



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.010.02.2019

Anna Sikorska
Kierownik
Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej
w Lubiczu
87-162 Lubicz , ul. Toruńska 56

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/041

Pomoc świadczona przez gminy osobom żyjącym w ubóstwie.

I. Dane identyfikacyjne

<i>Jednostka kontrolowana</i>	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Lubiczu ¹ , 87-162 Lubicz, ul. Toruńska 56
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Anna Sikorska – Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Lubiczu ² , od 1 czerwca 1990 r.
<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 (I półrocze). Do realizacji celu kontroli wykorzystano także dane statystyczne i dokumenty strategiczne Gminy Lubicz z lat wcześniejszych.
<i>Podstawa prawna podjęcia kontroli</i>	Art. 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>Kontroler</i>	Andrzej Grzymysławski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/93/2019 z 14 czerwca 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Ośrodek prowadził działania mające na celu ograniczenie ubóstwa na terenie Gminy Lubicz⁵. W tym celu identyfikował mieszkańców zagrożonych lub żyjących w ubóstwie oraz projektował działania ograniczające jego wzrost. W latach 2017-2018⁶ na terenie Gminy zmniejszeniu uległa zarówno liczba osób, jak i rodzin korzystających z pomocy z tytułu ubóstwa socjalnego (odpowiednio o 49%, tj. z 1 108 do 566 osób i o 40%, tj. z 384 do 229 rodzin).

Badanie spraw 20 osób korzystających ze wsparcia GOPS wykazało, że pomoc z powodu ubóstwa była przyznawana zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym ustawą z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁷. 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 lokalnych oraz rządowych programach i projektach socjalnych, specjalistyczne poradnictwo, a także pomoc w uzyskaniu zatrudnienia i w rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych. W analizowanych sprawach dokonano ewaluacji skuteczności

¹ Dalej: „GOPS” lub „Ośrodek”.

² Dalej: „Kierownik”.

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

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

⁵ Dalej: „Gmina”.

⁶ Wg stanu na 31 grudnia 2018 r. w porównaniu do stanu z końca 2016 r.

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1508, ze zm. (dalej: „ustawa o pomocy społecznej”).

form udzielonej pomocy i w ośmiu przypadkach stwierdzono wyjście ze stanu ubóstwa osób objętych wsparciem.

Ośrodek jako podmiot koordynujący i odpowiedzialny za monitorowanie działań wyznaczonych w Strategii Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy na lata 2014-2020 oraz działań określonych w lokalnych programach osłonowych i projektach socjalnych, wywiązywał się z obowiązku ich ewaluacji i opracowywania raportów w tym zakresie. NIK wskazuje jednak, że realizacja powyższych zadań odbywała się przy stanie zatrudnienia pracowników socjalnych niższym, niż wymagany przez art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Ośrodek, w myśl postanowień statutu⁹, był jednostką budżetową Gminy. Kierownik GOPS działał m.in. na podstawie pełnomocnictw i upoważnień udzielonych mu przez Wójta Gminy. Zgodnie z postanowieniami Statutu, celem działania Ośrodka było:

- umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia oraz zapobieganie powstawaniu tych sytuacji;
- zaspokajanie niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin oraz umożliwianie im bytowania w warunkach odpowiadających godności człowieka;
- doprowadzenie do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem.

W zakresie związanym z ograniczaniem zjawiska ubóstwa do zadań Ośrodka należało, m.in.: udzielanie świadczeń określonych w ustawie o pomocy społecznej; przyznawanie i wypłacanie świadczeń rodzinnych, alimentacyjnych, dodatków mieszkaniowych i energetycznych oraz innych; prowadzenie pracy socjalnej; realizacja zadań wynikających z rozeznanych potrzeb, w tym tworzenie i realizacja programów osłonowych; współdziałanie z administracją rządową, samorządową oraz innymi organizacjami w celu realizacji zadań Ośrodka.

Stosownie do postanowień regulaminu organizacyjnego GOPS¹⁰, zakres działań pracownika socjalnego obejmował, m.in.: rozpoznawanie i ustalanie potrzeb w zakresie pomocy społecznej przy współudziale terenowych przedstawicieli społecznych (radnych, sołtysów) oraz instytucji samorządowych; rozpoznawanie potrzeb środowiska i organizację ich zaspokajania - prowadzenie wywiadów środowiskowych, organizowanie usług osobom starszym i niepełnosprawnym; opracowywanie wniosków dot. problemów socjalnych środowiska lub grup

⁸ 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.

⁹ Nadanego uchwałą Nr XI/101/2015 Rady Gminy Lubicz z dnia 17 lipca 2015 r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Lubiczu; dalej: „Statut”.

¹⁰ W okresie objętym kontrolą obowiązywały kolejno dwa regulaminy organizacyjne GOPS, wprowadzone zarządzeniami Kierownika Ośrodka - z 17 sierpnia 2015 r. (obowiązywało do 27 marca 2018 r.) i z 28 marca 2018 r.

środowiskowych; stałą identyfikację osób i rodzin wykluczonych społecznie oraz ubogich; przygotowywanie i prowadzenie projektów socjalnych; prowadzenie działalności profilaktycznej i pracy socjalnej, w tym z wykorzystaniem kontraktu socjalnego i innych dostępnych narzędzi.

(dowód: akta kontroli str. 5-23)

Stan zatrudnienia pracowników socjalnych w GOPS w latach 2017-2019 (I połowa) wynosił od 10 do 11 osób i nie spełniał wymogów określonych w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej, co przedstawiono szerzej w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

W Ośrodku nie powoływano działu (zespołu) ds. osób żyjących w ubóstwie. Zadania pomocy społecznej, odnoszące się m.in. do osób ubogich realizowali wszyscy pracownicy socjalni, z uwzględnieniem wyznaczonych rejonów działania.

(dowód: akta kontroli str. 140, 154, 175, 739-740)

W okresie objętym kontrolą pracownicy socjalni nie uczestniczyli w specjalistycznych szkoleniach lub seminariach podnoszących kwalifikacje w zakresie problematyki dotyczącej wyłącznie ubóstwa wśród mieszkańców gminy. Brali natomiast udział w szkoleniach przydatnych w prowadzeniu pracy socjalnej. Korzystali także z poradnictwa superwizyjnego¹¹. Wydatki Ośrodka z tytułu szkoleń związanych z pomocą społeczną w latach 2017, 2018 i w I połowie 2019 r. wyniosły odpowiednio: 4,8 tys. zł, 3,6 tys. zł i 2,2 tys. zł.

Planowane wydatki na szkolenia były corocznie uwzględniane w projektach budżetu Ośrodka przedkładanych Wójtowi Gminy. Ośrodek poza planem nie zgłaszał Wójtowi Gminy potrzeb w powyższym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 24-37)

1.2. Zgodnie z art. 15 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej, w GOPS dokonywano analizy i oceny zjawisk stwarzających zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej, w tym zjawiska ubóstwa. Zadanie to realizowano głównie poprzez bieżące monitorowanie przez pracowników socjalnych środowisk mieszkańców Gminy oraz rozpoznawanie ich sytuacji, problemów i potrzeb w trakcie przeprowadzanych wywiadów środowiskowych i bieżącej pracy socjalnej, a także współpracy z lokalnymi liderami (radnymi, sołtysami) oraz przedstawicielami instytucji i organizacji pozarządowych działających na terenie Gminy. Diagnozy potrzeb w powyższym zakresie dokonywano także w ramach: corocznej oceny zasobów pomocy społecznej Gminy; realizacji „Strategii Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Lubicz na lata 2014-2020”¹² oraz poszczególnych programów osłonowych¹³. Analizy i oceny zjawiska ubóstwa, zawartej w powyższych opracowaniach nie ujmowano w odrębnym dokumencie.

Kierownik Ośrodka podała, że diagnoza zjawiska ubóstwa była dokonywana i aktualizowana przez GOPS na podstawie m.in.: danych statystycznych (w tym, demograficznych), dotyczących osób i rodzin dotkniętych tym problemem oraz

¹¹ Superwizja (ang. clinical supervision) - metoda używana w konsultacjach, psychoterapii i innych dyscyplinach związanych z opieką nad zdrowiem psychicznym oraz kontaktach z osobami dotkniętymi psychologicznymi problemami zdrowotnymi. Tutaj, stosowana w odniesieniu do pracowników socjalnych w formie szkoleń i poradnictwa, zapobiegających problemowi wypalenia zawodowego.

¹² Przyjętej uchwałą nr XLIX/575/2014 Rady Gminy Lubicz z dnia 25 kwietnia 2014 r., dalej: „Strategia”.

¹³ W tym, m.in.: wieloletniego programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020 (M.P. poz. 1024), dalej: „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, „Programu Wspierania Seniorów w Gminie Lubicz” za lata 2017-2018, przyjętego uchwałą Rady Gminy Lubicz z dnia 25 sierpnia 2017 r., dalej: „Program Wspierania Seniorów” oraz pozostałych programów i projektów socjalnych, których realizację przedstawiono w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

korzystających z tego powodu ze wsparcia; danych z wywiadów środowiskowych oraz pozostałych danych ewidencjonowanych w systemie informatycznym „POMOST”¹⁴; danych organizacji pozarządowych oraz informacji uzyskiwanych od sołtysów i innych lokalnych liderów; własnych badań¹⁵.

Ze sprawozdań z działalności GOPS oraz z realizacji Strategii i lokalnych programów osłonowych wynikały, m.in.: liczba i struktura osób korzystających z pomocy społecznej, przyczyny wystąpienia o wsparcie oraz formy pomocy, na które zgłaszano zapotrzebowanie (bilans potrzeb). W latach 2017-2018 Kierownik Ośrodka, w ramach rozpoznawania problemów i sytuacji osób żyjących w ubóstwie, wystosowała do radnych Gminy, sołtysów, kierowników placówek służby zdrowia i placówek oświatowych, parafii katolickich i organizacji pozarządowych z terenu Gminy, apele o pomoc w identyfikowaniu osób wymagających wsparcia, w tym m.in. ubogich.

(dowód: akta kontroli str. 38-132, 138-305, 312-313, 319-395, 728-729, 741-757)

1.3. Strategia zawierała diagnozę sytuacji społecznej w Gminie, prognozę zmian w zakresie objętym uregulowaniem oraz określenie: celów strategicznych projektowanych zmian, kierunków niezbędnych działań, sposobu realizacji Strategii i źródeł jej finansowania, wskaźników wykonania zadań i podmiotów odpowiedzialnych za ich realizację. Projekt Strategii był opracowany przez GOPS na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej.

W Strategii ujęto m.in. problematykę dotyczącą wsparcia osób ubogich. W diagnozie społecznej problemu ubóstwa i bezdomności przedstawiono dotyczące tego obszaru dane statystyczne z lat 2009-2013 oraz wynikające z nich tendencje i wnioski. W analizie obszaru, jako słabe strony wskazano, m.in.: stały i wysoki poziom ubóstwa, dużą liczbę rodzin korzystających z pomocy społecznej ze względu na bezrobocie i małą aktywność w poszukiwaniu pracy. Wśród zagrożeń wymieniono m.in. starzenie się społeczeństwa oraz wzrastającą liczbę rodzin dysfunkcyjnych i rodzin o niskich kompetencjach rodzicielskich i społeczno-zawodowych. Do mocnych stron zaliczono, m.in.: zaangażowanie władz samorządowych i służb społecznych w poszukiwaniu nowych rozwiązań w sferze polityki społecznej, powołanie i działalność spółdzielni socjalnej, wzrost poziomu aktywności społecznej i zawodowej wśród mieszkańców korzystających z pomocy społecznej, wsparcie samorządu lokalnego dla organizacji pozarządowych, działających na rzecz m.in. osób starszych.

W Strategii wskazano misję samorządu lokalnego w obszarze polityki społecznej, cele strategiczne i operacyjne tej polityki oraz służące ich realizacji zadania. Dla potrzeb monitoringu i ewaluacji określono wskaźniki wykonania ww. zadań oraz podmioty uczestniczące w ich realizacji.

Jako realizatorów zadań wskazano: GOPS, Urząd Gminy, Powiatowy Urząd Pracy¹⁶, przedsiębiorców, podmioty ekonomii społecznej i organizacje pozarządowe. Wśród źródeł finansowania wymieniono środki: budżetu Gminy, Europejskiego Funduszu Społecznego¹⁷, organizacji pozarządowych, PUP, a także dotacje i darowizny.

¹⁴ „POMOST Std (Standard)” jest systemem informatycznym przeznaczonym dla jednostek organizacyjnych pomocy społecznej i wspomagającym je w realizacji zadań gminy i powiatu, wynikających z ustawy o pomocy społecznej i towarzyszących jej aktów prawnych.

¹⁵ M.in. przeprowadzonych przez GOPS badań społecznych (w tym ankietowych) nad osobami w wieku senioralnym na terenie Gminy. Wynikiem tych badań było opracowanie i wdrożenie Programu Wspierania Seniorów.

¹⁶ Dalej: „PUP”.

¹⁷ Dalej: „EFS”.

W Strategii określono, że monitoring i ewaluacja zapisów strategicznych polegać będzie na systematycznej ocenie realizowanych działań oraz modyfikacji kierunków działania w przypadku istotnych zmian społecznych. GOPS dokonywał corocznie oceny realizacji określonych w Strategii zadań, sporządzając sprawozdania z tej realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 38-90)

Kierownik Ośrodka podała, że projekt Strategii na etapie jego opracowywania był konsultowany z innymi instytucjami i organizacjami pozarządowymi w trakcie licznych spotkań i dyskusji. Strategia, w okresie jej obowiązywania nie była aktualizowana. W raportach podsumowujących realizację Strategii podano, że nie wymaga ona zmian lub modyfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 91-132, 743-745)

Z przekazywanych przez Kierownika GOPS do Rady Gminy sprawozdań z realizacji zadań ujętych w Strategii wynikało, że Ośrodek realizował we własnym zakresie oraz we współpracy z innymi podmiotami działania wpisujące się w poszczególne cele Strategii oraz cele statutowe Ośrodka.

Osoby żyjące w ubóstwie lub nim zagrożone obejmowano pomocą w formie m.in.: zasiłków wypłacanych na podstawie ustawy o pomocy społecznej, dodatków mieszkaniowych i energetycznych, usług opiekuńczych, pracy socjalnej i poradnictwa specjalistycznego. Realizowano programy osłonowe, m.in.: „Wigilia 2017” i „Wigilia 2018” – skierowane do osób starszych, ubogich, samotnych i bezdomnych. Realizowano również program aktywizujący społecznie i zawodowo osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, „Program Wspierania Seniorów”. W ramach realizacji wieloletniego programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” obejmowano pomocą w formie posiłków oraz zasiłków celowych na zakup żywności m.in. osoby starsze, chore i niepełnosprawne. W Ośrodku prowadzono specjalistyczne poradnictwo prawne, psychologiczne, zawodowe, rodzinne, socjalne oraz dotyczące wieku senioralnego. Zakres realizowanych działań był przedstawiany w sprawozdaniach z realizacji Strategii i poszczególnych programów osłonowych oraz w sprawozdaniach z działalności GOPS¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 91-132, 242-306, 405-407)

1.4. W okresie objętym kontrolą GOPS przygotowywał i przedstawiał Radzie Gminy ocenę zasobów pomocy społecznej w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej za lata 2017 i 2018. Ocena ta zawierała elementy wymagane w art. 16a ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, obejmujące: infrastrukturę, kadre, organizacje pozarządowe i nakłady finansowe na zadania pomocy społecznej, bez względu na podmiot je finansujący i realizujący. W dokumentach tych wykazywano, m.in.: dane dotyczące osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej, rodzaje ich problemów oraz ich rozkład ilościowy, a także formy pomocy udzielanej osobom ubogim. Powyższe oceny, po ich omówieniu przez Kierownika GOPS, były przyjęte przez Radę Gminy.

(dowód: akta kontroli str. 133-241)

W latach 2017-2018 kierownik GOPS, realizując postanowienia zawarte w art. 110 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej, przedstawiał Radzie Gminy coroczne sprawozdania z działalności Ośrodka oraz potrzeby w zakresie pomocy społecznej. Dotyczyły one m.in.: utworzenia domu dziennego pobytu dla seniorów, rozwoju

¹⁸ Przedmiot i zakres realizacji działań określonych w Strategii przedstawiono szerzej w części wystąpienia pokontrolnego dotyczącej lokalnych programów osłonowych i projektów socjalnych oraz działań mających na celu wychodzenie z ubóstwa.

usług opiekuńczych, zwiększenia liczby mieszkań komunalnych i socjalnych, zapewnienia miejsc schronienia dla osób bezdomnych, poprawy warunków lokalowych do pracy socjalnej.

(dowód: akta kontroli str. 135-137, 242-306, 745)

Zasady dotyczące identyfikowania osób ubogich i rozpoznawania ich potrzeb były w Ośrodku uregulowane Zarządzeniem Kierownika GOPS z 22 grudnia 2017 r.¹⁹

W zarządzeniu tym określono, że identyfikacja osób i rodzin ubogich powinna odbywać się poprzez, m.in.: systematyczny monitoring środowiska lokalnego mieszkańców Gminy, pracę socjalną, współpracę z lokalnymi liderami, instytucjami i organizacjami oraz wolontariuszami, a także poprzez analizę danych dostępnych w systemie POMOST i w sprawozdaniach merytorycznych. Wskazano również, że monitorowanie odbywać się będzie poprzez coroczne kierowanie do lokalnych liderów i instytucji „Apelu” o pomoc w rozpoznawaniu potrzeb osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym. W zakresie kryteriów identyfikacji problemu ubóstwa przyjęto, że problem ten dotyczy osób, rodzin lub grup ludności, które m.in.: żyją w niekorzystnych warunkach ekonomicznych; zostały dotknięte niekorzystnymi procesami społecznymi; nie zostały wyposażone w kapitał życiowy umożliwiający im zdobycie normalnej pozycji społecznej; doświadczają przejawów dyskryminacji; są dotknięci niepełnosprawnością, chorobą, uzależnieniami; podlegają niszczącym działaniom (np. przemocy, szantażowi, indoktrynacji) innych osób.

Jak podała Kierownik Ośrodka, identyfikowanie osób zagrożonych ubóstwem odbywało się głównie poprzez monitorowanie przez pracowników socjalnych środowisk mieszkańców Gminy oraz rozpoznawania ich sytuacji, problemów i potrzeb w trakcie przeprowadzanych wywiadów środowiskowych i bieżącej pracy socjalnej. Odbywało się to również poprzez współpracę z lokalnymi liderami oraz przedstawicielami instytucji i organizacji pozarządowych działających na terenie Gminy. Monitoring, analiza i ocena podejmowanych działań były prowadzone na bieżąco w ramach realizacji zadań Ośrodka i przedstawiane w corocznych sprawozdaniach z działalności GOPS oraz z realizacji projektów i lokalnych programów osłonowych.

(dowód: akta kontroli str. 243-305, 307-320, 746-747, 756-757)

Ośrodek dysponował informacjami o mieszkańcach Gminy zagrożonych ubóstwem wymagających wsparcia. Według stanu na koniec lat 2016, 2017 i 2018, liczba osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej z tytułu ubóstwa wynosiła odpowiednio: 1 108 i 384, 876 i 324 oraz 566 i 229. Dane dotyczące zjawiska ubóstwa na terenie Gminy były zawarte w szczególności w aktualizowanych corocznie ocenach zasobów pomocy społecznej oraz w sprawozdaniach z działalności GOPS.

(dowód: akta kontroli str. 38-132, 138-305, 307-313, 405, 728-729, 741-757)

Kierownik GOPS podała, że pomoc kierowana jest do wszystkich osób, które są ubogie i zostały zidentyfikowane, ale nie można wykluczyć, że na terenie Gminy żyją osoby ubogie nieznane jeszcze Ośrodkowi, dlatego nadal prowadzony jest monitoring w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 728)

1.5. W okresie objętym kontrolą Ośrodek realizował programy osłonowe i projekty socjalne, m.in. na rzecz osób żyjących w ubóstwie oraz nim zagrożonych.

¹⁹ Zarządzenie w sprawie wprowadzenia procedury identyfikowania osób ubogich i wykluczonych społecznie, zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz rozpoznawania ich potrzeb na terenie gminy Lubicz.

W ramach Programu Wspierania Seniorów realizowano m.in. trzy projekty dofinansowane ze środków zewnętrznych, tj.:

- Klub Wsparcia Seniora „Nad Drwęcą” – współfinansowany ze środków EFS w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020²⁰ (kwota dofinansowania – 311,6 tys. zł, wkład własny – 27,1 tys. zł). Celem projektu było zwiększenie dostępności usług społecznych dla osób niesamodzielnych, zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym z terenu Gminy;

- Klub „Senior +” – dofinansowany ze środków Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej²¹ w ramach Programu Wieloletniego „Senior+” na lata 2015-2020; edycja 2018 i 2019 (kwoty dofinansowania w ww. latach wyniosły, odpowiednio: 150 tys. zł i 31,1 tys. zł; wkład własny – 78,5 tys. zł i 46,7 tys. zł). Celem realizacji projektu było utworzenie na terenie Gminy nowej placówki na potrzeby zajęć rehabilitacyjno-ruchowych oraz poradnictwa i indywidualnych konsultacji dla 15 osób oraz zapewnienie funkcjonowania tej placówki;

- Klub Wsparcia Seniora w Kopaninie z siedzibą w Lubiczu Górnym – współfinansowany ze środków EFS w ramach RPO WK-P (kwota dofinansowania – 355,2 tys. zł, wkład własny – 39,4 tys. zł). Projekt miał na celu świadczenie (w wyremontowanej świetlicy w Lubiczu Górnym) usług wspierających dla osób niesamodzielnych, w tym starszych oraz niepełnosprawnych.

W ramach realizacji projektów socjalnych pn. „Wigilia 2017” i „Wigilia 2018” Ośrodek przygotował wieczery wigilijne oraz paczki żywnościowe dla odpowiednio 69 i 90 osób starszych, samotnych, niepełnosprawnych i ubogich, zagrożonych wykluczeniem społecznym. Projekty zrealizowano ze środków własnych Gminy, przy współpracy innych jednostek gminnych oraz parafii Grębocin i Nadleśnictwa Dobrzejewice.

W 2017 r. i 2018 r. GOPS realizował we współpracy z PUP projekty socjalne pn.:

- „Klub Integracji Społecznej. Nowe horyzonty aktywnej integracji w środowisku lokalnym – animacja, edukacja, aktywizacja na rzecz zmniejszenia wykluczenia społecznego”. Całkowita wartość projektu w 2017 r. wyniosła 61 tys. zł (w tym, dofinansowanie – 45,6 tys. zł; wkład własny – 15,4 tys. zł). W projekcie wzięło udział osiemnastu bezrobotnych mieszkańców Gminy zagrożonych wykluczeniem społecznym, korzystających z pomocy społecznej. Jako wynik zrealizowanego projektu podano, że: osiem osób podjęło pracę; osiem podwyższyło swoje kwalifikacje poprzez ukończenie szkoleń zawodowych; dziewięć osób zdobyło doświadczenie zawodowe poprzez realizację prac społecznie użytecznych. Wszystkie osoby, które ukończyły projekt nabyły prawo do zatrudnienia wspieranego²².

- „Aktywizacja w Klubie Integracji Społecznej Nad Drwęcą” – współfinansowany ze środków EFS w ramach RPO WK-P. Całkowita wartość projektu wyniosła 199,3 tys. zł (w tym, dofinansowanie - 169,4 tys. zł; wkład własny – 29,9 tys. zł). W ramach realizacji projektu piętnaście kobiet nieaktywnych zawodowo z terenu Gminy brało udział w zajęciach grupowych oraz korzystało z poradnictwa indywidualnego. Uczestniczki projektu odbyły płatne staże zawodowe u pracodawców, a także miały możliwość otrzymania pomocy finansowej na dojazdy oraz na opiekę nad dziećmi w trakcie uczestnictwa w zajęciach. Każdej

²⁰ Dalej: „RPO WK-P”.

²¹ Dalej: „MRPiPS”.

²² Zatrudnienie wspierane jest to forma wsparcia finansowana z Funduszu Pracy, polegająca na częściowej refundacji kosztów zatrudnienia osób, które ukończyły tego typu projekt.

z uczestniczek zaoferowano pomoc w przygotowaniu indywidualnej ścieżki kariery zawodowej oraz pośrednictwo pracy. Spośród piętnastu osób, które ukończyły projekt, dziesięć podjęło zatrudnienie, a pięć zarejestrowało się w PUP jako osoby poszukujące pracy.

W okresie objętym kontrolą, w ramach programu Pomoc państwa w zakresie dożywiania, Ośrodek realizował działania dotyczące zapewnienia pomocy w formie dożywiania dzieci do czasu rozpoczęcia nauki w szkole podstawowej, uczniom do czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej, osobom i rodzinom, w szczególności bezrobotnym, samotnym, w podeszłym wieku, chorym, niepełnosprawnym w formie posiłku, zasiłku celowego na zakup posiłku. W latach 2017 i 2018 powyższymi działaniami objęto odpowiednio 859 i 805 osób. Na realizację programu wydatkowano 338,4 tys. zł i 307,6 tys. zł; w tym odpowiednio: 268,8 tys. zł i 236,3 tys. ze środków dotacji oraz 69,6 tys. zł i 70,7 tys. zł ze środków własnych Gminy.

Powyższe programy i projekty socjalne były opracowane i wdrożone przez GOPS na podstawie rozeznaczonych potrzeb osób i środowisk wymagających wsparcia oraz wielkości środków potrzebnych do ich realizacji, oszacowanych w oparciu o ceny rynkowe i doświadczenia Ośrodka z uprzednio realizowanych projektów. W programach tych określono, m.in.: podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych działań, harmonogramy realizacji tych działań oraz częstotliwość ich monitorowania, oceny i ewaluacji.

(dowód: akta kontroli str. 91-132, 243-305, 321-397, 747-754)

*Stwierdzone
nieprawidłowości*

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

Według stanu na 31 grudnia 2017 r. i 2018 r. oraz 30 czerwca 2019 r. GOPS zatrudniał w pełnym wymiarze czasu pracy odpowiednio: 10, 11 i 11 pracowników socjalnych. Z tego: na koniec 2017 r. jedna osoba przebywała na urlopie macierzyńskim; na koniec 2018 r. jedna osoba była na urlopie wychowawczym, a druga na długotrwałym zwolnieniu lekarskim; na 30 czerwca 2019 r. dwie osoby przebywały na urlopiach – macierzyńskim i wychowawczym. W tym czasie Gminę zamieszkiwało odpowiednio 19 499, 19 642 i 19 746 osób. W związku z powyższym, na jednego pracownika socjalnego świadczącego pracę przypadało odpowiednio: 2 166, 2 182 i 2 194 mieszkańców Gminy, co było niezgodne z art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej, który stanowi, że jeden pracownik socjalny powinien być zatrudniony na 2000 mieszkańców.

Przyczyną powyższego, jak wyjaśniła Kierownik Ośrodka, był brak na lokalnym rynku pracy osób o wymaganych kwalifikacjach, gotowych podjąć pracę na warunkach oferowanych przez GOPS. Kierownik Ośrodka podała, że w wyniku ogłaszanego kilkakrotnie naboru na stanowisko pracownika socjalnego (na zastępstwo) nie zatrudniono żadnego z kandydatów, z uwagi na nieposiadanie przez nich kwalifikacji wymaganych na tym stanowisku.

W ocenie NIK, wobec kilkakrotnych, bezskutecznie ogłaszanych naborów, zasadnym było zweryfikowanie warunków oferowanych przez GOPS, zwłaszcza z uwagi na specyfikę lokalnego rynku pracy i niedobór osób o wymaganych kwalifikacjach.

(dowód: akta kontroli str. 140, 154, 175, 739-740)

OCENA CZĄSTKOWA

Ośrodek wykorzystywał posiadane przez siebie, a także dostępne dane na temat osób żyjących w ubóstwie. Podejmował również działania w celu zidentyfikowania kolejnych osób zagrożonych tym zjawiskiem. Dostępne i pozyskiwane dane dotyczące tych osób były odpowiednio wykorzystywane do planowania działań mających na celu przeciwdziałanie i zapobieganie zjawisku ubóstwa.

Za nieprawidłowe NIK uznała niezapewnienie, wymaganego przez art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej odpowiedniego stanu zatrudnienia pracowników socjalnych.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

2. Realizacja działań mających na celu wychodzenie z ubóstwa.

2.1. Wg stanu na koniec 2016 r. i 2018 r. Gmina liczyła odpowiednio 19 378 i 19 642 mieszkańców. W latach 2017-2018²³ zmniejszeniu uległy:

- liczba osób korzystających z pomocy społecznej (o 28%, tj. z 1 453 do 1 051),
- liczba osób korzystających z pomocy z tytułu ubóstwa socjalnego (o 49%, tj. z 1 108 do 566),
- liczba rodzin korzystających z pomocy społecznej (o 32%, tj. z 1 231 do 832),
- liczba rodzin korzystających z pomocy z tytułu ubóstwa socjalnego (o 40%, tj. z 384 do 229),
- liczba rodzin z dziećmi korzystających z pomocy społecznej (o 20%, tj. z 355 do 283).

Jednocześnie, w okresie tym wzrosła:

- liczba mieszkańców Gminy w wieku powyżej 60 lat (o 10%, tj. z 3 251 do 3 590),
- liczba osób w wieku powyżej 60 lat korzystających z pomocy społecznej (o 3%, tj. ze 178 do 183),
- liczba osób w wieku powyżej 60 lat korzystających z pomocy z tytułu ubóstwa socjalnego (o 65%, tj. z 26 do 43).

W ww. latach o 1,6 punktu procentowego wzrósł także odsetek osób w wieku powyżej 60 lat w ogólnej liczbie mieszkańców Gminy (z 16,7% na początku 2017 r. do 18,3% na koniec 2018 r.).

Wsparcie z powodu ubóstwa w 2017 r. i 2018 r. otrzymało odpowiednio 34,6% i 29,8% osób oraz 31,5% i 27,5% rodzin objętych pomocą Ośrodka. Poniesione z tego tytułu wydatki w latach 2017 i 2018 wyniosły odpowiednio 1 017,5 tys. zł i 1 014,3 tys. zł. Jednocześnie, w okresie tym zmniejszyła się liczba, zarówno osób (o 35,4%, tj. z 876 do 566), jak i rodzin (o 29,3%, tj. z 324 do 229) korzystających ze wsparcia z powodu ubóstwa.

Osoby ubogie objęte były następującymi formami pomocy: zasiłki celowe, okresowe, stałe, dofinansowanie opłat za usług opiekuńcze oraz pobyt w Domu Pomocy Społecznej, finansowanie posiłków, finansowanie schronienia osób bezdomnych, sprawienie pogrzebu, praca socjalna, poradnictwo specjalistyczne (prawne, psychologiczne, socjalne, zawodowe, rodzinne oraz dotyczące problemów wieku starczego). Najpowszechniejszą formą wsparcia osób znajdujących się w ubóstwie była wypłata zasiłków celowych²⁴. W latach 2017 i 2018 pomoc w tej formie otrzymało odpowiednio 296 i 229 osób. Wydatki z tego tytułu wyniosły 75,3 tys. zł i 118,2 tys. zł. Kolejną, wg liczby świadczeniobiorców formą wsparcia było

²³ Wg stanu na 31 grudnia 2018 r. w porównaniu do stanu z końca 2016 r.

²⁴ Z wyłączeniem zasiłków specjalnych.

finansowanie posiłków, które zapewniono odpowiednio 195 i 176 osobom. Poniesiono z tego tytułu wydatki w kwotach 338,4 tys. zł i 307,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 405-410)

Kierownik GOPS podała, że w Ośrodku dokonywano podziału osób korzystających z pomocy, w tym z powodu ubóstwa, na poziomy trudności wyjścia z niekorzystnej sytuacji i każdorazowo dostosowywano do tego poziomu rodzaj, natężenie i rozmiar udzielanej pomocy. Osoby wykluczone i korzystające z pomocy społecznej długotrwale (ponad 5 lat) były odbiorcami projektów najbardziej złożonych, wielozadaniowych, obejmujących szerokie spektrum działania; np. osoby nieaktywne społecznie i zawodowo (wieloproblemowe) były objęte wsparciem poprzez udział w Klubie Integracji Społecznej²⁵, gdzie przechodziły złożony proces reintegracji społecznej i zawodowej. Kierownik GOPS podała, że Ośrodek informował o możliwości uzyskania pomocy, w tym z powodu ubóstwa poprzez: bieżącą pracę w terenie pracowników socjalnych, asystentów rodziny i opiekunek środowiskowych; kierowanie apeli do szkół, służby zdrowia, kuratorów, radnych Gminy i sołtysów; kolportaż plakatów i ulotek; publikowanie informacji na stronie internetowej GOPS.

(dowód: akta kontroli str. 312-313, 398-404, 748)

W okresie objętym kontrolą Ośrodek w świadczeniu pomocy m.in. osobom ubogim współpracował z organizacjami pozarządowymi²⁶. Współpraca ta dotyczyła m.in.: pomocy żywnościowej, zapewnienia schronienia osobom bezdomnym, wymiany informacji i doświadczeń podczas wspólnych szkoleń, organizowania czasu wolnego dzieciom i innym grupom osób wymagających wsparcia.

(dowód: akta kontroli str. 760-771)

2.2. GOPS pozyskiwał we własnym zakresie oraz otrzymywał od innych podmiotów²⁷ informacje o programach rządowych i resortowych dotyczących: przeciwdziałania przemocy w rodzinie, integracji społecznej i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, wspierania rodziny, pomocy żywnościowej, a także o projektach dotyczących działań na rzecz osób żyjących w ubóstwie. Oprócz programów i projektów przedstawionych w punkcie 1.5. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w Gminie w okresie objętym kontrolą realizowano również:

- projekt „Stop przemocy”, adresowany do osób i rodzin wymagających wsparcia z powodu doświadczania przemocy w rodzinie, na który Gmina pozyskała dotację z MRPiPS w ramach programu osłonowego „Wspieranie Jednostek Samorządu Terytorialnego w Tworzeniu Systemu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie. Edycja 2017”. Wartość projektu wyniosła 38,9 tys. zł, w tym kwota dotacji z MRPiPS – 28,2 tys. zł. Wsparciem w ramach projektu objęto 120 osób;
- program resortowy „Asystent rodziny i koordynator pieczy zastępczej”, w ramach którego zatrudniano pięciu asystentów rodziny. Wydatki na realizację tego programu (finansowane ze środków dotacji z budżetu państwa i Funduszu Pracy) w latach 2017-2018 wyniosły odpowiednio: 60 tys. zł i 64,6 tys. zł. W każdym z ww. lat wsparciem asystenta rodziny objętych było 57 rodzin.

²⁵ Dalej: „KIS”.

²⁶ W trakcie kontroli skierowano prośbę o udzielenie informacji na temat tej współpracy do pięciu organizacji pozarządowych działających na terenie Gminy. Informacji udzieliły trzy z nich, tj.: Parafialny Zespół „Caritas” przy Parafii Matki Bożej Częstochowskiej i św. Wacława w Lubiczu Górnym, Fundacja „Trybik” z siedzibą w Lubiczu, Stowarzyszenie „Monar” – Schronisko dla Osób Bezdomnych „Markot” w Toruniu.

²⁷ W tym przede wszystkim od Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu.

W 2019 r. pozyskano środki zewnętrzne na realizację trzech projektów w ramach:

- wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 (kwota dotacji - 225 tys. zł, wkład własny - 150 tys. zł); przewidywana liczba osób objętych wsparciem w 2019 r. – 830;

- programu MRPiPS „Opieka wytchnieniowa” - edycja 2019, adresowanego do członków rodzin lub opiekunów sprawujących bezpośrednią opiekę nad osobami niepełnosprawnymi; finansowanego ze środków Solidarnościowego Funduszu Wspierania Osób Niepełnosprawnych w kwocie 130,9 tys. zł oraz środków własnych Gminy w kwocie 31,1 tys. zł; przewidywana liczba osób objętych wsparciem w 2019 r. – 45;

- programu profilaktycznego „Spotkania z pasją – edycja 2019”, adresowanego do dzieci i młodzieży m.in. z rodzin ubogich, zagrożonych dysfunkcjami; dofinansowanego ze środków EFS (w kwocie 29,2 tys. zł)(wkład własny – 1,6 tys. zł); przewidywana liczba osób objętych wsparciem w 2019 r. – 12.

(dowód: akta kontroli str. 91-132, 243-305, 396-397, 747-751)

2.3. W okresie objętym kontrolą Ośrodek zapewniał specjalistyczne poradnictwo prawne, psychologiczne, socjalne, zawodowe, rodzinne (w tym, mediacje) oraz dotyczące problemów wieku starczego, o którym mowa w art. 36 pkt 2 ppkt g ustawy o pomocy społecznej, świadczone przez osoby zatrudniane w Ośrodku na podstawie umów o pracę lub umów cywilno-prawnych. W latach 2017 i 2018 z ww. rodzajów poradnictwa skorzystało odpowiednio 314 i 316 osób.

Mieszkańcy Gminy, mający problemy wynikające z ubóstwa mieli możliwość uczestniczenia w grupach wsparcia, grupach samopomocowych i terapeutycznych. W latach 2017 i 2018 z takiej pomocy skorzystało odpowiednio: 27 osób w trzech ww. grupach oraz 4 osoby w jednej grupie wsparcia.

(dowód: akta kontroli str. 243-305, 407, 752)

2.4. W latach 2017-2019 (I połowa) Ośrodek udzielił pomocy w formie schronienia odpowiednio: 10, 8 i 5 osobom bezdomnym. Osoby te kierowano do schronisk dla bezdomnych na podstawie porozumień zawieranych z podmiotami prowadzącymi te placówki.

Podejmowano także próby zapewnienia osobom bezdomnym pomocy w formie ogrzewalni i noclegowni, ale w odpowiedzi na ogłoszenie o naborze ofert na realizację tego zadania nie wpłynęła żadna oferta. W 2018 r. na terenie Gminy otwarta została łaźnia dla osób bezdomnych oraz zbudowano platformę pomocy sąsiedzkiej w zakresie pomocy w formie gorącego posiłku. Ponadto, na podstawie zarządzenia Kierownika GOPS z 20 lutego 2017 r. w sprawie wprowadzenia procedury postępowania z osobami bezdomnymi w okresie złych warunków atmosferycznych, pracownicy socjalni byli zobowiązani do podejmowania odpowiednich działań profilaktycznych i interwencyjnych w stosunku do osób bezdomnych w okresach występowania warunków pogodowych mogących zagrażać życiu i zdrowiu tych osób.

Kierownik podała, że GOPS pomaga swoim podopiecznym w uzyskaniu lokali mieszkalnych z zasobów Gminy poprzez udział pracownika socjalnego w pracach Komisji Mieszkaniowej działającej przy Urzędzie Gminy, gdzie pracownik ten opiniuje i argumentuje zasadność przyznania lokali komunalnych osobom ubogim, zagrożonym bezdomnością. Ośrodek pomaga także poprzez wyszukiwanie i wskazywanie tym osobom możliwości najmu lokali mieszkalnych na terenie Gminy oraz partycypowanie w kosztach takiego wynajmu.

(dowód: akta kontroli str. 238-239, 243-305, 405-406, 754-756)

2.5. Wydatki Gminy na pomoc społeczną (ewidencjonowane w dziale 852²⁸ klasyfikacji budżetowej) zrealizowano w 2018 r. w łącznej kwocie 25 338,8 tys. zł, tj. o 3,2% wyższej, niż w roku poprzednim (24 548,7 tys. zł). Wydatki te w latach 2017 i 2018 stanowiły odpowiednio 29,5% i 25,7% wydatków ogółem Gminy.

Wydatki poniesione na świadczenia dla osób żyjących w ubóstwie²⁹ w latach 2017 i 2018 wyniosły odpowiednio 1 017,5 tys. zł i 1 014,3 tys. zł, co stanowiło 4,1% i 4% wydatków na pomoc społeczną w każdym z tych lat. Największe wydatki wśród form wsparcia osób żyjących w ubóstwie (33,5% w 2017 r. i 30,3% w 2018 r.) poniesiono na pomoc żywnościową. Wydatki na poszczególne formy pomocy z tytułu ubóstwa oraz przeciętne wydatki na jedną osobę korzystającą z tych form pomocy w latach 2017 i 2018 wynosiły odpowiednio:

- finansowanie posiłków: 338,4 tys. zł i 307,6 tys. zł (po 1,7 tys. zł na osobę),
- zasiłki: celowe - 75,3 tys. zł i 118,2 tys. zł (254 zł i 516 zł na osobę), okresowe - 130,5 tys. zł i 131,3 tys. zł (1,5 tys. zł i 1,3 tys. zł na osobę), stałe - 255,2 tys. zł i 208,9 tys. zł (4,7 tys. zł i 3,5 tys. zł na osobę),
- dofinansowanie pobytu w Domu Pomocy Społecznej osób ubogich (z zasiłkami stałymi): 79,5 tys. zł i 73,5 tys. zł (26,5 tys. zł i 36,7 tys. zł na osobę),
- dofinansowanie opłat za usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania: 72,3 tys. zł i 102,8 tys. zł (2,6 tys. zł i 2,2 tys. zł na osobę),
- opłacenie składki na ubezpieczenie zdrowotne osób pobierających niektóre świadczenia z pomocy społecznej: 43,1 tys. zł i 45,7 tys. zł (798 zł i 775 zł na osobę),
- finansowanie schronienia osób bezdomnych: 15,4 tys. zł i 26,3 tys. zł, (1,5 tys. zł i 3,3 tys. zł na osobę),
- sprawienie pogrzebu – 7,8 tys. zł (2,6 tys. zł na osobę) w 2017 r.

Średnia roczna kwota wydatków poniesionych w ww. formach na jedną osobę żyjącą w ubóstwie w latach 2017 i 2018 wynosiła odpowiednio 1,2 tys. zł i 1,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 405-410)

W ocenie Kierownika, GOPS posiada wystarczające możliwości zapewnienia pomocy osobom potrzebującym wsparcia z powodu ubóstwa. Niemniej jednak, pomoc ta realizowana jest na poziomie realnych możliwości finansowych Gminy i dostępności środków zewnętrznych, a każde dodatkowe źródło finansowania pozwala rozszerzyć katalog świadczeń i objąć osoby ubogie skuteczniejszymi formami pomocy, w szczególności poprzez realizację nowatorskich programów osłonowych, wdrażanych w odpowiedzi na zdiagnozowane potrzeby osób ubogich i zagrożonych ubóstwem.

(dowód: akta kontroli str. 731)

Powyższe potrzeby były przedstawiane w opracowywanych corocznie przez Kierownika Ośrodka sprawozdaniach i dotyczyły m.in.: utworzenia domu dziennego pobytu dla seniorów, rozwoju usług opiekuńczych, zapewnienia miejsc schronienia

²⁸ Tj. w dziale „852 - Pomoc społeczna”. W 2017 r. nie było wyodrębnionego działu „855 - Rodzina”, więc wspieranie rodziny, rodziny zastępcze i placówki opiekuńczo-wychowawcze klasyfikowane były w dziale 852.

²⁹ 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) wydatki na schronienie (85214); 5) sprawienie pogrzebu (85214); 6) pobyt w domach pomocy społecznej osób ubogich (zasiłki stałe) – (85202); 7) Zasiłki stałe (85216); 8) usługi opiekuńcze sprawowane w miejscu zamieszkania (85228); 9) posiłki (obiady, żywność) – Program *Dożywianie* (85295 / 85230), tzn. Program *Pomoc państwa w zakresie dożywiania* na lata 2014-2020.

(w tym, z usługami opiekuńczymi) dla osób bezdomnych oraz usług transportu dla osób niepełnosprawnych. Podejmowane przez GOPS działania były ukierunkowane na zaspokajanie tych potrzeb w dostępnych dla Gminy i możliwych do zrealizowania formach pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 169, 238-239, 243-305)

2.6. Kontrolą objęto decyzje administracyjne dotyczące wybranych losowo 20 osób, które w latach 2017-2019 (I połowa) były objęte działaniami pomocowymi z powodu ubóstwa i zakończyły korzystanie ze wsparcia przyznanego tymi decyzjami. Decyzje te dotyczyły: wypłat zasiłków celowych (na zakup żywności i posiłków w szkole, leków, środków czystości i opału, pokrycia kosztów leczenia, dojazdów na zajęcia w KIS, dopłat do czynszu), okresowych (z powodu niepełnosprawności, długotrwałej choroby), przyznania usług opiekuńczych, skierowania do Domu Pomocy Społecznej. Wśród zbadanych spraw, dziewięć dotyczyło osób samotnych, pozostałe zamieszkiwały z rodziną. W siedmiu przypadkach były to rodziny z dziećmi. Wszystkie objęte próbą osoby były zarejestrowane w systemie POMOST i korzystały³⁰ z różnych form wsparcia przewidzianego w systemie pomocy społecznej. W przypadku dziewczętnastu, spośród objętych badaniem decyzji, pomocy udzielono na wniosek osoby zainteresowanej. W przypadku jednej decyzji, pomocy w formie specjalnego zasiłku celowego na pokrycie kosztów wizyty lekarskiej udzielono z urzędu, na wniosek pracownika socjalnego.

Zakres udzielonej pomocy był zgodny z potrzebami określonymi we wnioskach oraz wywiadach środowiskowych, w których rozpoznawano sytuację wnioskodawców i definiowano ich problemy, budując adekwatny plan pomocy. Wywiady przeprowadzano w terminie do 14 dni od wpłynięcia wniosku o pomoc. Działania przewidziane w planach pomocy były realizowane w postaci udzielanego wsparcia, a podczas aktualizacji wywiadów środowiskowych dokonywano okresowej oceny sytuacji osoby korzystającej z pomocy GOPS oraz skuteczności udzielanego wsparcia, mierzonej poziomem realizacji planu pomocy oraz prawidłowością wykorzystania udzielonego wsparcia. Wszystkie skontrolowane decyzje administracyjne wydane zostały zgodnie z obowiązującymi procedurami. Zostały wydane przez osoby upoważnione, w czasie do 30 dni od otrzymania zgłoszenia o potrzebie wsparcia i zawierały wymagane przepisami prawa elementy. Osoby ubiegające się o pomoc spełniały kryteria dochodowe i nie odwoływały się od ww. decyzji.

W dziesięciu przypadkach (na 20 badanych spraw) nastąpiło zakończenie lub zawieszenie korzystania z pomocy z tytułu ubóstwa. Z tego w ośmiu sprawach z powodu podjęcia zatrudnienia lub uzyskania nowych źródeł dochodu. W pozostałych dwóch przypadkach wynikało to ze zmiany miejsca zamieszkania i śmierci jednego z podopiecznych.

(dowód: akta kontroli str. 411-649)

W latach 2017-2019 (I połowa) Kierownik GOPS, działając z upoważnienia Wójta Gminy wydała łącznie 60 decyzji odmownych w sprawie wsparcia z tytułu ubóstwa. Dotyczyły one nieprzyznania zasiłków: stałych, celowych i okresowych. Analizą objęto procedurę wydania 10 decyzji odmownych. Powodem odmowy były przede wszystkim kryteria finansowe oraz (w pięciu przypadkach) niepodejmowanie przez wnioskodawców działań na rzecz wychodzenia z trudnej sytuacji życiowej lub

³⁰ W okresie: do roku – 2 osoby, od roku do dwóch lat - 2 osoby, od dwóch do pięciu lat – 4 osoby, dłużej niż pięć lat – 12 osób (z powodu: długotrwałej choroby, niepełnosprawności, niskiego poziomu kompetencji społecznych i intelektualnych - niezaradności życiowej).

możliwość przezwyciężenia trudności i zaspokojenia potrzeb z wykorzystaniem własnych zasobów i wsparcia dotychczas przyznanego przez GOPS, co każdorazowo zostało wskazane w treści uzasadnienia decyzji. W zakresie zasadności odmowy przyznania pomocy w ww. sprawach nie stwierdzono nieprawidłowości.

W czterech z ww. spraw wnioskodawcy odwołali się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Toruniu³¹ od wydanych decyzji odmownych. W powyższych sprawach³²:

- powodem odmowy przyznania zasiłku celowego z przeznaczeniem na zakup żywności było niespełnianie kryterium dochodowego; SKO utrzymało zaskarżoną decyzję w mocy;

- odmowa przyznania zasiłku celowego z przeznaczeniem na zakup żywności, leków i opłat była uzasadniona niespełnieniem kryterium dochodowego; decyzja została przez SKO uchylona w całości i przekazana do ponownego rozpatrzenia, ze względu na konieczność uzupełnienia postępowania wyjaśniającego, w wyniku czego GOPS ponownie wydał decyzję odmowną; klient nie odwołał się od tej decyzji;

- powodem odmowy przyznania zasiłku celowego na zakup opału było niespełnienie kryterium dochodowego; SKO utrzymało zaskarżoną decyzję w mocy;

- odmowa przyznania zasiłku okresowego z powodu bezrobocia była uzasadniona niepodejmowaniem przez klientkę działań na rzecz wychodzenia z trudnej sytuacji życiowej; wskazano m.in. na nieskorzystanie z możliwości podjęcia zatrudnienia; SKO utrzymało zaskarżoną decyzję w mocy.

(dowód: akta kontroli str. 650-679)

2.7. Do trzydziestu osób otrzymujących pomoc Ośrodka z tytułu ubóstwa skierowane zostały anonimowe ankiety dotyczące oceny otrzymanej pomocy. Odpowiedzi udzieliło piętnaście osób. Każda z nich oceniła, że pracownik GOPS właściwie zanalizował i określił potrzeby w zakresie pomocy. Ankietowani podali, że uzyskali wsparcie w postaci pracy socjalnej, usług opiekuńczych, pomocy żywnościowej, uczestnictwa w kursach, szkoleniach, Klubie Seniora, imprezach kulturalnych i wyjazdach turystycznych, a także w formie zasiłków celowych, okresowych i stałych oraz dopłat do czynszu, leków i usług medycznych. Skuteczność udzielanej pomocy uzyskała najwyższe oceny w dziesięciu przypadkach (ocena bardzo dobra), cztery osoby oceniły ją dobrze, a jedna średnio. Ankietowani byli najbardziej zadowoleni z usług opiekuńczych, pracy socjalnej (w tym asystenta rodziny), pomocy finansowej i żywnościowej, a także pomocy mieszkaniowej i poradnictwa specjalistycznego, które to formy wsparcia wskazali, jako przynoszące najwięcej korzyści. Jako najbardziej oczekiwane, wskazywali wsparcie finansowe i usługi opiekuńcze, a także pomoc żywnościową, dodatkową pomoc asystenta rodziny i pomoc w znalezieniu pracy.

(dowód: akta kontroli str. 680-725)

*Stwierdzone
nieprawidłowości*

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

OCENA CZĄSTKOWA

Ośrodek, w objętych kontrolą sprawach rzetelnie przeprowadzał wywiady środowiskowe, opracowywał i realizował plany pomocy dla osób żyjących w ubóstwie oraz gromadził wymaganą dokumentację. Pomoc z tytułu ubóstwa

³¹ Dalej: „SKO”.

³² O numerach: 92, 941, 1674 i 6.

świadczone osobom do tego uprawnionym, a jej przyznawanie GOPS realizował na podstawie decyzji administracyjnych wydawanych zgodnie z obowiązującymi wymogami prawa. W wyniku udzielonej pomocy, w ośmiu z dwudziestu objętych badaniem spraw, osoby objęte wsparciem wyszły ze stanu ubóstwa z powodu podjęcia zatrudnienia lub uzyskania nowych źródeł dochodu. Skontrolowane przypadki odmowy udzielania wsparcia były uzasadnione i odpowiednio udokumentowane. Działając na rzecz społecznej readaptacji osób ubogich, Ośrodek korzystał z programów rządowych oraz realizował własne programy osłonowe i projekty socjalne, pozyskując na ten cel środki zewnętrzne.

OBSZAR

3. Efekty podejmowanych działań zmierzających do ograniczenia skali ubóstwa.

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2016-2018 z powodu ubóstwa przyznano pomoc społeczną odpowiednio: 1 108, 876 i 566 osobom. W ww. okresie z pomocy z tego tytułu przestało korzystać 4, 10 i 21 osób, a wskaźnik rotacji³³ wyniósł: 0,4%, 1,1% i 3,7%. W tym samym czasie w Ośrodku po raz pierwszy pomocy z powodu ubóstwa udzielono odpowiednio: 65, 48 i 39 osobom.

(dowód: akta kontroli str. 405, 756)

W objętych badaniem sprawach GOPS dokonywał oceny skuteczności udzielonego wsparcia na podstawie stopnia realizacji planu pomocy oraz prawidłowości wykorzystania tej pomocy przez osoby ubogie. W powyższych sprawach, w wyniku realizacji określonych w planach pomocy działań, osiem z dwudziestu osób objętych wsparciem wyszło ze stanu ubóstwa z powodu podjęcia zatrudnienia lub uzyskania nowych źródeł dochodu.

(dowód: akta kontroli str. 411-649)

3.2. Kierownik GOPS wskazała, że pracownicy socjalni ustalają powody zaprzestania korzystania z pomocy społecznej, sporządzają notatki służbowe i umieszczają je w dokumentacji podopiecznych; podczas wizyt w środowisku lokalnym oraz realizacji programów i projektów socjalnych rozmawiają m.in. z byłymi już klientami i są dobrze zorientowani w ich aktualnej sytuacji. W celu pozyskiwania informacji, diagnozowania sytuacji społecznej mieszkańców Gminy, w tym osób i rodzin ubogich w zakresie ich potrzeb, GOPS współpracował z organizacjami pozarządowymi, parafiami, placówkami służby zdrowia, szkołami, policją, radnymi, sołtysami i lokalnymi liderami.

GOPS prowadził badania (w tym, ankietowe), m.in. nad osobami w wieku senioralnym korzystającymi ze wsparcia, także z powodu ubóstwa. Wynikiem tych badań było opracowanie, wdrożenie i realizacja Programu Wspierania Seniorów³⁴.

Ponadto, jak wyjaśniła Kierownik Ośrodka, pracownicy socjalni w ramach codziennej pracy prowadzą monitoring osób objętych pomocą społeczną, w tym osób ubogich. W sytuacji stwierdzenia nieskuteczności pomocy, plan pomocy z osobą lub rodziną jest modyfikowany, zaś osiągnięte rezultaty są zapisywane w wywiadzie środowiskowym albo tworzone są odrębne dokumenty. Raz w tygodniu odbywają się spotkania grup roboczych (pracowników socjalnych, asystentów rodziny, psychologa, pedagoga i kierownika GOPS), podczas których omawiana jest sytuacja podopiecznych, których problemy są najbardziej złożone i w trakcie pracy

³³ Na potrzeby kontroli wskaźnik rotacji osób uzyskujących wsparcie z tytułu ubóstwa przyjęto wg wzoru: liczba osób, które przestały korzystać z pomocy z tytułu ubóstwa w roku 2016, 2017 i 2018 r. podzielona przez łączną liczbę beneficjentów pomocy z tytułu ubóstwa w danym roku, pomnożona przez 100.

³⁴ Zagadnienie to przedstawiono szerzej w obszarach 1. i 2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

socjalnej nie dostrzeżono pożądaných rezultatów. Wówczas zespół poszukuje nowych metod pracy oraz działań i proponuje plan pracy dla osób i rodzin.

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że realizując Strategię oraz Program Wspierania Seniorów prowadzono ewaluację podejmowanych działań, a ich analiza wpływa na kolejne inicjatywy podejmowane w zakresie wspierania osób ubogich. Wprowadzane są nowe rozwiązania lub kontynuowane te, przynoszące zamierzone efekty, jak: KIS, Klub Wsparcia Seniora, programy osłonowe w zakresie dożywiania i asystentury rodzinnej; projekty socjalne: „Chodź, pomaluj mój świat”, „Spotkania z pasją”, „Wigilia dla samotnych”, „Kolory lata”.

(dowód: akta kontroli str. 38-132, 243-305, 321-395, 507-649, 728-729, 741-757)

*Stwierdzone
nieprawidłowości*

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

OCENA CZĄSTKOWA

W GOPS dysponowano i odpowiednio wykorzystywano dane na temat występowania ubóstwa na terenie Gminy oraz podejmowano działania w celu jego ograniczenia. Liczba osób, którym udzielono wsparcia z tego tytułu po raz pierwszy spadała z 65 w 2016 r. do 39 w 2018 r. W objętych badaniem sprawach, w wyniku udzielonej pomocy, osiem z dwudziestu osób objętych wsparciem wyszło ze stanu ubóstwa z powodu podjęcia zatrudnienia lub uzyskania nowych źródeł dochodu. W GOPS podejmowano także działania mające na celu pozyskanie informacji o osobach, które zakończyły korzystanie z pomocy. Wiedzę o tych osobach pozyskiwano przede wszystkim w trakcie bieżącej pracy wykonywanej przez pracowników socjalnych.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań, zmierzających do zapewnienia stanu zatrudnienia pracowników socjalnych świadczących pracę zgodnego z określonym w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej.

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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków*

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

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

Bydgoszcz, października 2019 r.

kontroler:
Andrzej Grzymysławski
główny specjalista kontroli państwowej

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

.....
podpis

.....
podpis