano 21 693 tys. zł na pomoc dla 7 020 osób żyjących w ubóstwie.

2.7. Badanie decyzji administracyjnych i innej dokumentacji osób korzystających ze wsparcia MOPR z powodu ubóstwa.

Badaniem objęto dokumentację 20 osób zarejestrowanych w systemie POMOST⁴⁶, które zakończyły korzystanie ze wsparcia MOPR z tytułu ubóstwa. Z dokumentacji każdej z tych osób wybrano do analizy po jednej decyzji administracyjnej dotyczącej przyznania pomocy społecznej⁴⁷, wydanej w okresie objętym kontrolą. W badanych sprawach jedna osoba objęta była pomocą od roku do dwóch lat i 19 osób od dwóch do pięciu lat. W jednym przypadku udzielono pomocy z urzędu, w pozostałych – na wniosek osoby żyjącej w ubóstwie. Z trzema osobami zawarto kontrakty socjalne.

(akta kontroli str. 1148-1149, 1180-1299)

2.8. Diagnoza sytuacji osoby ubiegającej się o pomoc z tytułu ubóstwa.

We wszystkich 20 badanych sprawach pracownicy socjalni niezwłocznie przeprowadzali rodzinne wywiady środowiskowe. Spośród zbadanych spraw w 15 wywiad rodzinny przeprowadzono w dniu złożenia wniosku o pomoc, w trzech – następnego dnia, w jednym – na drugi dzień i w jednym⁴⁸ – po 11 dniach od złożenia wniosku o pomoc.

W przypadku ubiegania się o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej po raz kolejny, a także gdy nastąpiła zmiana danych zawartych w wywiadzie, pracownik socjalny sporządzał aktualizację wywiadu nie rzadziej niż co 6 miesięcy.

Wywiady środowiskowe zawierały wymagane art. 107 ustawy o pomocy społecznej oraz rozporządzeniem w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego⁴⁹, informacje dotyczące sytuacji mieszkaniowej, rodzinnej, zawodowej, zdrowotnej i zawierały diagnozę sytuacji osoby ubiegającej się o przyznanie pomocy. Diagnoza ta uwzględniała wszystkie ww. wymienione elementy, dokonano w niej oceny sytuacji osoby i sformułowano wnioski.

(akta kontroli str. 1180-1299)

2.9. Budowanie planu pomocy dla osoby żyjącej w ubóstwie.

We wszystkich 20 zbadanych wywiadach środowiskowych zdefiniowano problemy poprzez wskazanie przyczyn wystąpienia z wnioskiem o udzielenie pomocy. Najczęściej był to brak środków do życia, brak pracy, konflikty w rodzinie. Plany pomocy w większości przypadków ograniczały się do wskazania rodzaju świadczenia (pieniężne, niepieniężne), zakresu świadczenia (zasiłki okresowe, celowe, posiłki), wysokości i terminu udzielanej pomocy.

Pracownicy socjalni MOPR nie wybierali problemu dominującego, wskazując na równorzędne potrzeby osoby zainteresowanej (np. żywność, wydatki mieszkaniowe, środki czystości, odzież). Wyjątek stanowiły trzy przypadki⁵⁰ z zawartymi kontraktami socjalnymi, w których problemem dominującym było wyjście z trudnej sytuacji życiowej poprzez wzmocnienie aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub wzmocnienie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. W jednym przypadku kontraktu socjalnego jeszcze nie rozliczono (zaplanowano to na

⁴⁶ Na 20 badanych spraw objęto pomocą 16 osób samotnych (w tym cztery osoby starsze, tj. powyżej 60 lat) i cztery rodziny z dziećmi.

⁴⁷ Na 20 decyzji, sześć wydano w 2017 r., osiem w 2018 r. i sześć w pierwszej połowie 2019 r.

⁴⁸ Sprawa nr 14 (2743/2018-2019/rw).

⁴⁹ Tzn. rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1788).

⁵⁰ Sprawa nr 9(2306/2018/rw) – kontrakt z 2 kwietnia 2019 r. uczestnictwo w pracach społecznie użytecznych i wizyta u doradcy zawodowego PUP w celu zorientowania się o aktualnych ofertach pracy oraz możliwości zatrudnienia; sprawa nr 14(2743/2018-2019/rw) – kontrakt z 13 marca 2018 r. – obowiązek udziału w zajęciach w ramach projektu „Aktywne włączenie społeczne na terenie Gminy Miasta Toruń”; sprawa nr 23(2118/2018/rj) – kontrakt z 4 czerwca 2018 r. działania realizowano w ramach Klubu Integracji Społecznej.

2 grudnia 2019 r.), a w pozostałych dwóch sprawach osoby dotrzymały warunków kontraktów.

Poza sprawami, w których zawarto kontrakty socjalne, plany pomocy ograniczały się do pomocy doraźnej, brak było w nich informacji o planowanej pomocy długofalowej. W planach pomocy dla 12 osób żyjących w ubóstwie zaplanowano pomoc specjalistyczną, w tym w jednym przypadku osoba żyjąca w ubóstwie pomocy tej odmówiła. Wsparcie specjalistyczne obejmowało m.in. usługi: psychologa, prawnika, psychiatry, pedagoga, asystenta rodziny.

Współdziałanie z organizacjami pozarządowymi stwierdzono w dziewięciu badanych sprawach. Polegało ono na:

- współpracy z Bankiem Żywności w sprawie korzystania przez wskazanych podopiecznych (sześć osób) z pomocy w formie żywności w naturze,
- uczestnictwie w grupie wsparcia dla ofiar przemocy i pokrzywdzonych przestępstwem działającym przy CISTOR⁵¹ – jedna osoba,
- uczestnictwo aktywizacji zawodowej w CISTOR – jedna osoba.
- udział w grupie samopomocowej w ramach projektu *Aktywne włączenie społeczne na terenie Gminy Miasta Toruń* – jedna osoba.

Ponadto, jednej osobie zaproponowano pomoc w formie usług opiekuńczych realizowanych przez organizację pozarządową i jednej – udział w zajęciach środowiskowego domu samopomocy. W obu przypadkach osoby, którym zaproponowano pomoc nie wyraziły zgody na jej udzielenie.

Dyrektor MOPR podał, że wszystkie osoby objęte pomocą z tytułu ubóstwa miały możliwość korzystania ze wsparcia w formie różnych grup samopomocowych prowadzonych w ramach realizowanych projektów. W 2018 r. w MOPR działało łącznie 27 grup wsparcia, w tym 20 tylko samopomocowych, w których uczestniczyło łącznie 201 osób. Spotkania w poszczególnych grupach odbywały się od dwóch do czterech razy w miesiącu.

Plany pomocy w zbadanych 20 sprawach były zgodne z potrzebami i oczekiwaniami osób zainteresowanych pomocą.

(akta kontroli str. 1041-1055, 1180-1299)

Na podstawie analizowanych 20 spraw ustalono, że Ośrodek aktywizował zawodowo osoby występujące o pomoc następująco:

- skierowanie do PUP (trzy osoby);
- skierowanie do uczestnictwa w pracach społeczno-użytecznych (dwie osoby);
- skierowanie do udziału w projekcie unijnym (*Działaj lokalnie, Aktywne włączenie społeczne*) – trzy osoby.

Jak wynikało z analizowanej dokumentacji, przyczyną braku aktywizacji zawodowej pozostałych 12 osób, była ich niepełnosprawność, stan zdrowia lub wiek.

Dyrektor MOPR podał, że Ośrodek prowadził stałą współpracę z PUP w zakresie rozwiązywania problemów osób bezrobotnych korzystających jednocześnie z różnych form wsparcia oferowanego przez MOPR. Dzięki współpracy z PUP pracownicy Ośrodka mieli stały dostęp do systemu SEPI⁵², co umożliwiało im stały monitoring sytuacji podopiecznego oraz podejmowanych przez niego działań w kierunku znalezienia zatrudnienia na otwartym rynku pracy.

(akta kontroli str. 1041-1055, 1180-1299)

⁵¹ Stowarzyszenie Partnerstwo Społeczne CISTOR.

⁵² Samorządowa Elektroniczna Platforma Informacyjna.

2.10. Realizacja działań zaplanowanych w planie pomocy.

Ośrodek każdorazowo, w przypadku 20 badanych spraw, wykonał działania ujęte w planie pomocy, z uwzględnieniem zaplanowanej i zrealizowanej formy wsparcia. Działania określone w planie pomocy były realizowane terminowo.

W przypadkach, gdy kontakt klienta z MOPR był więcej niż jednorazowy, Ośrodek dokonywał oceny sytuacji osoby korzystającej ze wsparcia w drodze aktualizacji wywiadu środowiskowego, nie rzadziej niż co sześć miesięcy. W związku z oceną okresową sytuacji osoby korzystającej ze wsparcia, modyfikowano plany pomocy.

W jednym przypadku⁵³ zmiana sytuacji rodzinnej wnioskodawcy spowodowała istotną zmianę planu pomocy.

(akta kontroli str. 1180-1299)

2.11. Skuteczność zrealizowanych działań z punktu widzenia trwałości wychodzenia osób/rodzin z ubóstwa.

Jak wynikało z 20 badanych spraw, Ośrodek dokonywał oceny skuteczności udzielonego wsparcia w trakcie aktualizacji wywiadu, którą sporządzał pracownik socjalny, nie rzadziej niż co 6 miesięcy, wypełniając (pomimo braku zmiany danych) część IV kwestionariusza wywiadu. Natomiast w odniesieniu do osób ubiegających się o comiesięczne wsparcie w formie np. zasiłku celowego, ocena skuteczności udzielonego wsparcia dokonywana była przy okazji sporządzania przez pracownika socjalnego notatki przygotowywanej do przeprowadzonego wcześniej rodzinnego wywiadu środowiskowego.

We wszystkich analizowanych sprawach pomoc została zakończona po zrealizowaniu planu pomocy, który w większości dotyczył pomocy pieniężnej w formie zasiłków, a udzielone wsparcie było zgodne z potrzebami i oczekiwaniami osób zainteresowanych pomocą. W żadnym z analizowanych przypadków nie stwierdzono trwałego wyjścia osoby ze stanu ubóstwa w wyniku pomocy udzielonej jej przez MOPR.

(akta kontroli str. 1180-1299)

Dyrektor MOPR podał, że do najczęstszych powodów zakończenia lub zawieszenia korzystania z pomocy społecznej, pracownicy socjalni zaliczali:

- uzyskanie świadczeń z systemu zabezpieczenia społecznego (renty, emerytury itp.);
- podjęcie zatrudnienia, w tym także poza granicami kraju;
- nabycie prawa do innych świadczeń (rodzinnych, wychowawczych, pielęgnacyjnych itp.),
- osadzenie w aresztach lub zakładach karnych;
- wyprowadzenie się do innej gminy;
- niewywiązywanie się z zobowiązań zawartych w kontrakcie socjalnym.

(akta kontroli str. 1043, 1052)

2.12. Wydawanie decyzji administracyjnych.

W 18 (spośród 20) badanych sprawach, od dnia zgłoszenia o udzielenie pomocy do dnia wydania decyzji w tej sprawie, upłynął okres nie dłuższy niż 15 dni, a w dwóch sprawach – dłuższy niż 15 dni i nie dłuższy niż 30 dni⁵⁴.

⁵³ W sprawie nr 21(3867/2017/rj) ciężarna klientka pomocy była obiektem przemocy ze strony męża. Zaplanowano kontakt z położną i pracę socjalną. Założono *Niebieską Kartę* i udzielono pomocy w miejscu schronienia. Poprzednia pomoc miała charakter finansowy.

⁵⁴ Sprawy nr: 10(2849/2018/rw) – 21 dni i 16(762/2017/rj) – 23 dni.

We wszystkich badanych 20 sprawach nie zachodziły przesłanki, aby zakwalifikować pomoc do udzielonej w trybie art. 48b ust. 5 ustawy o pomocy społecznej⁵⁵.

Wszystkie badane decyzje zostały wydane przez koordynatorów Zespołu Usług Społecznych MOPR oraz Kierownika Działu Pomocy Środowiskowej, z upoważnienia Prezydenta Miasta, udzielonego na podstawie art. 110 ust. 8 ustawy o pomocy społecznej.

Dziesięć badanych decyzji nie zawierało uzasadnienia faktycznego wymaganego art. 107 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁶. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie zawarto w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Osoby ubiegające się o pomoc nie odwołały się od decyzji o jej przyznaniu. We wszystkich przypadkach osoby, którym przyznano pomoc, spełniały kryteria dochodowe, określone w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 1147, 1180-1299)

W badanym okresie do MOPR wpłynęło 79 odwołań od wydanych decyzji: 35 w 2017 r., 28 w 2018 r. i 16 w pierwszym półroczu 2019 r. Samorządowe kolegium odwoławcze utrzymało w mocy 64 zaskarżone decyzje, uchyliło 10, w czterech sprawach stwierdzono uchybienie terminu do wniesienia odwołania, a w jednej potraktowano odwołanie jako nowy wniosek.

(akta kontroli str. 1052-1053)

2.13. Odmowa wsparcia z tytułu ubóstwa.

W badanym okresie w Ośrodku wydano 554⁵⁷ decyzje odmawiające pomocy z tytułu ubóstwa.

(akta kontroli str. 1040)

Szczegółowa analiza kontrolna 10 losowo wybranych spraw, w których odmówiono wsparcia z tytułu ubóstwa, wykazała, że:

- wydanie odmownej decyzji poprzedzono analizą wniosku, zwłaszcza pod kątem spełnienia kryteriów finansowych;
- pracownik socjalny każdorazowo przeprowadzał rodzinny wywiad środowiskowy u osoby lub rodziny ubiegającej się o pomoc;
- w siedmiu sprawach decyzje odmowne zostały wydane w terminie do miesiąca od daty wpływu wniosku o pomoc;
- w trzech sprawach⁵⁸ decyzje odmowne zostały wydane w terminie powyżej miesiąca, jednakże nie przekraczającym dwóch miesięcy od daty wpływu wniosku o pomoc. Powodem wydłużenia terminu załatwienia sprawy, o którym skutecznie powiadomiono wnioskodawców, była konieczność dostarczenia dodatkowych dokumentów niezbędnych do prawidłowego ustalenia sytuacji finansowej wnioskodawcy lub rodziny;
- decyzje zawierały wszystkie wymagane dane, o których mowa w art. 107 § 1 Kpa (w tym oznaczenie strony lub strony oraz powołanie podstawy prawnej) i zostały podpisane przez pracowników Ośrodka posiadających upoważnienie Prezydenta Miasta do wydawania decyzji administracyjnych w indywidualnych sprawach z zakresu pomocy społecznej.

⁵⁵ Przepis ten wskazuje na możliwość udzielenia pomocy, odstępując od przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego oraz wydania decyzji administracyjnej, np. w sytuacji klęski żywiołowej, zdarzenia losowego.

⁵⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm., dalej: „Kpa”.

⁵⁷ W 2017 r. – 156, w 2018 r. – 262, w pierwszym półroczu 2019 r. – 136.

⁵⁸ Sprawy nr: 71, 82, 126.

W jednym przypadku wnioskodawca wykorzystał tryb odwoławczy. W decyzji z 20 lutego 2018 r. odmówiono mu przyznania zasiłku okresowego z uwagi na przekroczenie kryterium dochodowego. Strona złożyła 22 lutego 2018 r. odwołanie od decyzji. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Toruniu w decyzji z 28 marca 2018 r. orzekło o utrzymaniu w mocy zaskarżonej decyzji.

W badanych decyzjach odmówiono przyznania świadczenia z następujących przyczyn:

- w pięciu sprawach⁵⁹ – przekroczenie kryterium dochodowego, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej,
- w pięciu sprawach⁶⁰ – brak współdziałania osoby lub rodziny z pracownikiem socjalnym, o którym mowa w art. 11 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

Brak współdziałania z pracownikiem socjalnym przejawiał się m.in. w odmowie uczestnictwa w zajęciach CISTOR, niezgłoszenie się do prac społecznie użytecznych, niedostarczenie dokumentów niezbędnych do ustalenia sytuacji finansowej wnioskodawcy.

(akta kontroli str. 1150-1179)

2.14. Badanie ankietowe osób objętych wsparciem z tytułu ubóstwa.

W celu rozeznania opinii osób objętych wsparciem Ośrodka z tytułu ubóstwa, na temat udzielonej pomocy, przekazano za pośrednictwem Dyrektora MOPR, pisma do 30 takich osób, z prośbą o wypełnienie ankiety dotyczącej otrzymanej pomocy. Odpowiedzi udzieliło 29 osób. Wśród ankietowanych, 21 osób stwierdziło, że pracownik socjalny właściwie zanalizował sytuację i określił ich potrzeby w zakresie pomocy społecznej, „częściowo” – pięć osób, „trudno powiedzieć” – dwie osoby, jedna osoba nie odpowiedziała na to pytanie. Skuteczność udzielonego wsparcia pomocy społecznej bardzo dobrze i dobrze oceniły 22 osoby, średnio – sześć osób, źle – jedna. Za działania, które przyniosły największe zadowolenia (korzyści) uznano zasiłki (pomoc finansową) – 10 osób i wsparcie ze strony pracownika socjalnego – 7 osób⁶¹. Najwięcej, bo 13 osób oczekiwałoby pomocy ze strony Ośrodka w formie zasiłku (pomocy finansowej), pięć osób nie wypowiedziało się na ten temat, dwie osoby oczekiwałyby „pomocy materialnej”, dwie – „pomocy doraźnej”⁶². Poprawę skuteczności pomocy udzielanej osobom ubogim można byłoby osiągnąć, zdaniem pięciu ankietowanych, poprzez podwyższenie zasiłku (wsparcia finansowego), a zdaniem czterech – przez podwyższenie kryterium dochodowego. Osiem osób nie udzieliło odpowiedzi na ten temat, trzy osoby odpowiedziały w tej kwestii: „nie wiem”⁶³.

(akta kontroli str. 1057-1146)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W dziesięciu spośród 20 przebadanych przez NIK decyzjach przyznających pomoc, tj. uwzględniających żądanie wnioskodawców⁶⁴, nie zawarto uzasadnienia faktycznego (co było wymagane w art. 107 § 1 pkt 6 i § 3 Kpa) względnie klauzuli,

⁵⁹ Sprawy nr: 82, 155, 303, 399, 507.

⁶⁰ Sprawy nr: 49, 71, 126, 284, 405.

⁶¹ Sześć osób w tej kwestii nie udzieliło odpowiedzi, a pozostałe sześć osób udzieliło sześciu różnych odpowiedzi, m.in. takich, jak: „leki”, „żywność”, „pomoc materialna”.

⁶² Pozostałe siedem osób udzieliło siedmiu różnych odpowiedzi, m.in. takich, jak: „ubezpieczenie”, „równe traktowanie”, „pomoc w odzyskaniu dzieci i mieszkania”, „jak największe wsparcie”.

⁶³ Pozostałe dziewięć osób udzieliło dziewięciu różnych odpowiedzi, m.in. takich, jak: „poprawić funkcjonowanie”, „większe zainteresowanie osobami”, „większa kontrola osób potrzebujących pomocy”, „poprawa materialna”.

⁶⁴ Sprawy nr: 3(2938/2017/rw), 4(3178/2017/rw), 5(5204/2017/rw), 9(2306/2018/rw), 12(5084/2018/rw), 18(1924/2017/rj), 20(3414/2017/rj), 21(3867/2017/rj), 28(4627/2018-2019/rj), 30(4878/2018-2019/rj).

że organ odstępuje – na podstawie art. 107 § 4 Kpa – od uzasadnienia faktycznego decyzji z powodu spełnienia w całości żądania strony.

(akta kontroli str. 1148, 1180-1318)

Dyrektor MOPR podał, że Ośrodek, uwzględniając ww. ustalenia NIK, rozszerzył od 19 lipca 2019 r. uzasadnienie decyzji administracyjnych o uzasadnienie faktyczne. Podał, że aktualnie trwają prace nad rozszerzeniem uzasadnienia faktycznego we wszystkich wzorach decyzji administracyjnych.

(akta kontroli str. 1041-1042, 1045, 1054-1055)

OCENA CZĄSTKOWA

Ośrodek przyznawał pomoc z powodu ubóstwa, zgodnie z obowiązującymi przepisami, rzetelnie przeprowadzał i aktualizował wywiady środowiskowe oraz opracowywał i realizował plany pomocy dla osób żyjących w ubóstwie zgodnie z ich potrzebami i oczekiwaniami. Zapewnił też tym osobom udział w programach rządowych i resortowych, a także specjalistyczne poradnictwo oraz pomoc w uzyskaniu zatrudnienia i w rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych. Nie stwierdzono⁶⁵ jednak trwałego wyjścia z ubóstwa żadnej z osób objętych pomocą. Za nieprawidłowe Izba uznała brak, w dziesięciu spośród 30 zbadanych decyzji⁶⁶, uzasadnienia faktycznego (wymaganego przepisami art. 107 § 1 pkt 6 Kpa) lub brak klauzuli, że organ odstępuje od uzasadnienia faktycznego decyzji z powodu spełnienia w całości żądania strony. Ten brak formalny nie miał wpływu na udzieloną pomoc.

OBSZAR

3. Efekty podejmowanych działań zmierzających do ograniczenia skali ubóstwa

Opis stanu faktycznego

3.1. Rotacja osób, którym przyznano pomoc z tytułu ubóstwa.

W latach: 2016, 2017 i 2018 przyznano pomoc społeczną z powodu ubóstwa odpowiednio: 8 983, 8 027 i 7 020 osobom. W ww. okresie z pomocy z tego tytułu przestało korzystać: 699, 682 i 569 osób, a wskaźnik rotacji⁶⁷ wyniósł: 11,9%, 8,5% i 8,1%. W tym samym czasie w Ośrodku po raz pierwszy pomocy z powodu ubóstwa udzielono odpowiednio: 1 067, 871 i 659 osobom.

(akta kontroli str. 1038-1039)

3.2. Wiedza na temat dalszych losów beneficjentów (w tym osób starszych) pomocy oraz analiza skuteczności udzielanej pomocy z tytułu ubóstwa.

Dyrektor Ośrodka podał, że:

- pracownicy socjalni MOPR najczęściej nie posiadają informacji odnośnie dalszych losów osób, które zakończyły korzystanie z pomocy Ośrodka i sygnalizują coraz częściej sytuację, że osoby lub rodziny usamodzielniane nie chcą być identyfikowane z pomocą społeczną i nie wyrażają chęci na jakikolwiek kontakt z pracownikami MOPR;
- ustawa o pomocy społecznej nie obliguje Ośrodka do monitorowania sytuacji osoby lub rodziny po zaprzestaniu korzystania przez nich z różnych form pomocy i wsparcia;
- MOPR w ramach swoich zadań monitoruje wyłącznie przypadki, gdy osoby lub rodziny zaprzestały korzystać ze wsparcia materialnego (finansowego lub w naturze), ale nadal korzystają ze wsparcia w ramach szeroko pojętej pracy socjalnej; w tych przypadkach pracownicy socjalni pozostają we współpracy

⁶⁵ W badanych 20 sprawach.

⁶⁶ Tzn. 20 pozytywnych i 10 odmownych.

⁶⁷ Tzn. wyrażony w procentach stosunek liczby osób, które przestały korzystać z pomocy z tytułu ubóstwa w danym roku, do łącznej liczby beneficjentów pomocy z tytułu ubóstwa w danym roku.

z podmiotami, które zostały włączone w proces poprawy sytuacji osoby lub rodziny; współpraca ta polega głównie na wymianie informacji oraz współdziałaniu w rozwiązywaniu zaistniałych problemów;

- z uwagi na obserwowany od 2015 r. systematyczny spadek (o 16%) liczby osób i rodzin korzystających z różnych form pomocy i wsparcia, przy jednoczesnym spadku (o 42,6%) w analizowanym okresie, liczby środowisk dotkniętych bezrobociem, Ośrodek nie podejmował działań ani nie zlecał badania grupy osób korzystających ze wsparcia Ośrodka z tytułu ubóstwa; jednocześnie w latach 2015-2018 obserwowana była w Mieście tendencja wzrostowa (o 5%) w liczbie środowisk korzystających z pomocy przy dochodzie przekraczającym kryterium określone w ustawie o pomocy społecznej;
- nie dokonywano ewaluacji skuteczności oferowanych form pomocy, jednak pracownicy socjalni posiadali niezbędną wiedzę w tym zakresie, gdyż do ich obowiązków należało dokonywanie analizy sytuacji i ocena zjawisk rodzących zapotrzebowanie na konkretne usługi społeczne;
- MOPR od wielu lat pozostawał w stałym i nieprzerwanym kontakcie z organizacjami pozarządowymi w sprawach osób zagrożonych wykluczeniem społecznym lub wykluczonych społecznie; w zakresie realizacji usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych oraz pomocy materialnej dla osób i rodzin potrzebujących, MOPR na bieżąco współpracował z: PKPS, Polskim Czerwonym Krzyżem, Fundacją Agencji Służby Społecznej, Caritas; w zakresie realizacji Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020 Ośrodek od wielu lat współpracował z Bankiem Żywności, PKPS i Caritas, a w kwestii prowadzenia klubów samopomocy – z Fundacją Gospodarczą PRO-EUROPA, Centrum Integracji Społecznej, Fundacją Konsultingu i Rehabilitacji.

(akta kontroli str. 1043, 1052, 1056, 1326-1330)

Ośrodek, co roku przekazywał do Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej Urzędu Miasta informację o realizowanych w roku poprzednim działaniach na rzecz osób starszych. Informacja ta była przekazywana w związku z koniecznością realizacji art. 5 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych⁶⁸, tj. corocznego przedstawiania przez Radę Ministrów Sejmowi i Senatowi informacji o sytuacji osób starszych.

Z informacji przekazanej w lipcu 2019 r. wynikało, że sprawę zabezpieczenia pomocy i wsparcia dla osób starszych, MOPR traktuje jako jedno z nadrzędnych i priorytetowych zadań przez siebie realizowanych. Działania Ośrodka w tym zakresie miały na celu: prowadzenie polityki senioralnej ukierunkowanej na jak najdłuższą aktywność społeczną, zawodową i rodzinną osób starszych, utrzymanie ich jak najdłużej w miejscu zamieszkania, zapobieganie wykluczeniu społecznemu i marginalizacji. Szczególną pomocą skierowaną do osób starszych była realizacja usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych w miejscu zamieszkania świadczeniobiorców. Pracownicy socjalni w ramach prowadzonej pracy socjalnej przeprowadzali wizyty monitoringowe celem sprawdzenia jakości świadczonych usług. W 2018 r. przeprowadzono łącznie 667 wizyt monitoringowych.

(akta kontroli str. 1056, 1328-1330)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

W MOPR nie dokonywano ewaluacji skuteczności form pomocy i na ogół nie posiadano informacji o osobach, które zakończyły korzystanie z pomocy. Wiedzę o niektórych z tych osób pozyskiwano od pracowników socjalnych oraz ze

⁶⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 1705.

współpracy z organizacjami pozarządowymi. Liczba osób, którym po raz pierwszy udzielono pomocy z tytułu ubóstwa, spadła z 1067 w 2016 r. do 659 w 2018 r. Nastąpił także spadek wskaźnika rotacji z 11,9% w 2016 r. do 8,1% w 2018 r.

IV. Wniosek

Wniosek W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnioskuje o każdorazowe formułowanie uzasadnienia faktycznego w decyzjach administracyjnych wydawanych przez MOPR lub zamieszczania klauzul, że organ odstępuje od uzasadnienia faktycznego decyzji z powodu spełnienia w całości żądania strony.

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

*Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie wykonania
wniosków*

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

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

Bydgoszcz, października 2019 r.

Kontroler
Wiesław Janowski
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Kontroler
Andrzej Maciejski
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
Oliwia Bar

.....
podpis