



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.007.06.2017
P/17/070

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/17/070 - Rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast istotnie dotkniętych skutkami zmian gospodarczych

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler Artur Stekla, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli
nr LKA/195/2017 z dnia 13 lipca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Siemianowicach Śląskich¹, ul. Szkolna 17,
41-700 Siemianowice Śląskie, Regon: 003447492

Kierownik jednostki
kontrolowanej Jan Jeleń, Dyrektor Ośrodka

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia², że Ośrodek podejmował w latach 2013-2016 poprawne działania w celu wsparcia mieszkańców Siemianowic w przezwyciężaniu problemów ekonomicznych i społecznych. Podejmowane przez Ośrodek działania wynikały z zadań określonych w Statucie MOPS i wpisywały się w priorytety określone zarówno w obowiązujących Strategiach rozwiązywania problemów społecznych, jak i w realizowanych programach.

W oparciu o przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³, Ośrodek przygotował projekty dwóch, kolejno obowiązujących powiatowych strategii rozwiązywania problemów społecznych⁴. W obydwu opracowanych Strategiach uwzględniono diagnozę sytuacji społecznej, określono cele strategiczne i kierunki niezbędnych działań.

Badanie działań MOPS podejmowanych w kontrolowanym okresie wobec próby 10 osób/rodzin objętych pomocą i wsparciem, w tym finansowym, wykazało że

¹ Zwany dalej Ośrodkiem lub MOPS.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Dz.U. z 2016 r. poz. 930 ze zm., zwanej dalej „ustawą o pomocy społecznej”

⁴ Powiatowa strategia rozwiązywania problemów społecznych miasta Siemianowice Śląskie na lata 2011-2013 przyjęta uchwałą Rady Miasta Siemianowice Śląskie Nr 33/2011 z 24 lutego 2011 r. na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 ze zm.), art. 12 pkt 11 w związku z art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1592 ze zm.) oraz art. 19 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (t.j. Dz.U. z 2009 r., nr 175, poz. 1362 ze zm.) oraz Powiatowa strategia rozwiązywania problemów społecznych miasta Siemianowice Śląskie na lata 2014-2016 przyjęta uchwałą Rady Miasta Siemianowice Śląskie nr 531/2014 z 30 października 2014 r., stosownie do art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.), art. 12 pkt 11 w związku z art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.) oraz art. 17 ust. 1 pkt 1 i art. 19 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej (j.t. Dz.U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.).

w trzech przypadkach działania te⁵ przyczyniły się do trwałego lub znacznego przezwyciężenia trudnej sytuacji. W kolejnych siedmiu przypadkach udzielona pomoc i wsparcie MOPS nie spowodowały istotnej zmiany sytuacji podopiecznych, m.in. ze względu na wielość problemów dotyczących te rodziny i osoby oraz dostrzegalne objawy bierności w poszukiwaniu zatrudnienia.

NIK pozytywnie ocenia działania Ośrodka prowadzące do pozyskiwania dodatkowych środków finansowych pochodzących m.in. z Europejskiego Funduszu Społecznego⁶ oraz od Ministra Pracy i Polityki Społecznej⁷ i Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych⁸. Środki te przeznaczone na realizację w latach 2013-2016 czternastu programów i projektów służących wspieraniu działań na rzecz pomocy społecznej dla potrzebujących mieszkańców miasta, w tym wspierania rodziny i pieczy zastępczej.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- nieokreślenia w powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych na lata 2011 – 2013 oraz na lata 2014 - 2016 prognozy zmian w zakresie objętym strategią wymaganej stosownie do art. 16b ust. 2 pkt 2) ustawy o pomocy społecznej,
- nieprzeprowadzenia ewaluacji ww. strategii odpowiednio po 31 grudnia 2013 r. oraz po 31 grudnia 2016 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Programowanie kierunków działań, uwzględniających wyniki rozpoznanych problemów miasta Siemianowice Śląskie.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Ośrodek działań na podstawie Statutu uchwalonego przez Radę Miasta Siemianowic Śląskich⁹ w dniu 26 maja 2011 r.¹⁰

W okresie objętym kontrolą (lata 2013-2016) Ośrodek realizował dwie kolejno obowiązujące *Powiatowe strategie rozwiązywania problemów społecznych miasta Siemianowice Śląskie (na lata 2011-2013¹¹ oraz na lata 2014-2016¹²)*.

(dowód: akta kontroli str. 122, 125-127)

Strategię z 2011 r. opracowano w oparciu o dane będące w dyspozycji Ośrodka oraz dane uzyskane z Powiatowego Urzędu Pracy w Siemianowicach Śląskich¹³, Głównego Urzędu Statystycznego¹⁴, Urzędu Statystycznego w Katowicach oraz instytucji i organizacji współpracujących z MOPS. W Strategii z 2011 r. ustalono, że głównymi przyczynami problemów społecznych powodujących trudne warunki życia były: ubóstwo, bezrobocie, niepełnosprawność, długotrwała lub ciężka choroba i bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych występująca

⁵ Zasiłki okresowe z powodu bezrobocia; zasiłki celowe na zakup m.in. żywności, opału i odzieży; pomoc w formie opłacania śniadań i obiadów dla dzieci, pomoc w formie opłacenia gorącego posiłku oraz działania monitorujące, wspierające (asystent rodziny) i aktywizujące, w tym także prowadzone równolegle przez PUP.

⁶ Zwanego dalej EFS.

⁷ Obecnie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zwanego dalej MRPiPS.

⁸ zwanego dalej PFRON.

⁹ Zwaną dalej Radą Miasta lub Radą.

¹⁰ Uchwała nr 66/2011.

¹¹ Przyjęta uchwałą Rady Miasta Nr 33/2011 z 24 lutego 2011 r., zwana dalej Strategią z 2011.

¹² Przyjęta uchwałą Rady Miasta nr 531/2014 z 30 października 2014 r., zwana dalej Strategią z 2014.

¹³ Zwanego dalej PUP.

¹⁴ Zwanego dalej GUS.

w rodzinach niepełnych. W Strategii z 2011 r. sformułowano główny cel: systemowe wsparcie osób, rodzin, środowisk i grup dotkniętych problemami społecznymi, siedem celów operacyjnych, które odpowiadały opisanych obszarom problemowym oraz kierunki działań:

- dla I celu operacyjnego: utworzenie systemowej bazy danych na temat problemów społecznych miasta zadaniami służącymi realizacji Strategii było gromadzenie niezbędnych informacji oraz scalenie pozyskanych zbiorów informacji na temat problemów społecznych w jedną bazę danych w formie elektronicznej,
- dla II celu operacyjnego: rozwinięcie lokalnej oferty usług społecznych skierowanych do mieszkańców w wieku poprodukcyjnym zadaniami służącymi realizacji tego celu było m.in. prowadzenie skierowanych do seniorów akcji społecznych i warsztatów edukacyjnych, stworzenie rodzinnych domów pomocy świadczących usługi dla osób wymagających wsparcia z powodu wieku, pozyskanie mieszkania chronionego dla seniorów i kontynuowanie działalności ośrodka wsparcia,
- dla realizacji celu III: polepszenie warunków życia osób młodych zaproponowano utworzenie wielorodzinnego domu dla niezamożnych młodych osób,
- dla IV celu: ograniczenie sfery ubóstwa przewidziano następujące działania: pozyskanie budynku na dom dla bezdomnych z miejscami dla osób chorych i niepełnosprawnych, utworzenie punktu zbierania i wydawania przedmiotów codziennego użytku, wspieranie wypoczynku dzieci i młodzieży z ubogich rodzin, utworzenie łazienki z pralnią,
- dla realizacji celu V aktywizacja zawodowa i społeczna bezrobotnych mieszkańców zaplanowano utworzenie Klubu Integracji Społecznej oraz prowadzenie projektów aktywizujących w partnerstwie MOPS i PUP,
- dla realizacji VI celu: aktywizacja osób niepełnosprawnych i ich najbliższego otoczenia przewidziano m.in. utworzenie środowiskowego domu samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi, stworzenie grupy wsparcia dla osób niepełnosprawnych i ich rodzin, organizację szkoleń, kursów i warsztatów dla osób niepełnosprawnych oraz kursów dla osób przygotowujących do pracy w charakterze asystenta osoby niepełnosprawnej, organizację punktu zbiórki i wypożyczania sprzętu rehabilitacyjnego i ortopedycznego,
- dla realizacji VII celu operacyjnego: wspieranie rodzin w prawidłowym funkcjonowaniu i wypełnianiu podstawowych ról społecznych zaproponowano m.in. organizację wsparcia dla rodzin naturalnych, warsztatów rozwoju osobistego dla mężczyzn, kontynuację warsztatów dla kobiet, wspieranie rodzin w sytuacjach kryzysowych i zagrożenia życia, propagowanie i wspieranie idei rodzicielstwa zastępczego, utworzenie kolejnych mieszkań chronionych.

Jako potencjalne źródła finansowania realizacji celów i zadań (działań) ujętych w Strategii z 2011 r. ogólnie wskazano środki budżetowe: samorządu miasta i budżetu Państwa; fundusze strukturalne Unii Europejskiej¹⁵ oraz krajowe fundusze pomocowe.

(dowód: akta kontroli str. 5-58)

Strategię z 2014 r. opracowano na podstawie diagnozy problemów społecznych przeprowadzonej w oparciu o dane MOPS, PUP, GUS oraz innych instytucji i organizacji współpracujących z Ośrodkiem. W Strategii z 2014 r. został odzwierciedlony aspekt koncentracji problemów ludności w poszczególnych częściach miasta. W Strategii z 2014 r. wskazano, że najczęstszymi powodami

¹⁵ Ze szczególnym uwzględnieniem EFS.

korzystania ze świadczeń pomocy społecznej w 2013 r. było: ubóstwo¹⁶, bezrobocie¹⁷, niepełnosprawność¹⁸, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzeniu gospodarstwa domowego¹⁹ oraz długotrwała lub ciężka choroba²⁰. W diagnozie problemów społecznych miasta Siemianowice Śląskie, jako jeden z najważniejszych problemów miasta, wskazano kwestie związane z malejącą liczbą ludności w latach 2009-2013²¹ oraz starzeniem się jego populacji²². Celem głównym Strategii z 2014 r. było zapewnienie systemowego wsparcia mieszkańców miasta dotkniętych problemami społecznymi, które miało być osiągnięte poprzez realizację pięciu celów operacyjnych (strategicznych) i powiązanych z nimi kierunków działań: cel 1 - rozwinięcie lokalnej oferty usług społecznych skierowanych do seniorów, osób niepełnosprawnych i ciężko chorych²³; cel 2 - aktywizacja zawodowa i społeczna mieszkańców dotkniętych problemami społecznymi²⁴; cel 3 - wspieranie lokalnej społeczności, zwłaszcza rodzin, w prawidłowym funkcjonowaniu i wypełnianiu ról społecznych²⁵; cel 4 - ograniczenie sfery ubóstwa²⁶ i cel 5 - rozwinięcie infrastruktury społecznej miasta²⁷. W ww. Strategii wymieniono nazwy, charakterystykę i adresatów 34 zadań²⁸ mających służyć osiągnięciu pięciu celów operacyjnych i celu głównego, przedstawiono wskaźniki realizacji tych zadań, z tego dla dziewięciu z ww. wskaźników (27,5%) określono ich wartość docelową (pożądaną).

W Strategii tej nie zawarto prognozy zmian w zakresie nią objętą, co było wymagane art. 16b ust. 2 pkt 2) ustawy o pomocy społecznej. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie przedstawiono poniżej, w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. W Strategii z 2014 r. podano, że na etapie jej tworzenia nie było możliwe precyzyjne określenie kosztów związanych z realizacją zaplanowanych zadań oraz, że będą one określane oraz ujmowane w kosztorysach i budżetach w czasie działań przygotowujących konkretne zadania do realizacji. Podano, że koszt realizacji całej Strategii w perspektywie trzech lat będzie wielokrotnością oszacowanej kwoty realizacji 8 z 34 zapisanych w niej zadań tj. kwoty 4 000,0 tys. zł. Koszty czterech zadań o charakterze inwestycyjnym i organizacyjnym (od 31 do 34) oszacowano na kwotę 18 965,9 tys. zł. Jako najważniejsze źródła finansowania realizacji obu Strategii ogólnie wskazano środki budżetu miasta i Państwa, krajowe fundusze pomocowe oraz fundusze strukturalne UE, a zwłaszcza Europejski Fundusz Społeczny²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 59-121)

¹⁶ Dotykający 2 443 rodzin, w których żyło 5 569 osób.

¹⁷ 1793 rodzin liczących 4580 osób.

¹⁸ 1023 rodzin liczących 1978 osób.

¹⁹ 590 rodzin liczących 2096 osób.

²⁰ 325 rodzin liczących 562 osób.

²¹ Która w ww. okresie zmniejszyła się o 1868 osób tj. 2,64%.

²² W przeciągu okresu 2009 – 2014 zmalała liczba mieszkańców w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym (o 5,1% i o 5,4%), a wzrosła liczba osób w wieku poprodukcyjnym o 9,5%. Na koniec 2013 r. ta grupa osób stanowiła ok. 20,5% ogółu mieszkańców.

²³ Realizowany m.in. za pomocą: usług domów pomocy społecznej i dziennych domów pomocy, rozwoju usług opiekuńczych, asystentów osób niepełnosprawnych, mieszkań chronionych, utworzenie placówki opiekuńczo-leczniczej, aktywnej integracji.

²⁴ Realizowany m.in. dzięki kontynuacji działania Klubu Integracji Społecznej, realizacji projektów aktywnej integracji społeczno-zawodowej, realizacji prac społeczno-użytecznych.

²⁵ Realizowany m.in. przez utworzenie domu dla bezdomnych, samotnych matek, kobiet w ciąży i ofiar przemocy, całodobowej świetlicy wielopokoleniowej, klubu młodzieżowego, placówek wsparcia dziennego, pracę z rodzinami i podnoszenie kompetencji wychowawczych rodziców biologicznych, rozwój i wsparcie pieczy zastępczej,

²⁶ Realizowany dzięki usługom dożywiania, utworzeniu noclegowni i punktu zbierania i wydawania przedmiotów codziennego użytku.

²⁷ Realizowany m.in. dzięki działalności inwestycyjnej oraz stworzeniu lokalnych inicjatyw aktywizujących.

²⁸ Np. dzienny dom pomocy, aktywna integracja społeczno-zawodowa mieszkańców w ramach projektów społecznych, świetlice wielopokoleniowe, dożywianie, tworzenie mieszkań socjalnych, chronionych i wspomaganych.

²⁹ Zwany dalej EFS.

Instytucją, która była odpowiedzialna za koordynację realizacji Strategii z 2011 r. i 2014 r. był Ośrodek. W ww. dokumentach tych podano, że Dyrektor ośrodka zleci podległym pracownikom zadania w zakresie koordynacji, oraz że równolegle z wykonywaniem konkretnych zadań prowadzony będzie bieżący monitoring. Informacje odnośnie realizowanych działań oraz ich efektów miały być zamieszczane w corocznym sprawozdaniu z działalności MOPS, a przynajmniej raz w roku bieżący stan realizacji miał być omówiony przez Komisję Polityki Społecznej Rady Miasta. Przewidziano, że po zakończeniu trzyletniego okresu realizacji Strategii tj. po 31 grudnia 2013 oraz po 31 grudnia 2016 r., zostanie przeprowadzona pełna ewaluacja, w której będzie można zastosować różne narzędzia np. badania ankietowe.

(dowód: akta kontroli str. 58, 117)

Założenia przyjęte w Strategii z 2011 r. i 2014 r. były wdrażane poprzez programy oraz projekty realizowane przez MOPS, w tym programy, których opracowanie wynikało z przepisów prawa³⁰. W okresie objętym kontrolą realizowano zadania wynikające z następujących programów w ramach szeroko rozumianej pomocy społecznej:

- a) *Programu budowy systemu opieki nad dzieckiem i rodziną dla miasta Siemianowice Śl. na lata 2009-2014*³¹,
- b) *Programu wsparcia rodziny i rozwoju pieczy zastępczej dla miasta Siemianowice Śląskie na lata 2012-2014*³²,
- c) *Programu wsparcia rodziny i rozwoju pieczy zastępczej dla miasta Siemianowice Śląskie na lata 2015-2017*³³,
- d) *Miejskiego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2011-2014*³⁴,
- e) *Miejskiego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2015-2020*³⁵.

Programy te oparte były m.in. o rozeznanie potrzeb przez pracowników socjalnych MOPS, przeprowadzających wywiady środowiskowe u osób i rodzin ubiegających się o świadczenia pomocy społecznej lub u osób i rodzin, u których zgłoszono konieczność rozpoznania sytuacji socjalno-bytowej. Na podstawie zebranych informacji pracownicy socjalni dokonali analiz i ocen sytuacji klientów i sformułowali wnioski, które zostały uwzględnione przy tworzeniu programów i planów działań.

Ww. strategię i programy wpisywały się w cele programów lub projektów tworzonych z inicjatywy Miasta i Województwa Śląskiego lub Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 122, 125-127)

³⁰ Np. Miejski Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Miejski Program Przeciwdziałania Narkomanii.

³¹ Na podstawie uchwały Rady Miasta nr 477/2009 z 28 maja 2009 r.

³² Na podstawie uchwały Rady nr 203/2012 z 22 marca 2012 r.

³³ Na podstawie uchwały Rady nr 17/2015 z 29 stycznia 2015 r.

³⁴ Na podstawie uchwały Rady nr 49/2011 z 24 marca 2011 r.

³⁵ Tj. projekty, do których podejmowania MOPS nie był zobligowany przepisami ustaw i które były podejmowane z inicjatywy własnej Ośrodka.

³⁵ Dyrektor Ośrodka oprócz wymienionych projektów jako ponadstandardowe wskazał również (1) działania wspierające rodzicielstwo zastępcze (przede wszystkim szkolenia), dofinansowane w ramach *Resortowego Programu Wspierania Rozwoju Rodzinnej Pieczy Zastępczej* w latach 2013-2014, (2) dofinansowanie kosztów zatrudnienia asystentów rodziny oraz koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej w ramach *Programu Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej* na rok 2013 oraz kolejnych edycji *Programu asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej w latach 2014-2016*. Działania te jednak nie mają ponadstandardowego charakteru, gdyż obowiązek ich podejmowania wynika z przepisów ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2017 poz. 697, ze zm.).

1.2. W celu zminimalizowania negatywnych skutków reform gospodarczych Ośrodek w latach 2013-2016 realizował następujące przedsięwzięcia (projekty, programy i działania) w zakresie pomocy społecznej oraz wsparcia osób niepełnosprawnych:

- a) projekt systemowy *Uwierz w siebie* współfinansowany ze środków EFS, realizowany w latach 2008-2015;
- b) projekty *Aktywny debiut* oraz *Klub Integracji Społecznej w Siemianowicach Śląskich* współfinansowane ze środków EFS, realizowane w latach 2013-2015;
- c) projekt *Inwestuj w siebie* współfinansowany ze środków EFS, realizowany w latach 2015-2017;
- d) projekty konkursowe *Rodzinna integracja* i *Triathlon możliwości: integracja, edukacja, praca* współfinansowane ze środków EFS, realizowane w latach 2016-2018;
- e) projekty *Blisko Ciebie – systemowa integracja społeczna osób z zaburzeniami psychicznymi i środowiska lokalnego w Siemianowicach Śląskich* i *Razem do celu - poprawa integracji społecznej osób z zaburzeniami psychicznymi i ich rodzin ze środowiskiem lokalnym Siemianowic Śląskich* dofinansowane w ramach resortowego programu *Oparcie Społeczne dla Osób z Zaburzeniami Psychicznymi*, realizowane w latach 2013 i 2014;
- f) projekt *Siemianowice Śląskie przeciw przemocy - projekt poprawy sytuacji rodzin zagrożonych zjawiskiem przemocy w rodzinie* dofinansowany w otwartym konkursie ofert w ramach programu Ministra Pracy i Polityki Społecznej³⁶ *Wspieranie Jednostek Samorządu Terytorialnego w Tworzeniu Systemu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie*;
- g) kolejne edycje programu *Aktywny Samorząd* finansowanego ze środków PFRON, realizowane w latach 2013-2016.

Powyższe działania odzwierciedlały założenia przyjęte w dokumentach strategicznych i programowych Siemianowic Śląskich.

(dowód: akta kontroli str. 122, 125-128)

1.3. Zgodnie z art 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej, w latach 2014-2016 MOPS realizował gminny program osłonowy z zakresu pomocy uczniom albo dzieciom w dostępie do posiłku w szkole lub w przedszkolu³⁷, stanowiący uzupełnienie wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w realizacji zadania dożywiania dzieci i zapewnienia posiłku osobom tego pozbawionym *Pomoc państwa w zakresie dożywiania na lata 2014-2020*³⁸. Był on elementem polityki społecznej miasta w zakresie poprawy poziomu życia rodzin o niskich dochodach; poprawy stanu zdrowia dzieci i młodzieży oraz kształtowania właściwych nawyków żywieniowych. Ww. zagadnienia wiązały się z działaniami ukierunkowanymi na pomoc finansową dla rodzin najuboższych. W Siemianowicach Śląskich nie opracowano i nie realizowano lokalnych programów pomocy społecznej, o których mowa w art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 142-148, 219)

1.4. Spośród celów przyjętych do realizacji w Strategiach z 2011 r. i 2014 r. nie wszystkie zostały skonstruowane zgodnie z metodą SMART wspomagającą prawidłowe definiowanie celów (co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”). Brakowało m.in. liczbowych wartości wskaźników, przy pomocy których można wyrazić stopień

³⁶ Obecnie Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zwane dalej MRPiPS.

³⁷ Na podstawie uchwały nr 457/2014 Rady Miasta z 23 stycznia 2014 r.

³⁸ Ustanowionego uchwałą Nr 221 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2013 r.

realizacji celów (mierzalność). Ponadto nie określono w nich terminów pośrednich tzw. „kamieni milowych” mających znaczenie dla skutecznego monitorowania prawidłowości wdrożeń i postępów, a także zgodności działań z założeniami.

1.5. Projekty realizowane w MOPS wpisywały się w założenia ww. Strategii i służyły realizacji zawartych w niej celów i działań.

Przykładowo, projekt systemowy *Uwierz w siebie* realizowany od stycznia 2014 r. zaadresowany do kobiet i mężczyzn pozostających bez zatrudnienia, wpisywał się w piąty cel operacyjny Strategii z 2011 r. pn. *aktywizacja zawodowa i społeczna bezrobotnych mieszkańców*. Inny projekt pn. *Aktywny debiut* był realizowany od początku 2015 r. i skierowany do osób młodych zagrożonych bezrobociem i wykluczeniem społecznym. Wpisywał się on w cel operacyjny nr 2 Strategii z 2014 r. zdefiniowany jako *aktywizacja zawodowa i społeczna mieszkańców dotkniętych problemami społecznymi*.

(dowód: akta kontroli str. 40-55, 60-61, 101-117, 122, 128, 219, 225-251, 483-484, 611-612)

Cele wyznaczone w tych projektach (aktywizacja zawodowa i społeczna 200 osób w tym niepełnosprawnych; zwiększenie ich kompetencji społecznych; zwiększenie stopnia aktywności zawodowej oraz społecznej i adaptacja na rynku pracy 100 młodych osób; wzrost poziomu przygotowania do podjęcia zatrudnienia przez te osoby) były istotne dla zidentyfikowanych problemów społecznych miasta, proste, osiągalne i mierzalne. Termin osiągnięcia ww. celów wyznaczono na czas trwania tych projektów. Przyjęte wskaźniki pomiaru celów (np. liczba klientów instytucji pomocy społecznej, którzy rozpoczęli i zakończyli w udział projektach dotyczących aktywnej integracji; liczba osób młodych objętych pracą socjalną; liczba osób młodych, które zakończyły zajęcia aktywizacji zawodowej; liczba uzyskanych zaświadczeń o ukończeniu szkoleń podnoszących lub zmieniających kwalifikacje zawodowe; liczba osób, które zakończyły korzystanie z usług doradcy zawodowego; liczba osób, które podjęły zatrudnienie) umożliwiały Ośrodkowi rzetelną i zobiektywizowaną ocenę realizacji tych projektów, co opisano w pkt 2.13.

(dowód: akta kontroli str. 608-609, 673)

1.6. Dla 25 spośród 34 wskaźników realizacji działań przyjętych w Strategii z 2014 r. nie określono wartości początkowych (wyjściowych), pośrednich i docelowych (optymalnych) poziomów wskaźników pozwalających na ocenę postępu realizacji przyjętych celów, co opisano w dalszej części wystąpienia.

1.7. Dla projektów dofinansowanych z Unii Europejskiej każdorazowo określano szczegółowe założenia dotyczące finansowania podejmowanych przedsięwzięć. Przykładowo w ramach projektu *Uwierz w siebie* zaplanowano, że jego budżet w latach 2014-2015 wyniesie łącznie 1 825,4 tys. zł, w tym dofinansowanie z EFS i budżetu krajowego w wysokości 1 588,1 tys. zł, a wkład własny gminy (Ośrodka) 237,3 tys. zł.

W projekcie *Aktywny debiut* na rok 2015 zaplanowano wydatki w łącznej kwocie 135,3 tys. zł, w tym 131,8 tys. zł ze środków dofinansowania z EFS i 3,5 tys. zł ze środków budżetu miasta Siemianowice Śląskie.

(dowód: akta kontroli str. 426-427, 483-485, 611-612, 676-677)

W Strategii z 2014 r. zostały opisane efekty oszacowania części kosztów zadań, traktowane jako punkt wyjścia dla dokładniejszego zaplanowania kosztów finansowych. Na podstawie oszacowanego przybliżonego kosztu objęcia jednej osoby działaniami MOPS i planowanej liczby adresatów tych działań ustalono łączny

koszt działań wynoszący w przybliżeniu 4 000 tys. zł³⁹, odpowiadający realizacji ok. 23,50% całości z zapisanych w Strategii zadań. Podano, że koszt realizacji całej Strategii będzie wielokrotnością oszacowanej kwoty. Koszty czterech zadań o charakterze inwestycyjnym (31-34) oszacowano na kwotę 18 965,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 57, 101-112, 219, 225-251)

1.8. Ośrodek skutecznie występował o środki zewnętrzne (budżetu państwa, Unii Europejskiej i PFRON) na realizację programów i projektów. W latach 2013-2016 Ośrodek pozyskał środki finansowe od:

a) Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego na realizację:

- resortowego programu *Oparcie Społeczne dla Osób z Zaburzeniami Psychicznymi* w wysokości 32,0 tys. zł w 2013 r.⁴⁰ i 31,0 tys. zł w 2014 r.⁴¹;
- resortowego *Programu Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej* (działań na rzecz rodzicielstwa zastępczego) w 2013 r. w wysokości 7,4 tys. zł; w 2014 r. w wysokości 3,1 tys. zł;
- resortowego *Programu Asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej*⁴² (do kosztów zatrudnienia asystentów rodziny oraz koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej) w latach 2013-2016, w wysokości odpowiednio: 65,7 tys. zł (2013 r.), 114,8 tys. zł (2014 r.), 81,0 tys. zł (2015 r.) i 78,7 tys. zł (2016 r.);
- resortowego programu *Wspieranie Jednostek Samorządu Terytorialnego w Tworzeniu Systemu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie* w kwota 22,0 tys. zł w 2014 r.⁴³;

b) Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego na dofinansowanie projektów współfinansowanych ze środków EFS:

- *Uwierz w siebie* w wysokości 1 865,0 tys. zł na lata 2012 – 2013 oraz w wysokości 1 825, 4 tys. zł na lata 2014 – 2015;
- *Aktywny debiut* w wysokości 688,4 tys. zł na 2013 r.;
- *Klub Integracji Społecznej w Siemianowicach Śląskich* w wysokości 1 459,3 tys. zł na 2013 r.;
- *Inwestuj w siebie* w wysokości 1 894,4 tys. zł na lata 2015-2017;
- *Rodzinna integracja* w wysokości 463,2 tys. zł na lata 2016-2018;
- *Triathlon możliwości: integracja, edukacja, praca* w wysokości 1 757,5 tys. zł na lata 2016-2018;

c) PFRON na sfinansowanie wydatków programu *Aktywny Samorząd* w wysokości 125,2 tys. zł (2013 r.), 166,7 tys. zł (2014 r.), 132,7 tys. zł (2015 r.) i 150,8 tys. zł (w 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str.129-130)

Nieskuteczne działania Ośrodka, podjęte w celu pozyskania dofinansowania, okazały się w przypadku 11 projektów związanych z zadaniami m.in. na rzecz pomocy społecznej. Łączna kwota wnioskowanego i niezyskanego dofinansowania

³⁹ 3 836,9 tys. zł.

⁴⁰ Projekt *Blisko Ciebie* – systemowa integracja społeczna osób z zaburzeniami psychicznymi i środowiska lokalnego w Siemianowicach Śląskich.

⁴¹ Projekt *Razem do celu* - poprawa integracji społecznej osób z zaburzeniami psychicznymi i ich rodzin ze środowiskiem lokalnym Siemianowic Śląskich.

⁴² W 2013 r. program ten był realizowany pod nazwą *Program Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej*.

⁴³ Projekt *Siemianowice Śląskie przeciw przemocy* - projekt poprawy sytuacji rodzin zagrożonych zjawiskiem przemocy w rodzinie.

do ich realizacji wynosiła 427,0 tys. zł. Wszystkie ww. projekty były rozstrzygane w procedurze konkursowej.

Jak wyjaśnił Dyrektor Ośrodka przyczyną braku przyznania dofinansowania do realizacji pięciu z ww. projektów⁴⁴ było: nieuzyskanie przez dwa projekty odpowiedniej liczby punktów na etapie oceny merytorycznej, niewybranie dwóch projektów do wsparcia przez MPiPS, a w jednym przypadku bezpośrednia przyczyna nie była znana.

NIK zauważa, że ustalenie każdorazowo przez Dyrektora MOPS przyczyny nieuzyskania dofinansowania projektu/programu jest istotne z punktu widzenia zarządzania jednostką. Pozwala to bowiem na podjęcie działań zaradczych celem wyeliminowania ewentualnych błędów we wnioskach w przyszłości.

(dowód: akta kontroli str.131-132, 256-259)

1.9. W okresie objętym kontrolą, nie modyfikowano Strategii z 2011 i 2014 r. lecz po zakończeniu okresu ich obowiązywania przyjęto nowe: odpowiednio 30 października 2014 r. i 25 maja 2017 r.

Za zbieranie informacji niezbędnych do przygotowania oceny stopnia realizacji ww. Strategii, za jej przeprowadzenie, jak i za proces ewaluacji Strategii z 2011 i 2014 r. miał odpowiadać zespół osób wskazanych przez Dyrektora MOPS. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie przedstawiono w pkt. 2.11.

(dowód: akta kontroli str. 58-59, 113, 117, 376)

1.10. MOPS sporządził i przekazał Radzie Miasta, za pośrednictwem Prezydenta Miasta sprawozdania z działalności Ośrodka za poszczególne lata okresu 2013 r. - 2016 r.⁴⁵ Sprawozdania te zawierały m.in. szczegółowe informacje na temat: kadry i struktury zatrudnionych pracowników Ośrodka⁴⁶; analizy budżetu; udzielonych świadczeń, należących do zadań gminy, zrealizowanych w oparciu o ustawę o pomocy społecznej; usług opiekuńczych i pomocy realizowanej przez dzienny dom pomocy społecznej oraz specjalistyczną placówkę wsparcia dziennego dla dzieci; pomocy instytucjonalnej⁴⁷; analizę powodów trudnej sytuacji życiowej klientów; realizowanej pracy socjalnej i poradnictwa specjalistycznego; realizowanych projektów społecznych; zadań zrealizowanych na podstawie ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (m.in. o opiece nad dziećmi umieszczonymi w rodzinach zastępczych; kandydatach na rodziny zastępcze, działalności asystentów rodziny i koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej); umieszczania dzieci w całodobowych placówkach opiekuńczo-wychowawczych i ich usamodzielnianiu; pracach społecznie użytecznych; zadań z zakresu rehabilitacji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych; działalności Zespołu Interdyscyplinarnego i grup roboczych realizujące działania w związku z występowaniem przemocy w rodzinie; kontroli wewnętrznej w Ośrodku; działalności inwestycyjnej i prowadzenia zakupów; współpracy z zewnętrznymi organizacjami i instytucjami oraz najpilniejszych potrzeb MOPS⁴⁸. Ww. sprawozdania zostały zaakceptowane przez Prezydenta Miasta, skierowane

⁴⁴ O najwyższej wartości kwoty wnioskowanego wsparcia.

⁴⁵ Odpowiednio w dniach: 6 marca 2014 r., 31 marca 2015 r., 23 lutego 2016 r. i 6 marca 2017 r.

⁴⁶ Oraz osób zatrudnionych do prac interwencyjnych, wykonywania robót publicznych oraz osób odbywających praktyki studenckie.

⁴⁷ Realizowanej w całodobowych domach pomocy społecznej.

⁴⁸ W sprawozdaniach za 2013, 2014, 2015 i 2016 r. zwrócono uwagę m.in. na potrzebę stworzenia środowiskowego domu samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi, pozyskania mieszkań chronionych, zatrudnienia asystentów osób niepełnosprawnych. W sprawozdaniach za 2014, 2015 i 2016 r. zwrócono dodatkowo uwagę na potrzebę rozbudowy Wielofunkcyjnej Placówki Opiekuńczo-Wychowawczej.

na sesje Rady Miasta i przyjęte w drodze odrębnych uchwał w sprawie przyjęcia sprawozdania z działalności Ośrodka⁴⁹.

(dowód: akta kontroli str. 252-255, 736-1063)

1.11. Realizacja na terenie Siemianowic Śląskich rządowego programu *Rodzina 500+* nie należy do zadań Ośrodka. MOPS wypłacał jedynie dodatek wychowawczy dla rodzin zastępczych. W ocenie Dyrektora Ośrodka, w związku z wypłacaniem rodzinom świadczeń wychowawczych nie zaobserwowano zmian w strukturze potrzeb wśród rodzin korzystających z pomocy społecznej oraz rodzin zastępczych. Według Dyrektora, od 2012 roku obserwowany jest spadek liczby rodzin (jak i osób samotnych) korzystających z pomocy Ośrodka do czego, jego zdaniem, w znaczącym stopniu przyczyniła się realizacja przez MOPS projektów, których celem była m. in. aktywizacja społeczna i zawodowa podopiecznych.

Z danych statystycznych na temat miasta wynika, iż w okresie pomiędzy 2012 a 2016 rokiem liczba rodzin i osób samotnych korzystających z pomocy Ośrodka zmniejszyła się z 3358 do 2734 rodzin tj. o 18,58% (w tym liczba osób samotnie gospodarujących zmniejszyła się z 1603 do 1343 osób tj. o 16,22%). Jednocześnie w tym samym okresie zmalała liczba rodzin (oraz osób) żyjących poniżej progu ubóstwa⁵⁰ z 2489 (5779 osób) do 2237 (5203 osób).

(dowód: akta kontroli str. 133, 140-141, 177)

1.12. W latach 2013-2016 Siemianowice Śląskie zamieszkiwało odpowiednio 68 844, 68 634, 68 231 i 67 905 mieszkańców, w tym odpowiednio 3195, 2902, 2843 i 2734 rodzin (i osób samotnie gospodarujących) objętych pracą socjalną⁵¹ ze strony Ośrodka. W latach 2013-2016⁵² Ośrodek zatrudniał, odpowiednio: 38, 41, 39, 43 oraz 42 pracowników socjalnych⁵³. Liczba pracowników socjalnych Ośrodka zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy była odpowiednia do liczby mieszkańców miasta, co spełniało wymogi art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej⁵⁴.

Na podstawie analizy dokumentacji osobowej pięciu⁵⁵ pracowników zajmujących się pracą socjalną ustalono, że spełniali oni wymogi dla pracowników socjalnych określone w art. 116 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 140-141, 177, 181-184)

W ocenie Dyrektora Ośrodka liczba pracowników socjalnych zajmujących się w latach 2013-2016 oraz obecnie pracą socjalną jest wystarczająca.

(dowód: akta kontroli str. 260-263)

1.13. MOPS w latach 2013-2016 realizował współpracę z innymi jednostkami odpowiedzialnymi za problematykę społeczną: Towarzystwem Pomocy im. św. Brata Alberta, Stowarzyszeniem na Rzecz Rodziny i Zastępczego Rodzicielstwa

⁴⁹ Z 29 maja 2014 r., 23 kwietnia 2015 r., 19 maja 2016 r. i 30 marca 2017 r.

⁵⁰ kwota dochodów, która zgodnie z ustawą o pomocy społecznej uprawnia do ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego.

⁵¹ Rozumianą jako działalność zawodową mającą na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi – zgodnie z art. 6 pkt 12 ustawy o pomocy społecznej.

⁵² Według stanu na 30 czerwca oraz na dzień 31 grudnia 2016 r.

⁵³ Których wymiar czasu pracy wyniósł łącznie od 38 do 43 etatów.

⁵⁴ Zgodnie z którym ośrodek pomocy społecznej zatrudnia pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na 2000 mieszkańców lub proporcjonalnie do liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących, objętych pracą socjalną w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących.

⁵⁵ Tj. 12,5% średniej liczby pracowników socjalnych MOPS w latach 2013-2016.

„Nowy Dom”, Ośrodkiem Interwencji Kryzysowej, instytucjami rynku pracy (PUP) oraz przedsiębiorcami. W szczególności współpraca ta polegała na wspólnej realizacji siedmiu projektów⁵⁶, w których liderem lub partnerem wiodącym był Ośrodek, PUP lub jedna z ww. organizacji pozarządowych.

W dniu 31 lipca 2015 r. zostało zawarte z PUP porozumienie w sprawie zawiązania współpracy na rzecz rozwoju i upowszechniania form aktywnej integracji, w tym aktywizacji społecznej i zawodowej oraz pracy socjalnej na terenie miasta. Dotyczyło ono zasad współpracy w zakresie realizacji zadań wynikających z realizacji projektu przewidzianego dla jednostek pomocy społecznej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego⁵⁷ na lata 2014-2020⁵⁸. Celem porozumienia jest współpraca w zakresie postępowania z klientami MOPS i PUP, będących uczestnikami ww. projektu m.in. aby przez okres udziału osoby bezrobotnej w projekcie PUP nie obejmował jej innymi działaniami aktywizującymi kolidującymi z udziałem w projekcie oraz aby przekazywano mu w tym okresie informacje o aktualnych propozycjach pracy oraz innych uzupełniających formach aktywizacji zawodowej.

Ponadto, 16 listopada 2015 r. i 15 stycznia 2016 r. MOPS zawarł z dwoma partnerami społecznymi umowy o partnerstwie w sprawie wspólnej realizacji dwóch projektów⁵⁹ współfinansowanych ze środków EFS w ramach RPO WSL na lata 2014-2020.

(dowód: akta kontroli str. 133-134, 185-214)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Przygotowana przez Ośrodek Strategia z 2014 r. (obowiązująca do końca 2016 r.) nie zawierała prognozy zmian w zakresie nią objętym, mimo takiego wymogu ustalonego w art. 16b ust. 2 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej⁶⁰.

(dowód: akta kontroli str. 10-121)

Dyrektor Ośrodka wyjaśnił, że informacje dotyczące prognozy zmian w zakresie objętym strategią są zawarte w tych dokumentach, jednak w części, w której wskazano zadania służące realizacji Strategii. Dyrektor dodał również, że ww. Strategie są dokumentami o charakterze planistycznym, zatem wykorzystują szacunki odnośnie tego, jak będzie wyglądała rzeczywistość związana z danym problemem. Zdaniem Dyrektora przewidywanie wyników estymacji⁶¹ oraz ich dynamiki, czyli całokształtu zmian w czasie, nie zawsze jest możliwe. W tej sytuacji autorzy Strategii uznali, że brak wiedzy odnośnie tego, jak w przyszłości będą się zmieniały kluczowe dane (liczba osób i rodzin dotkniętymi problemami społecznymi) jest na tyle poważny, że uzasadnia decyzję o powstrzymaniu się od określenia w tych dokumentach wskaźników przedstawionych liczbowo.

(dowód: akta kontroli str. 260-263)

⁵⁶ „Aktywizacja zawodowa”, „Inwestuj w siebie”, „Triathlon możliwości: integracja, edukacja, praca”, „Rodzinna integracja”, „Schematom Stop”, „Siemianowice Śląskie przeciw przemocy-projekt poprawy sytuacji rodzin zagrożonych zjawiskiem przemocy w rodzinie”, „Kariera bez barier”.

⁵⁷ Zwanego dalej RPO WSL.

⁵⁸ W osi priorytetowej IX Włączenie społeczne, Działanie 9.1 Aktywna integracja, poddziałanie 9.1.6 programy aktywnej integracji osób i grup zagrożonych w wykluczeniem społecznym – projekty pozakonkursowe.

⁵⁹ Triathlon możliwości: integracja, edukacja, praca; Rodzinna integracja.

⁶⁰ Strategia rozwiązywania problemów społecznych winna zawierać w szczególności prognozę zmian w zakresie objętym strategią, określenie sposobu realizacji strategii i jej ram finansowych oraz wskaźniki realizacji działań. Przepis ten obowiązuje od 3 maja 2011 r.

⁶¹ Szacowania rozkładów cech w populacji na podstawie cech jednostek wchodzących w skład losowo dobranej próby - <https://sjp.pwn.pl/slowniki/estymacja.html>.

NIK nie podziela powyższego stanowiska, zwracając uwagę, że w części Strategii wskazanej przez Dyrektora MOPS przedstawiono charakterystykę 34 cząstkowych zadań mających służyć realizacji Strategii, natomiast nie zawierała ona prognozy zmian w zakresie zdiagnozowanych problemów społecznych miasta. Zdaniem NIK, opracowanie prognozy zmian nie może być utożsamiane z zadaniami, które zostały wybrane do realizacji aby osiągnąć wyznaczone cele. Izba zauważa równocześnie, że Strategia rozwiązywania problemów społecznych miasta Siemianowice Śląskie na lata 2017-2020 uchwalona w dniu 25 maja 2017 r. zawiera elementy takiej prognozy.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Wyznaczone w przygotowanych przez Ośrodek Strategiach z 2011 i 2014 r. cele nie zostały określone w pełni zgodnie z poszanowaniem zasady SMART, bowiem nie określono w nich docelowych wartości liczbowych dla 25 z 34 wskaźników realizacji działań, przy pomocy których można wyrazić stopień realizacji celów (efekt mierzalności celów). Ponadto dla żadnego ze wskaźników nie określono terminów oraz wartości pośrednich tzw. „kamieni milowych” mających znaczenie dla skutecznego monitorowania prawidłowości wdrożeń i postępów, a także zgodności działań z założeniami. Dlatego nie można zgodzić się ze stanowiskiem Dyrektora MOPS, według którego cele zostały określone zgodnie z zasadą SMART. Zdaniem Dyrektora dostateczną bazą dla skutecznego monitorowania prawidłowości postępów i wdrożeń, a także zgodności działań z założeniami, są zapisy stanowiące, że ich realizacja będzie monitorowana na bieżąco w trakcie okresu trwania strategii i programów.

Zdaniem NIK, opracowywanie dokumentów strategicznych w oparciu o metodę SMART, także takich jak strategia rozwiązywania problemów społecznych sprzyja prawidłowemu wdrażaniu strategii i ocenie jej realizacji. Określenie początkowej (wyjściowej) wartości wskaźnika, wskazanie pośrednich wartości do osiągnięcia w określonym czasie i końcowej wartości wskaźników dla poszczególnych celów, ma wpływ na skuteczne monitorowanie realizacji założeń i ocenę stopnia osiągnięcia zaplanowanej zmiany, a tym samym w sposób wymierny stwarza możliwość dokonania oceny sukcesu lub porażki, w tym także dokonywania pomiarów i ocen częściowych niezbędnych dla ewentualnego korygowania zaplanowanych działań. Strategia winna definiować politykę i kierunki rozwoju, wskazywać pożądane procesy zachodzące w określonym obszarze oraz umożliwiać kontrolę i ocenę, w jakim stopniu zakładany cel został w ustalonym czasie osiągnięty.

(dowód: akta kontroli str. 40-55, 101-109, 342-344)

Ocena cząstkowa

Zidentyfikowane w strategiach problemy i ryzyka były bazą do planowania przez MOPS programów i projektów oraz przedsięwzięć i działań odnoszących się do priorytetów przyjętych w dokumentach strategicznych Miasta. Opracowane programy i projekty były narzędziami dla realizacji celów przyjętych strategii, zapewniających mieszkańcom Siemianowic Śląskich możliwie szeroką pomoc społeczną. Jednak część z celów sformułowanych w obowiązujących strategiach rozwiązywania problemów społecznych nie była w pełni mierzalna. Przyjęte w Strategii z 2014 r. wskaźniki służące monitorowaniu stopnia jej realizacji nie miały ustalonych wartości początkowych, pośrednich i optymalnych, nie pozwalały na zwymiarowanie wpływu realizowanych przez MOPS działań na osiągnięcie założonego celu. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczy nieuwzględnienia w Strategii z 2014 r. prognozy zmian w zakresie objętym strategią, pomimo obowiązku wynikającego z obowiązujących przepisów.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Łączne wydatki budżetowe Ośrodka w ramach zadań własnych i zadań zleconych w obszarze pomocy społecznej wyniosły w latach 2012-2016 odpowiednio: 22 806,0 tys. zł, 25 689,7 tys. zł, 26 140,2 tys. zł, 26 826,7 tys. zł i 26 915,7 tys. zł. Ponadto w latach 2012-2016 MOPS poniósł wydatki pozabudżetowe w ramach realizacji zadań z zakresu pomocy społecznej⁶² odpowiednio w wysokości 1 605,1 tys. zł, 1 375,3 tys. zł, 1 727,2 tys. zł, 1 897,9 tys. zł i 1 833,9 tys. zł.

Wydatki ogółem MOPS w ww. latach wyniosły: 24 411,1 tys. zł (w 2012 r.), 27 064,9 tys. zł (w 2013 r.), 27 867,4 tys. zł (w 2014 r.), 28 724,6 tys. zł (w 2015 r.) i 28 749,6 tys. zł (w 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 149-169)

2.2. W latach 2012-2016 wysokość nakładów ogółem MOPS w przeliczeniu na jedną osobę oraz jedną rodzinę korzystającą ze wsparcia Ośrodka (z różnych form pomocy⁶³, w tym z zasiłków lub dodatków) miała tendencję rosnącą i wyniosła odpowiednio: 2,8 tys. zł/osobę i 6,7 tys. zł/rodzinę w 2012 r.; 3,1 tys. zł/osobę i 7,3 tys. zł/rodzinę w 2013 r.; 3,3 tys. zł/osobę i 8,0 tys. zł/rodzinę w 2014 r.; 3,2 tys. zł/osobę i 8,2 tys. zł/rodzinę w 2015 r. oraz 3,8 tys. zł/osobę i 8,9 tys. zł/rodzinę w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 140, 149-169)

Ośrodek dysponował danymi dotyczącymi osób będących petentami MOPS korzystającymi z jego usług i świadczeń z powodu bezrobocia oraz będących jednocześnie klientami PUP. W latach 2012-2016 maksymalna liczba klientów Ośrodka wahała się od 7487 w 2016 r. do 8906 w 2015 r., natomiast liczba bezrobotnych mieszkańców miasta zarejestrowanych w PUP wynosiła od 1675 w 2016 r. do 3213 w 2013 r. Łączna liczba rodzin objętych świadczeniami przyznanymi na podstawie ustawy o pomocy społecznej w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 31 grudnia 2016 r. wynosiła 4234 liczących łącznie 9323 osoby. W tym okresie w mieście zamieszkiwało łącznie 2721 rodzin korzystających z pomocy MOPS z powodu bezrobocia. W rodzinach tych żyło łącznie 6917 osób.

(dowód: akta kontroli str. 140-141, 149-169, 215-217, 374-375)

Łączna pomoc finansowa z wszystkich tytułów⁶⁴ udzielona na rzecz wszystkich członków 50 losowo wybranych rodzin i osób prowadzących samodzielne gospodarstwo domowe⁶⁵, których dotyczył problem bezrobocia, wyniosła w okresie objętym kontrolą 1 060,4 tys. zł, z czego w 2013 r. 224,7 tys. zł (dla 49 rodzin); w 2014 r. 250,6 tys. zł (dla 50 rodzin); w 2015 r. 295,1 tys. zł (dla 49 rodzin),

⁶² Rehabilitacja zawodowa i społeczna osób niepełnosprawnych oraz realizacja obszarów B1, B2 i C lub modułu I i II projektu Aktywny samorząd ze środków PFRON.

⁶³ Tj. świadczeń udzielanych na podstawie ustawy o pomocy społecznej, ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie żywienia”, uchwały Rady Ministrów w sprawie ustanowienia wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie żywienia „Pomoc państwa w zakresie żywienia” na lata 2014-2020 oraz ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

⁶⁴ W tym: zasiłku stałego, okresowego, celowego, specjalnego, pomocy w zakresie żywienia.

⁶⁵ Spośród rodzin i osób, które w 2013, 2014, 2015 lub 2016 roku korzystały ze świadczeń i pomocy Ośrodka.

a w 2016 r. 290,0 tys. zł (dla 50 rodzin). Średnia wartość ww. pomocy finansowej na jedną rodzinę wynosiła odpowiednio 4,6 tys. zł w 2013 r., 5,0 tys. zł w 2014 r., 6,0 tys. zł w 2015 r. oraz 5,8 tys. zł w 2016 r. tj. ok. 0,4 tys. zł na miesiąc w 2013 r. i 2014 r. i ok. 0,5 tys. zł na miesiąc w 2015 r. i 2016 r. Najwyższa wartość rocznej pomocy w ww. okresie dla jednej z rodzin objętych analizą (liczącej pięć, a następnie sześć osób) wyniosła od 11,2 tys. zł w 2016 r. (tj. ok. 0,9 tys. zł miesięcznie) do 14,6 tys. zł w 2015 r. (ok. 1,2 tys. zł miesięcznie)⁶⁶. Natomiast najniższe, jednorazowe kwoty wsparcia finansowego wyniosły w 2015 r. 0,3 tys. zł i w 2016 r. 0,8 tys. zł (przyznane rodzinie dwuosobowej⁶⁷) oraz w 2013 r. 0,3 tys. zł (przyznane osobie samotnej⁶⁸).

Najliczniejsza rodzina, które uzyskała wsparcie finansowe MOPS liczyła siedem osób (jedna rodzina z 50 objętych badaniem) oraz pięć osób (pięć rodzin).

(dowód: akta kontroli str.215-218, 317-318)

Najwyższe łączne kwoty świadczeń wypłaconych przez MOPS dziesięciu rodzinom z wszystkich możliwych tytułów⁶⁹ mieściły się w przedziałach:

- w 2013 r. od 5 tys. zł (tj. średnio ok. 0,4 tys. zł miesięcznie) do 21,3 tys. zł (średnio ok. 1,8 tys. zł miesięcznie),
- w 2014 r. od 5,3 tys. zł (średnio ok. 0,4 tys. zł na miesiąc) do 25,6 tys. zł (średnio ok. 2,1 tys. zł na miesiąc),
- w 2015 r. od 10,7 tys. zł (średnio ok. 0,9 tys. zł na miesiąc) do 28,7 tys. zł (średnio ok. 2,4 tys. zł na miesiąc),
- w 2016 r. od 7,0 tys. zł (średnio ok. 0,6 tys. zł na miesiąc) do 28,0 tys. zł (średnio ok. 2,3 tys. zł na miesiąc).

(dowód: akta kontroli str. 340-341)

2.3. W okresie objętym kontrolą liczba mieszkańców, jak i liczba rodzin korzystających ze wsparcia MOPS, miały zróżnicowaną tendencję: rosnącą w 2013 r. (w stosunku do poziomu z 2012 r.), malejącą w 2014 r., ponownie rosnącą w 2015 r. oraz malejącą w 2016 r. Liczby te wynosiły odpowiednio: w 2013 r. 8837 osób (3721 rodzin), w 2014 r. 8332 osób (3479 rodzin), w 2015 r. 8906 osób (3504 rodzin), a w 2016 r. 7487 osób (3218 rodzin). Natomiast liczba osób i rodzin korzystających ze świadczeń pomocy społecznej udzielanej przez Ośrodek miała tendencję malejącą: korzystało z niej odpowiednio 3195 rodzin (w 2013 r.), 2902 rodziny (w 2014 r.), 2843 rodziny (w 2015 r.) i 2734 rodziny (w 2016 r.). W ww. okresie zmniejszyła się także liczba rodzin niepełnych korzystających z ww. pomocy ze 653 w 2013 do 438 w 2016 r. Najliczebniejszą grupą rodzin korzystających z ww. pomocy były rodziny 1, 2 i 3-osobowe.

Najczęstszą przyczyną trudnej sytuacji rodzin objętych pomocą Ośrodka było ubóstwo (w latach 2013-2016 dotyczyło to odpowiednio 2443, 2278, 2152 i 2058 rodzin) oraz występujące zjawisko bezrobocia (w latach 2013-2016 dotyczyło to odpowiednio 1793, 1620, 1480 i 1352 rodzin). W dalszej kolejności powodem trudnej sytuacji rodzin i udzielania im pomocy przez Ośrodek była niepełnosprawność (w latach 2013-2016 dotyczyło to odpowiednio 1023, 970, 958 i 954 rodzin) oraz występująca bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego (w latach 2013-2016 dotyczyło to odpowiednio 590, 575, 565 i 629 rodzin). Długotrwała lub ciężka choroba była przyczyną objęcia rodziny pomocą Ośrodka w 325 przypadkach

⁶⁶ Rodzina ta uzyskała w okresie 2013-2016 najwyższą łączną kwotę wsparcia finansowego – 49,0 tys. zł.

⁶⁷ Rodzina ta uzyskała w okresie 2013-2016 najniższą łączną kwotę wsparcia finansowego – 3,4 tys. zł.

⁶⁸ Osoba ta uzyskała w okresie 2013-2016 łączne wsparcie finansowe w wys. 9,1 tys. zł.

⁶⁹ Tj. zasiłku stałego, zasiłków okresowych, zasiłków celowych, pomocy w zakresie żywienia, składek na ubezpieczenie zdrowotne.

w roku 2013 r., w 306 przypadkach w 2014 r., w 305 przypadkach w 2015 r. i w 310 przypadkach w 2016 r. Alkoholizm i narkomania były przyczyną wystąpienia trudnej sytuacji łącznie u 78 rodzin w 2013 i 2014 r. oraz u 103 rodzin w 2015 i 2016 r.

Pomocą pozamaterialną Ośrodka: pracą socjalną, poradnictwem (specjalistycznym, prawnym i psychologicznym) oraz działaniami z zakresu interwencji kryzysowej w latach 2013-2016 objęto odpowiednio 3743, 3479, 3519 i 3223 rodzin. Działania te dotyczyły odpowiednio 8890, 8332, 8948 i 7497 osób w ww. rodzinach. W latach 2013-2016 zawarto odpowiednio 150, 399, 38 i 249 kontraktów socjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 140, 177-180)

W latach 2012-2016, wydatki Ośrodka skierowane na realizację wszystkich przypisanych mu działań z zakresu pomocy społecznej⁷⁰ wyniosły łącznie 140 273,9 tys. zł i wzrosły one z 24 411,1 tys. zł w 2012 r. do kwoty 28 749,6 tys. zł w 2016 r.⁷¹

Na pomoc i zasiłki realizowane na podstawie ustawy o pomocy społecznej MOPS w latach 2012-2016 wydatkował odpowiednio kwoty: 13 392,9 tys. zł, 15 258,2 tys. zł, 14 937,9 tys. zł, 15 403,0 tys. zł i 15 124,2 tys. zł.

W latach 2012-2016 Ośrodek nie realizował wydatków na realizację świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego, świadczeń o charakterze pielęgnacyjnym, dodatków mieszkaniowych oraz świadczeń wychowawczych w ramach programu rządowego Rodzina 500+, ponieważ zadanie te realizował właściwy wydział Urzędu Miasta Siemianowice Śląskie.

Natomiast wydatki Ośrodka na zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej w latach 2012 – 2016 wzrosły z 2 733,8 tys. zł do kwoty 3 240,8 tys. zł⁷². W 2016 r. dokonał wypłat dodatków wychowawczych dla rodzin zastępczych w łącznej kwocie 703,6 tys. zł.

Wzrosły wydatki na funkcjonowanie MOPS z kwoty 5 217,9 tys. zł w 2012 r. do 6 277,8 tys. zł w 2016 r.⁷³

(dowód: akta kontroli str. 152, 156, 161, 165, 169, 176)

2.4. W okresie 2013-2016 Ośrodek wydał łącznie 97 785⁷⁴ indywidualnych decyzji administracyjnych i pism, w tym w sprawie przyznania, odmowy lub zmiany przyznanej przez MOPS pomocy. Liczba decyzji dotyczących świadczeń przyznawanych na podstawie ustawy o pomocy społecznej w latach objętych kontrolą wyniosła odpowiednio 26 468, 23 457, 20 292 i 21 313⁷⁵. W ww. okresie wydano łącznie 12 290 decyzji odmownych (co stanowiło 14,1% liczby wydanych decyzji dotyczących pomocy udzielanej na podstawie ustawy o pomocy społecznej).

W latach 2013-2016 wydano: 2739 decyzji odmawiających przyznania zasiłku okresowego (odpowiednio 876, 760, 650 i 453 decyzji rocznie), 7498 decyzji odmownych w sprawie zasiłku celowego (odpowiednio 2489, 2140, 1346 i 1523 decyzji rocznie), 2502 decyzji odmawiających udzielenia zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności (odpowiednio 1750, 248, 324 i 180 decyzji rocznie) i 181

⁷⁰ Świadczenia pomocy społecznej zgodnie z ustawą o pomocy społecznej, wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej, rehabilitacja społeczna i zawodowa osób niepełnosprawnych, wydatki na realizację projektów unijnych oraz wydatki na funkcjonowanie Ośrodka.

⁷¹ W latach 2013-2015 wyniosły one odpowiednio 27 064,9 tys. zł, 27 867,4 tys. zł i 28 724,6 tys. zł.

⁷² W latach 2013-2015 r. wyniosły one odpowiednio: 2 965,3 tys. zł, 3 073,5 tys. zł i 3 261,5 tys. zł.

⁷³ Wydatki na zatrudnienie i utrzymanie jednostki w latach 2013, 2014 i 2015 wyniosły odpowiednio: 5 614,0 tys. zł, 5 697,0 tys. zł, 6 243,2 tys. zł.

⁷⁴ T.j. średnio ok. 24446 rocznie.

⁷⁵ T.j. łącznie 91530 decyzji.

decyzji odmawiających przyznania zasiłku stałego (odpowiednio 74, 49, 41 i 17 decyzji rocznie).

W 2016 r. MOPS wydał łącznie 2173 decyzje odmowne⁷⁶ w sprawie udzielenia pomocy finansowej, w tym:

- 584 z powodu braku kwalifikacji do jej przyznania (m.in. z uwagi na przekroczenie kryterium dochodowego, bądź stwierdzenia, iż jedyną spełnioną przesłanką przyznania pomocy było ubóstwo⁷⁷ przy jednoczesnym nie wystąpieniu dodatkowo co najmniej jednego z powodów wymienionych w art. 7 pkt 2-15 ustawy o pomocy społecznej);
- 197 z powodu braku współpracy podopiecznego z pracownikiem socjalnym w rozwiązywaniu jego trudnej sytuacji życiowej;
- 161 z powodu braku możliwości przeprowadzenia wywiadu środowiskowego;
- 128 z uwagi na udzielenie tej pomocy w tym samym lub zbliżonym okresie czasu;
- 7 z powodu marnotrawienia przyznanych środków bądź własnych zasobów;
- 253 z innych przyczyn np. z powodu uznania, że wnioskodawca jest w stanie samodzielnie zaspokoić potrzeby lub z uwagi, że podopieczny nie rozliczył się z wykorzystania wcześniej przyznanej pomocy.

W 2016 r. Ośrodek wydał 826 decyzji odmawiających udzielenia pomocy z powodu ograniczonych środków finansowych, z czego 702 decyzje zostały zmienione⁷⁸ na decyzje pozytywne.

Kierownik Działu Świadczeń Ośrodka wyjaśniła, że odmowy udzielenia przez MOPS pomocy finansowej z powodu ograniczonych środków dotyczyły głównie zasiłków celowych na zakup opału, środków czystości i odzieży. Jak wyjaśniła, Ośrodek nie pozostawiał wnioskodawców bez pomocy na te cele, gdyż osobom, które ubiegały się o pomoc na środki czystości, przyznawano zasiłki okresowe⁷⁹ lub stałe, które w jej ocenie powinny być przeznaczane na zaspokojenie podstawowych potrzeb bytowych, w tym na zakup środków czystości. W przypadku odmów udzielenia pomocy na zakup odzieży zainteresowane osoby każdorazowo kierowano do Śląskiego Stowarzyszenia Charytatywnego „Przystań”, w którym mogły one uzyskać potrzebną odzież⁸⁰. Natomiast liczba decyzji odmownych zmienionych dotyczyła przypadków wydania jako pierwszej decyzji odmawiającej przyznania zasiłku celowego na dofinansowanie zakupu opału na cele grzewcze. Decyzje takie były wydawane z uwagi na fakt, iż nie rozpoczął się jeszcze sezon grzewczy np. we wrześniu lub dlatego, iż Ośrodek nie znał wówczas pełnej kwoty, jaką będzie dysponował na realizację tej formy pomocy na wszystkie zgłoszone potrzeby. Po ustaleniu budżetu na ten cel decyzje odmowne były zmieniane, a pomoc ta była

⁷⁶ Z uwagi na brak istnienia obowiązku ewidencjonowania, wskazywania i analizowania przyczyn wydania decyzji odmawiających udzielenia przez Ośrodek pomocy i znaczną liczbę wydanych decyzji nie było technicznej możliwości wygenerowania szczegółowych danych ilościowych i merytorycznych na temat przyczyny lub podstawy prawnej odmowy udzielenia pomocy przez MOPS, w całym okresie objętym kontrolą.

⁷⁷ Tzn. dochód osoby, rodziny nie przekraczał kwoty "kryterium dochodowego".

⁷⁸ art. 154 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257) przewiduje, że decyzja ostateczna, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, może być w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony.

⁷⁹ M.in. z powodu bezrobocia lub niepełnosprawności.

⁸⁰ Z dostępnych publicznie informacji ustalono, że ww. Stowarzyszenie przez cały rok wydaje osobom ubogim, bezdomnym, bezrobotnym i innym potrzebującym gorące posiłki (w tym dla podopiecznych MOPS), nową i używaną odzież, środki czystości i higieny osobistej. Skierowanie osoby do ww. organizacji następowało po uprzednim rozeznaniu przez pracownika socjalnego zaplecza odzieżowego Stowarzyszenia i potrzeb podopiecznego MOPS.

przyznawana na sezon grzewczy trwający od października do marca w wysokości adekwatnej do posiadanych środków i liczby wniosków. Decyzje odmowne wydane w grudniu były zmieniane w styczniu na podstawie środków finansowych przyznanych Ośrodkowi na nowy rok kalendarzowy.

(dowód: akta kontroli str. 351-373)

2.5. W latach 2013-2016 wystąpiły przypadki zwrotu środków finansowych przez MOPS z powodu ich niewykorzystania, jednakże kwoty te nie były znaczące w stosunku do wysokości łącznych rocznych wydatków Ośrodka (kwota zwrotów w ww. okresie nie przekroczyła 1,2% łącznych wydatków budżetowych)⁸¹.

W 2013 r. łączna kwota zwrotów środków w ramach 15 rozdziałów klasyfikacji budżetowej (dotyczącej działalności rzeczowej MOPS) wyniosła 182,7 tys. zł, w tym 181,4 tys. zł z wydatków na zadania własne, 0,5 tys. zł z dotacji celowych i 0,9 tys. zł z wydatków na zadania zlecone. Największe jednostkowe kwoty zwrotów dotyczyły m.in. oszczędności powstałych w wyniku przetargu na remont budynku przy ul. Wróblewskiego (27,5 tys. zł w rozdziale 85154), nie wypłacenia pomocy rzeczowej jednej rodzinie zastępczej z powodu uchylecia decyzji, niezawązania się jednej rodziny (12,7 tys. zł w rozdziale 85204); uzyskaniem refundacji z PUP 60% kosztu poniesionych wypłat świadczeń z tytułu prac społecznie użytecznych, niewykorzystania środków na wkłady własne do realizowanych projektów (32,5 tys. zł w rozdziale 85295) oraz oszczędności w związku z brakiem konieczności organizacji pogrzebów (26,4 tys. zł w rozdziale 85214).

W 2014 r. łączna kwota środków zwróconych w 15 rozdziałach wyniosła 689,2 tys. zł, w tym 619,7 tys. zł z wydatków na zadania własne, 67,7 tys. zł z dotacji celowych i 1,8 tys. zł z wydatków na zadania zlecone. Największe jednostkowe kwoty zwrotów dotyczyły m.in. niewykorzystania środków na wkłady własne do realizowanych projektów (391,0 tys. zł w rozdziale 85295), nierozpoczęcia jednego z zadań inwestycyjnych (137,2 tys. zł w rozdziale 85219), zmiany lub uchylecia decyzji w sprawie przyznanych zasiłków okresowych, przypadków zgonów podopiecznych lub podjęcia przez nich pracy (20,9 tys. zł w rozdziale 85214), mniejszej liczby lub uchylecia wydanych decyzji w zakresie dożywiania (45,0 tys. zł w rozdziale 85295).

W 2016 r. łączna kwota środków zwróconych w 14 rozdziałach wyniosła 378,3 tys. zł, w tym 358,9 tys. zł na zadania własne, 7,3 tys. zł z dotacji celowych i 12,1 tys. zł z wydatków na zadania zlecone. Największe jednostkowe kwoty zwrotów dotyczyły m.in. nieutworzenia nowej świetlicy dla dzieci (52,2 tys. zł w rozdziale 85154), niewykorzystania środków na zasiłki celowe - wszczęte postępowania administracyjne nie zostały zakończone decyzją przed końcem roku budżetowego (100,3 tys. zł w rozdziale 85214), pozyskania przez MOPS środków z dotacji na zadania zlecone – działanie zespołu ds. orzekania o niepełnosprawności (116,4 tys. zł w rozdziale 85321).

(dowód: akta kontroli str. 281-284, 422-425)

2.6. Według Dyrektora Ośrodka, ocena skuteczności działań podejmowanych przez MOPS dokonywana była poprzez analizę i porównanie danych ze sprawozdań (rocznych i półrocznych) sporządzanych dla MPiPS za dany rok z udzielonych świadczeń z pomocy społecznej: pieniężnych, w naturze i w usługach. Na podstawie sprawozdań sporządzana jest corocznie mapa, która stanowi dla Ośrodka źródło informacji o zasięgu działania, z wyszczególnieniem dzielnic miasta Siemianowice

⁸¹ W 2013 r. zwrócono 182,7 tys. zł, co stanowiło 0,7% wydatków budżetowych, w 2014 r. zwrócono 689,2 tys. zł, co stanowiło 2,6% wydatków, w 2015 r. zwrócono 73,8 tys. zł (0,3% wydatków), a w 2016 r. zwrócono 378,3 tys. zł (1,4% wydatków).

Śląskie, na terenie których zamieszkują osoby objęte pomocą społeczną i wskazaniem przesłanek stanowiących podstawę do objęcia pomocą mieszkańców. W ocenie Dyrektora jednym z głównych celów sporządzania map jest badanie, poprzez porównanie skuteczności, działalności MOPS. Według Dyrektora efektem działań Ośrodka był spadek liczby rodzin i osób korzystających z jego pomocy (w formie pracy socjalnej) z 3075 rodzin (7001 osób) w roku 2013 do 2734 rodzin (6043 osób) w roku 2016.

(dowód: akta kontroli str. 140, 264-267)

2.7. Ośrodek nie dokonywał analiz rezultatów, jakie przyniosła realizacja programu rządowego *Rodzina 500+*, z uwagi na fakt, iż świadczenia w ramach tego programu są przyznawane przez Urząd Miasta w Siemianowicach Śląskich, a MOPS nie dysponuje bazą świadczeniobiorców korzystających z programu. W odniesieniu do rodzin objętych pomocą społeczną, w tym rodzin z dziećmi otrzymujących świadczenie wychowawcze, według wyjaśnień Dyrektora, pracownicy socjalni na bieżąco monitorują ich wydatki, w tym również sposób wydatkowania ww. świadczenia. Z dokonanych obserwacji w tym zakresie, wynika, że sytuacja bytowa rodzin objętych powyższym programem poprawiła się, jednakże nie wpłynęło to znacząco na zmniejszenie zapotrzebowania na świadczenia z zakresu pomocy społecznej. Z danych Ośrodka wynika, że w porównaniu do roku 2015, nastąpił niewielki spadek liczby rodzin z dziećmi objętych świadczeniami z pomocy społecznej i otrzymujących świadczenie wychowawcze. Liczba rodzin z dziećmi korzystających z pomocy społecznej w 2015r. wynosiła 1101, natomiast w 2016r. wynosiła 1051. Rezygnacja z pomocy w tych rodzinach wynikała jednak najczęściej z poprawy sytuacji materialnej rodziny związanej z podjęciem zatrudnienia przez któregoś z członków rodziny.

(dowód: akta kontroli str. 264-268)

2.8. W celu oceny skuteczności działań Ośrodka wybrano dokumentację udzielonej pomocy dziesięciu rodzinom, których dotyczył m.in. problem bezrobocia, z grupy 50 rodzin i osób objętych w latach 2013-2016 r. wsparciem MOPS⁸². Stwierdzono, że w trzech przypadkach działania wspierające zrealizowane przez MOPS⁸³ w okresie objętym kontrolą przyczyniły się do trwałego lub znacznego przezwyciężenia trudnej sytuacji dwóch rodzin i osoby prowadzącej samodzielne gospodarstwo. Te rodziny/osoba, w roku 2017 zaprzestały korzystania z form pomocy finansowej Ośrodka m.in. z uwagi na podjęcie zatrudnienia przez członka rodziny (lub osobę). W jednym z tych trzech przypadków przyczyną ogólnej poprawy sytuacji rodziny⁸⁴, oprócz podjęcia zatrudnienia przez osobę uprawnioną do świadczeń, było także uzyskanie w 2016 r. prawa do świadczenia wychowawczego⁸⁵ w ramach programu *Rodzina 500+*.

W stosunku do pozostałych siedmiu analizowanych środowisk⁸⁶ (czterech rodzin i trzech osób samotnie gospodarujących niebędących osobami bezdomnymi) wypłacona pomoc finansowa oraz udzielone im wsparcie niefinansowe w postaci

⁸² Świadczeniami udzielanymi na podstawie ustawy o pomocy społecznej, ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, ustawy o ustanowieniu programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” oraz ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

⁸³ Zasiłki okresowe z powodu bezrobocia; zasiłki celowe na zakup m.in. żywności, opału i odzieży; pomoc w formie opłacania śniadań i obiadów dla dzieci, pomoc w formie opłacenia gorącego posiłku oraz działania monitorujące, wspierające (asystent rodziny) i aktywizujące, w tym także prowadzone równoległe przez PUP.

⁸⁴ Pani M.B., poz. wykazu 8.i

⁸⁵ Do momentu uzyskania przez dziecko 18 roku życia.

⁸⁶ Pani L.J. - poz. wykazu 1; rodzina pani Ł.M. - poz. 2; rodzina pani C.G. - poz. 3; rodzina pani N.A. - poz. 4, rodzina pani S.I. - poz. 5, pana F.A. - poz. 9 i pana B.M. - poz. 10.

pracy socjalnej⁸⁷ i działań aktywizacyjnych podejmowanych przez MOPS i PUP⁸⁸ nie były skuteczne, bowiem nie doprowadziły do ich usamodzielnienia i osoby te nadal (w 2017 r.) korzystały z pomocy Ośrodka. NIK zauważa, że we wszystkich tych przypadkach podopieczni były osobami długotrwale bezrobotnymi oraz biernymi zawodowo i niezmotywowanymi do poszukiwania innych źródeł utrzymania. Zdaniem NIK brak istotnej zmiany w sytuacji ww. rodzin i osób nie był spowodowany zaniechaniem działań ze strony Ośrodka, natomiast w co najmniej czterech przypadkach stwierdzono, że klienci ci⁸⁹ odmawiali lub unikali udziału w zaoferowanych im projektach aktywizacyjnych społecznie i zawodowo realizowanych przez MOPS i nie zrealizowali zobowiązań zawartego z nimi kontraktu socjalnego. Jedna osoba⁹⁰ po pozytywnym zakończeniu w 2016 r. udziału w projekcie aktywizacyjnym i osiągnięciu celów kontraktu socjalnego, w październiku 2016 r. przystąpiła do udziału w kolejnym projekcie skierowanym do osób długotrwale bezrobotnych, w ramach którego w okresie od marca do września 2017 r. realizowała staż zawodowy.

Łączna wartość pomocy udzielonej ww. rodzinom i osobom w latach 2013-2016 wyniosła odpowiednio 51,2 tys. zł, 63,6 tys. zł, 73,9 tys. zł i 52,0 tys. zł, tj. średnio 5,1 tys. zł, 6,4 tys. zł, 7,4 tys. zł i 5,2 tys. zł na jedną rodzinę lub gospodarstwo jednoosobowe/rok tj. 0,4 tys. zł, 0,5 tys. zł, 0,6 tys. zł i 0,4 tys. zł na miesiąc.

(dowód: akta kontroli str. 285-316, 319-337)

2.9. W ocenie Dyrektora MOPS dochody gminy, budżetu państwa i inne pozyskane „środki zewnętrzne” zaspakajały w latach objętych kontrolą potrzeby Ośrodka dotyczące wsparcia podopiecznych. Jak wyjaśnił Dyrektor zdarzały się przypadki, że w miesiącu grudniu w latach 2013-2016 były wydawane odmowne decyzje administracyjne dotyczące przyznania zasiłku celowego na zakup opału z powodu wyczerpania środków finansowych, ale już w miesiącu styczniu następnego roku budżetowego pomoc na ww. cel była przyznawana. Wszystkie pozostałe podstawowe potrzeby bytowe podopiecznych MOPS były zaspakajane: pomoc w naturze, w formie usług opiekuńczych oraz świadczeń pieniężnych w wysokości adekwatnej do posiadanych środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 264-267)

2.10. W sprawozdaniu z działalności Ośrodka w 2016 r. podano, że część sygnalizowanych potrzeb nie została zaspokojona. Pozostałe do realizacji na koniec 2016 r. potrzeby to m.in. rozbudowa Wielofunkcyjnej Placówki Opiekuńczo-Wychowawczej, stworzenie środowiskowego domu samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi, zatrudnienie asystentów osób niepełnosprawnych, pozyskanie mieszkania chronionego dla osób starszych lub niepełnosprawnych intelektualnie.

(dowód: akta kontroli str. 1062)

W latach 2013-2016 świadczenia, których wysokość wynika z ustawy o pomocy społecznej zostały zabezpieczone w wysokościach zgodnych z przepisami, natomiast świadczenia, których wysokość nie wynika wprost z ww. ustawy (zasiłki celowe) były przyznawane w wysokościach wynikających z zarządzeń Dyrektora Ośrodka w kwotach adekwatnych do posiadanych środków finansowych. Według Dyrektora zdarzały się sytuacje, że pod koniec roku z uwagi na wyczerpanie

⁸⁷ Prowadzenie wywiadów środowiskowych, rozmów motywacyjnych i wspierających, monitoringu środowiska rodzin i osób.

⁸⁸ MOPS każdorazowo analizował historię współpracy osób (członków rodzin) z PUP.

⁸⁹ Pan B.M., pani S.I., pani C.G. i pani Ł.M.

⁹⁰ Pan F.A.

środków finansowych odmawiano przyznania pomocy, przede wszystkim na zakup opału, jednakże z początkiem nowego roku budżetowego pomoc ta była przyznawana. Osoby wymagające pomocy w formie usług opiekuńczych, dzieci wymagające skierowania do placówek opiekuńczo-wychowawczych i osoby bezdomne wymagające wsparcia były objęte odpowiednimi formami pomocy lub skierowane do odpowiednich placówek. Realizowane i zaspokajane były potrzeby w zakresie poradnictwa prawnego i psychologicznego.

Natomiast nie wszystkie osoby oczekujące na umieszczenie w domach pomocy społecznej były umieszczone w roku, w którym złożyły wniosek z uwagi na brak wolnych miejsc lub odroczenie terminu przyjęcia przez samego zainteresowanego. Osoby te umieszczane są z chwilą zwolnienia się miejsca. Na czas oczekiwania sytuacja tych osób jest monitorowana przez pracownika socjalnego, w razie potrzeby obejmowane są one pomocą w formie usług opiekuńczych. Na dzień 31 grudnia 2013, 2014, 2015 i 2016 r. odpowiednio 21, 20, 18 i 13 osób oczekiwało na umieszczenie w domu pomocy społecznej z czego 8, 11, 12 i 9 osób odroczyło termin. Średni roczny miesięczny koszt utrzymania osoby w domu pomocy społecznej ponoszony przez gminę w okresie wynosił odpowiednio 2,0 tys. zł w 2013 r., 2,1 tys. zł w 2014 i 2015 r. oraz 2,2 tys. zł w 2016 r. z czego wynika, że średni roczny koszt utrzymania przez Ośrodek osoby wynosił od 24 do 26,4 tys. zł. Według Dyrektora w latach 2013-2015 Wielofunkcyjna Placówka Opiekuńczo-Wychowawcza dysponowała liczbą 26 miejsc dla dzieci, a w 2016 r. ilość miejsc została zwiększona do 30. W przypadku braku wolnych miejsc dzieci były umieszczane w placówkach poza miastem (10 dzieci w 2014 r., 16 w 2015 i 9 w 2016 r.).

Koszt zatrudnienia asystenta osób niepełnosprawnych oszacowano na 25,2 tys. zł⁹¹ w roku 2013 do 31,2 tys. zł⁹² w 2015 r. Dyrektor Ośrodka wyjaśnił, że nie jest możliwe ustalenie kosztu utworzenia i utrzymania środowiskowego domu samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi oraz kosztu utworzenia mieszkania chronionego ponieważ nie przeprowadzano w tej kwestii szczegółowych analiz, a koszty te mogą zależeć od wielu czynników zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 264-268, 345-350)

2.11. Ośrodek nie dysponował dokumentacją źródłową z prowadzanego bieżącego monitoringu⁹³ realizacji celów i zadań przyjętych w Strategii z 2011 i 2014 r. Według Dyrektora MOPS przeglądy monitorujące realizację ww. Strategii, lokalnych programów i projektów były prowadzone na bieżąco w trakcie okresów ich realizacji.

Ponadto Ośrodek nie dysponował dokumentacją z przeprowadzenia - wymaganego zgodnie z zapisami uchwał Rady Miasta w sprawie przyjęcia Strategii z 2011 r. i z 2014 r. - procesu ewaluacji ww. dokumentów strategicznych.

Dyrektor MOPS potwierdził, że ewaluacja Strategii z 2014 r. nie została przeprowadzona.

Dodatkowe informacje w tym zakresie zawarto w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Ustalono nieprawidłowości*.

(dowód: akta kontroli str. 58, 132, 117, 257-259, 345-350)

2.12. Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora Ośrodka, stopień realizacji celów i zadań ustalonych w dokumentach strategicznych miasta Siemianowice Śląskie

⁹¹ 2,1 tys. zł/miesiąc x 12 m-cy.

⁹² 2,6 tys. zł/miesiąc x 12 m-cy.

⁹³ Stała obserwacja i kontrola jakichś procesów lub zjawisk, źródło: <https://sjp.pwn.pl/sjp/monitoring;2568296.html>.

dotyczących pomocy społecznej osiągnął dobry poziom. Wiele celów zostało zrealizowanych np. utworzenie domu dla bezdomnych, samotnych matek i kobiet w ciąży; podnoszenie kompetencji i umiejętności wychowawczych rodziców; rozwój prac społecznie użytecznych. Natomiast pozostałe zadania, których okres realizacji przewidziany został na lata 2014-2020, są w trakcie realizacji przykładowo: termomodernizacja głównego budynku MOPS, tworzenie mieszkań socjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 264-268)

2.13. Wyniki badania dokumentacji z realizacji czterech wybranych projektów integracyjno-aktywizujących przeprowadzonych lub realizowanych w latach objętym kontrolą wskazują, że:

a) W 2013 r. Ośrodek rozpoczął realizację rzeczową projektu⁹⁴ pn. *Klub Integracji Społecznej w Siemianowicach Śląskich* przewidzianą na lata 2013-2015. Na rok 2013 r. przewidziano ogólne koszty projektu w wysokości 444,1 tys. zł, w tym 428,6 tys. zł z udzielonego dofinansowania. Wkład własny do realizacji projektu ustalono na 15,5 tys. zł. W analizowanym okresie Ośrodek wykazał poniesienie wydatków (kosztów bezpośrednich) na realizację zadań w projekcie w kwocie 218,1 tys. zł, w tym 136,1 tys. zł na uruchomienie obiektu Klubu Integracji Społecznej, 6,2 tys. zł na rekrutację uczestników, 19,2 tys. zł na wsparcie psychologiczne, 2,6 tys. zł na działanie grupy wsparcia dla osób niepełnosprawnych, 4,8 tys. zł na indywidualne wsparcie aktywizacyjne, 3,0 tys. zł na wsparcie dla rodzin uczestników oraz 46,1 tys. zł na zarządzanie projektem. Ponadto MOPS wykazał wydatki pośrednie projektu rozliczane 7% ryczałtem⁹⁵ w wysokości 15,3 tys. zł. Wykazane wydatki ogółem projektu w 2013 r. wyniosły 233,3 tys. zł, co stanowiło 52,5% przewidzianych wydatków w ww. okresie.

Na podstawie analizy 11 dowodów księgowych projektu z 2013 r. na łączną kwotę 119,9 tys. zł stwierdzono, że realizując go Ośrodek poniósł wydatki zgodne z jego opisem m.in. na: przeprowadzenie badań osobowościowych uczestników projektu, sfinansowanie kosztu udziału psychologa w komisji rekrutacyjnej projektu, wynagrodzenia pracowników i zleceniobiorców zaangażowanych w jego realizację (lidera i pracownika obsługi i koordynatora projektu), zakup pomocy edukacyjnych i zabawek na potrzeby projektu, roboty budowlane, zakup wyposażenia biurowego i technicznego pomieszczeń budynku mieszczącego KIS, zaprojektowanie logotypu projektu i wykonanie banerów promocyjnych i opłat za gospodarowanie odpadami w ww. budynku.

Na koniec 2013 r. uzyskano m.in. następujące wartości wskaźników projektu: - liczba osób, które otrzymały wsparcie w ramach instytucji ekonomii społecznej – 90 z zaplanowanych łącznie⁹⁶ 180 (50%); uruchomienie Klubu Integracji Społecznej - 1 (100%); ilość godzin dyżurów – 960 (25%); ilość zawartych kontraktów socjalnych – 90 (50%); ilość ulotek i plakatów – 600 (30%); ilość godzin szkoleń – 0 (0%); ilość arkuszy testów z diagnozy osobowościowej – 74 (41,1%); ilość godzin wsparcia asystenta rodziny – 480 (12,5%); wskaźnik efektywności zatrudnieniowej 0.

Zaangażowanie finansowe i postęp rzeczowy zadań projektu w 2013 r. wskazywały na opóźnienie w jego realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 426-482)

⁹⁴ O łącznej wartości 1 505,9 tys. zł, w tym wartość dofinansowania z EFS w wys. 1 319,6 tys. zł i z dotacji celowej budżetu państwa w wys. 186,3 tys. zł.

⁹⁵ Od kwoty poniesionych kosztów bezpośrednich.

⁹⁶ W całym okresie, w którym przewidziano realizację projektu

Koordynator projektu wyjaśnił, że nie wykonanie wszystkich wydatków przewidzianych do poniesienia na 2013 r. wynikało z przesunięć w realizacji zadań projektu spowodowanych m.in. około półrocznym opóźnieniem w rozstrzygnięciu postępowania przetargowego na wykonanie prac budowlanych i w zakończeniu tych prac. W związku z tym rozpoczęcie zajęć grupowych w ramach projektu nastąpiło z 6-miesięcznym opóźnieniem.

(dowód: akta kontroli str. 734)

b) W 2014 r. kontynuowano realizację rzeczową projektu systemowego pn. *Uwierz w siebie*⁹⁷. W aneksie nr 10 do umowy ramowej⁹⁸ zawartym 16 kwietnia 2015 r. podano, że na lata 2014-2015 na sfinansowanie projektu przyznano Ośrodkowi środki w kwocie do 1 588,1 tys. zł, w tym 1 551,6 tys. zł ze środków EFS i 36,5 tys. zł z dotacji budżetu krajowego. Wartość ogólna projektu w ww. okresie miała wynieść 1 825,4 tys. zł, a wkład własny Ośrodka 237,3 tys. zł.

W analizowanym okresie Ośrodek wykazał poniesienie wydatków (kosztów bezpośrednich) na realizację pięciu zadań w projekcie na łączną kwotę 908,7 tys. zł, w tym 455,5 tys. zł na zadanie 1; 171,0 tys. zł na zadanie 2; 51,0 tys. zł na zadanie 3; 93,5 tys. zł na zadanie 4 i 137,7 tys. zł na zarządzanie projektem. Koszty bezpośrednie na realizację projektu w 2014 r. stanowiły 100% tych kosztów przewidzianych do poniesienia przez Ośrodek w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. Analizując 9 dobranych losowo dowodów księgowych projektu z 2014 r. na łączną kwotę 69,1 tys. zł stwierdzono, że realizując zadania projektu poniesiono wydatki zgodne z jego opisem oraz harmonogramem rzeczowym i finansowym m.in. na: wynagrodzenia pracowników socjalnych, asystenta rodziny i obsługi biurowej oraz zleceńbiorców zaangażowanych w jego realizację (m.in. koordynatora i osoby do obsługi finansowej projektu), zakup art. biurowych na potrzeby projektu, wypłaty świadczeń za zrealizowane przez uczestników prace społeczno-użyteczne i wypłaty zasiłków okresowych dla uczestników i udział 7 osób niepełnosprawnych w warsztatach terapii zajęciowej.

Na koniec 2014 r. uzyskano m.in. następujące narastające wartości wskaźników projektu: liczba klientów, którzy zakończyli udział w projekcie systemowym dotyczącym aktywnej integracji 903 z zaplanowanych 1058 (85,4%); liczba klientów objętych kontraktami socjalnymi - 1262 (100,1%); liczba osób, które ukończyły udział w programie integracji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych – 50 (100%), liczba osób, które podjęły zatrudnienie – 109 (100%), liczba klientów, którzy ukończyli udział w projektach dotyczącej aktywnej integracji – 45 z planowanych 200 (22,5%). Na koniec 2014 r. wykazano, że w analizowanym okresie 23 osoby rozpoczęło udział w projekcie, cztery osoby zakończyły udział w projekcie, jedna przerwała, a 166 osób, w tym 99 kobiet i 67 mężczyzn kontynuowało udział.

(dowód: akta kontroli str. 483-610)

c) W 2015 r. kontynuowano i zakończono realizację rzeczową projektu⁹⁹ pn. *Aktywny debiut*¹⁰⁰. Na ten rok MOPS przewidziano poniesienie łącznych

⁹⁷ Przewidzianą na lata 2008 i 2010-2015.

⁹⁸ Nr UDA-POKL.07.01.01-24-031/08-00

⁹⁹ O łącznej wartości 709,7 tys. zł (na lata 2013-2015) i kwocie udzielonego dofinansowania 688,4 tys. zł., w tym 603,2 tys. zł ze środków EFS i 85,2 tys. zł ze środków budżetu krajowego.

¹⁰⁰ Przewidzianą na lata 2013-2015.

kosztów projektu w wysokości 135,3 tys. zł, w tym 131,8 tys. zł z udzielonego dofinansowania. Wkład własny do realizacji projektu ustalono na 3,5 tys. zł.

W analizowanym okresie (I i II kwartał 2015 r.) Ośrodek wykazał poniesienie wydatków (kosztów bezpośrednich) na realizację 5 zadań w projekcie na łączną kwotę 225,9 tys. zł, w tym 5,0 tys. zł na zadanie 1; 14,8 tys. zł na zadanie 4; 37,9 tys. zł na zadanie 5; 152,2 tys. zł na zadanie 6 i 16,0 tys. zł na zarządzanie projektem. Wykazane koszty bezpośrednie MOPS na realizację projektu w 2015 r. stanowiły 167,0% kwoty tych kosztów przewidzianej do poniesienia przez Ośrodek w okresie od 1 stycznia do 30 kwietnia 2015 r. Na podstawie analizy sześciu dobranych losowo dowodów księgowych projektu z 2015 r. na łączną kwotę 82,2 tys. zł stwierdzono, że realizując zadania projektu Ośrodek poniósł wydatki zgodne z jego opisem m.in. na: wynagrodzenia pracowników MOPS (koordynatora działań CAL, specjalistów ds. aktywizacji zawodowej i koordynatora projektu) zaangażowanych w jego realizację, zakup artykułów stolarskich na potrzeby CAL w projekcie, kursy zawodowe dla uczestników projektu oraz wypłaty stypendiów szkoleniowych i stażowych dla uczestników.

Na koniec kwietnia 2015 r. uzyskano m.in. następujące narastające wartości wskaźników projektu: liczba klientów, którzy zakończyli udział w projekcie systemowym dotyczącym aktywnej integracji 903 z zaplanowanych 1058 (85,4%); liczba klientów objętych kontraktami socjalnymi - 1262 (100,1%); liczba osób, które ukończyły udział w programie integracji społecznej i zawodowej osób niepełnosprawnych – 50 (100%), liczba osób, które podjęły zatrudnienie – 109 (100%), liczba klientów, którzy ukończyli udział w projektach dotyczącej aktywnej integracji – 45 z planowanych 200 (22,5%). Na koniec realizacji całego projektu wykazano, że w analizowanym okresie (2015) ukończyło udział w projekcie 25 osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (łącznie projekt ukończyło 67 osób z planowanej liczby 100 osób tj. 67%), 17 osób ukończyło staż zawodowy – (łącznie w projekcie staż ukończyło 46 osób tj. 92% zaplanowanej liczby). 23 osoby z zaplanowanych 22 osób po ukończeniu projektu podjęło zatrudnienie. Ponadto podano, że udział w projekcie rozpoczęło łącznie 121 osób, z czego zakończyło go 67 osób, a 54 przerwało w nim swój udział. Zaangażowanie finansowe i rzeczowe zadań projektu za 2015 r. wskazuje, że w okresie tym przeprowadzono część działań w zadaniach przewidzianych do realizacji we wcześniejszych okresach jego realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 611-675)

Koordinator projektu wyjaśnił, że różnica w wysokości przewidzianych wydatków projektu pochodziła z niezrealizowanych zadań z 2014 r. (m.in. kursów zawodowych i staży u pracodawców), które zostały przesunięte na do przeprowadzenia w roku 2015.

(dowód: akta kontroli str. 734)

d) W 2016 r. Ośrodek rozpoczął realizację rzeczową projektu¹⁰¹ pn. *Triathlon możliwości: integracja, edukacja, praca*¹⁰². Projekt był realizowany wspólnie z lokalnym partnerem wiodącym – Siemianowickim Kołem Towarzystwa Pomocy im św. Brata Alberta i drugim partnerem – firmą Mega Centrum Rozwoju S.G. We wniosku o dofinansowanie projektu wskazano, że MOPS (pierwszy partner

¹⁰¹ O łącznej wartości 1 850,0 tys. zł, w tym wartość dofinansowania z EFS w wys. 1 572,5 tys. zł i z dotacji celowej budżetu państwa w wys. 185,0 tys. zł.

¹⁰² Przewidzianą na lata 2016-2018.

projektu) na realizację dwóch (nr 1 i 7) z ośmiu zadań projektu przewidział poniesienie kosztów bezpośrednich w łącznej kwocie 837,6 tys. zł i pozyskanie dofinansowania do ww. kosztów w wysokości 787,3 tys. zł. Ponadto wniosek przewidywał koszty pośrednie¹⁰³ w projekcie - dofinansowane w 100%. Łączna kwota kosztów projektu ponoszona przez MOPS miała wynieść 1 005,1 tys. zł, a przewidziana kwota dofinansowania 954,8 tys. zł. Wkład własny z budżetu gminy ustalono na kwotę 50,3 tys. zł. Dokumentacja projektu nie przewidywała, które z zadań projektu miały zostać rozpoczęte i/lub zrealizowane w 2016 r. Wskazano ogólnie, że zadanie 1 będzie realizowane w terminie od 1 maja 2016 do 30 września 2018 r. a zadanie nr 7 w okresie od 1 września 2016 do 30 września 2018 r. Za realizację pozostałych 6 zadań odpowiadał partner wiodący i drugi partner.

W analizowanym okresie Ośrodek wykazał poniesienie wydatków (kosztów bezpośrednich) na realizację zadania nr 1 i 7 w projekcie w łącznej kwocie 110,2 tys. zł, w tym 95,8 tys. zł na Centrum Wsparcia Środowiskowego i 14,4 tys. zł na zadanie „Droga do pracy”. Wykazane koszty bezpośrednie MOPS na realizację projektu w 2016 r. stanowiły 13,2% tych kosztów przewidzianych do poniesienia przez Ośrodek w okresie od 1 maja 2016 do 30 września 2018 r. Na podstawie analizy siedmiu dowodów księgowych projektu z 2016 r. na łączną kwotę 57,5 tys. zł stwierdzono, że realizując zadania projektu Ośrodek poniósł wydatki zgodne z jego opisem i harmonogramem rzeczowym m.in. na: pokrycie kosztu usługi doradcy zawodowego, wynagrodzenia pracowników i zleceńbiorców zaangażowanych w jego realizację (pracowników socjalnych, asystenta rodziny, pracowników obsługi i koordynatora projektu) oraz zakup biletów transportu miejskiego dla pracowników socjalnych i asystenta rodziny.

Na koniec 2016 r. uzyskano m.in. następujące wartości wskaźników projektu: liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem objętych wsparciem w programie 83 z planowanych 160 (51,9%); liczba osób niepełnosprawnych objętych wsparciem - 18 (60%); liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem pracujących po opuszczeniu programu – 2 z planowanych 33 (6,1%).

(dowód: akta kontroli str. 676-733)

Zdaniem NIK, zbadane wydatki poniesione w związku z realizacją czterech powyższych przedsięwzięć zostały zrealizowane w sposób odpowiadający założeniom tych projektów, rzetelny i gospodarny¹⁰⁴. Realizacja projektów była zgodna z ich celem głównym i celami szczegółowymi zawartymi we wnioskach o dofinansowanie, jak też celami operacyjnymi i następującymi kierunkami działań określonymi w Strategiach z 2011 i 2014 r.: stworzono i kontynuowano działalność Klubu Integracji Społecznej (zadanie nr V.1 Strategii z 2011 r. i zadanie 13 *Strategii z 2014 r.*), przeprowadzano działania aktywnej integracji społeczno-zawodowej mieszkańców miasta (zadanie nr V.2 Strategii z 2011 r. i zadanie 14 *Strategii z 2014 r.*), angażowano podopiecznych do prac społecznie użytecznych i wolontariatu (zadanie 15 i 21 *Strategii z 2014 r.*), objęto osoby niepełnosprawne oraz rodziny usługami asystentów (zadanie 4 i 23 *Strategii z 2014 r.*) oraz podnoszono kompetencje i umiejętności wychowawcze rodziców biologicznych (zadanie 23 *Strategii z 2014 r.*).

¹⁰³ w formie ryczałtu w wys. 20% wartości kosztów bezpośrednich (kwalifikowalnych), co dla dwóch zadań realizowanych przez MOPS wynosiło 167,5 tys. zł.

¹⁰⁴ Badanie prowadzono na podstawie zagregowanych danych dotyczących projektów i ograniczonej próbie wydatków.

2.14. W latach 2013-2016 odnotowano wpływ do Ośrodka lub wniesienie 167 dokumentów lub ustnych zgłoszeń¹⁰⁵ mających charakter skargi na działanie Ośrodka, jego Dyrektora lub pracowników, bądź wniosku, oświadczenia lub interwencji. Żadna z przeanalizowanych skarg nie została uznana za zasadną. Przeanalizowanych 24 skarg, wniosków lub zgłoszeń dotyczyło m.in. ustnego oświadczenia petenta dotyczącego posiadanego konta socjalnego i uzyskanego spadku¹⁰⁶; ustnego żądania podjęcia zawieszonego postępowania administracyjnego i przyznanie zasiłku okresowego, celowego i świadczenie w naturze¹⁰⁷; ustnej skargi na pracownika socjalnego¹⁰⁸; ustnej interwencji i skargi na pracownika socjalnego zgłoszonych w sprawie ośrodka pomocy społecznej położonego na terenie innej gminy¹⁰⁹; ustnej skargi na pracowników socjalnych i wniosku o wyłączenie dwóch osób z postępowania¹¹⁰.

Ośrodek nie przeprowadzał w latach 2013-2017 badań ankietowych wśród petentów i mieszkańców w zakresie jego działalności.

(dowód: akta kontroli str. 269-279, 345-350)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ośrodek nie dysponował dokumentacją potwierdzającą przeprowadzanie bieżącego monitoringu stanu realizacji celów i zadań przyjętych w *Strategii z 2011 i 2014 r.*, jak też nie przeprowadził ich końcowej ewaluacji, wymaganej zapisami uchwał Rady Miasta w sprawie przyjęcia ww. dokumentów. W uchwałach Rady przyjmujących te Strategie zapisano m.in. że monitoring realizacji ww. dokumentów będzie prowadzony na bieżąco i równoległe z wykonywaniem konkretnych zadań, a informacje odnośnie realizowanych w niej działań oraz ich efektów będą zamieszczane w corocznym sprawozdaniu z działalności Ośrodka. Natomiast pełne ewaluacje Strategii miały zostać przeprowadzone po zakończeniu okresów ich realizacji, tj. odpowiednio po dniu 31 grudnia 2013 r. i 31 grudnia 2016 r.

Według wyjaśnień Dyrektora MOPS, przeglądy monitorujące realizację Strategii, lokalnych programów i projektów były prowadzone na bieżąco w trakcie okresów ich realizacji. Ośrodek, według Dyrektora, realizował to zadanie głównie przez omawianie spraw związanych z poszczególnymi zadaniami w trakcie cyklicznych spotkań dyrekcji, kierowników komórek organizacyjnych oraz osób zatrudnionych na samodzielnych stanowiskach oraz poprzez opracowywanie i zamieszczanie informacji dotyczących realizacji zadań MOPS w rocznych sprawozdaniach Ośrodka.

W sprawie braku ewaluacji wyjaśnił, że nie przeprowadzono jej, ponieważ z analizy bieżącej działalności Ośrodka wynikało, że realizuje on zadania z zakresu pomocy

¹⁰⁵ 46 w 2013 r., 55 w 2014 r., 27 w 2015 r. i 39 w 2016 r.

¹⁰⁶ Protokół z 26.09.2013 r. nie zawierał elementu skargi lub wniosku petenta.

¹⁰⁷ Wniosek zawarty w protokole przyjęcia zgłoszenia z 22.07.13 r. przekazano do rozpatrzenia właściwej komórce zgodnie z jej właściwością, włączono do akt prowadzonego postępowania i rozpatrzono. Wydano decyzję odmowną.

¹⁰⁸ Wniosek w sprawie pomocy za grudzień 2012 i styczeń 2013 r. W protokole przyjęcia zgłoszenia z 21.01.2013 nie określono przedmiotu skargi. Wniosek zawarty w protokole przekazano do rozpatrzenia właściwej komórce zgodnie z jej właściwością. Sprawa skargi została bezpośrednio załatwiona przez pracownika socjalnego i Dział Świadczeń – udzielono informacji o pomocy i wydanej decyzji.

¹⁰⁹ Z treści protokołu przyjęcia zgłoszenia z 06.11.2014 r. wynika, że skarżąca próbowała uzyskać od Ośrodka podjęcie działań niezgodnych z jego właściwością miejscową.

¹¹⁰ Wniosek w protokole przyjęcia zgłoszenia z 05.05.2014 r. przekazano do rozpatrzenia właściwej komórce zgodnie z jej właściwością. Skargę uznano za bezzasadną.

społecznej prawidłowo, na bieżąco zaspokajając podstawowe potrzeby bytowe podopiecznych.

(dowód: akta kontroli str. 58, 132, 117, 257-259, 345-350, 735)

Ocena częściowa

Ośrodek prawidłowo zrealizował zbadane programy i projekty, uzyskując zakładane rezultaty i produkty, a wydatki poniesione przez MOPS, w tym pozyskane ze źródeł zewnętrznych, przyczyniały się do wsparcia mieszkańców Siemianowic Śląskich. Zrealizowane projekty wpisywały się w cele obowiązujących Strategii i przyczyniały się do ich realizacji. Stwierdzona nieprawidłowość polegała na braku dokumentowania rzetelnego monitoringu Strategii 2011 r. i 2014 r. i zaniechaniu ich ewaluacji.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹¹¹, wnosi o zapewnienie rzetelnego dokumentowania wyników bieżących przeglądów monitorujących stan realizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych miasta.

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 Katowicach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby 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.

Katowice, dnia 20 października 2017 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler
Artur Stekla
główny specjalista k.p.**

¹¹¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524

