



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.007.07.2017
P/17/070

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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/157/2017 z dnia 26 maja 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka
kontrolowana Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Żorach¹, ul. Księcia Przemysława 2,
44-240 Żory, Regon: 003445725

Kierownik jednostki
kontrolowanej Weronika Cębrzyna, Dyrektor Ośrodka²

(dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia³, że MOPS podejmował w latach 2013-2016 poprawne działania w celu wsparcia mieszkańców miasta Żory w przezwyciężaniu ich problemów ekonomicznych i społecznych. Działania te wynikały z zadań statutowych MOPS i odpowiadały zapisom w dokumentach strategicznych i programowych Miasta⁴.

W oparciu o przepisy ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵. Ośrodek przygotował dwa projekty kolejno obowiązujących strategii rozwiązywania problemów społecznych⁶. Uwzględniono w nich diagnozę sytuacji społecznej, zidentyfikowano problemy społeczne miasta, określono cele strategiczne i kierunki działań oraz opisano sposób ich realizacji. Zidentyfikowane w strategiach problemy oraz ryzyka były bazą do zaplanowania przedsięwzięć i działań zapewniających mieszkańcom Żor możliwie szeroką pomoc społeczną.

NIK pozytywnie ocenia działania Ośrodka prowadzące do pozyskania dodatkowych środków finansowych pochodzących m. in. z Europejskiego Funduszu Społecznego⁷ oraz od Ministra Pracy i Polityki Społecznej⁸. Środki te przeznaczono na realizację programów i projektów służących wspieraniu działań na rzecz pomocy społecznej w mieście. Opracowane w okresie objętym kontrolą przez MOPS programy i projekty były narzędziami dla realizacji celów przyjętych w strategiach.

¹ Zwany dalej Ośrodkiem lub MOPS.

² Dalej zwana Dyrektorem. Do grudnia 2016 r. Dyrektorem Ośrodka była pani Aleksandra Adamczyk, zwana dalej poprzednim lub byłym Dyrektorem.

³ 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.

⁴ Miasto Żory – miasto na prawach powiatu.

⁵ Aktualnie Dz. U. z 2017 r. poz. 1769 ze zm., zwanej dalej „ustawą o pomocy społecznej.”

⁶ Strategię rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Żory na lata 2007-2013 oraz Strategię rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Żory na lata 2014-2020. W przypadku drugiej Strategii MOPS koordynował proces jej formułowania przez zewnętrznego wykonawcę.

⁷ Zwanego dalej EFS.

⁸ Obecnie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zwanego dalej MRPiPS.

Skontrolowane projekty i programy⁹, zostały zrealizowane przez MOPS prawidłowo, a zakładane w nich rezultaty zostały osiągnięte.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczy nieuwzględnienia w Strategii z 2014 r. ram finansowych oraz prognozy zmian w zakresie objętym strategią, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 16b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Programowanie kierunków działań, uwzględniających wyniki rozpoznanych problemów Miasta Żory.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Do zadań MOPS, zgodnie ze Statutem uchwalonym przez Radę Miasta Żory¹⁰, należało m.in. opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych.

*Strategia rozwiązywania problemów społecznych miasta Żory na lata 2007-2013*¹¹ została opracowana przez Ośrodek we współpracy z Powiatowym Urzędem Pracy w Żorach¹². Na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych wśród mieszkańców w trakcie przygotowania ww. strategii ustalono, że głównymi przyczynami problemów społecznych powodujących trudne warunki życia były wówczas: bezrobocie, alkoholizm, ubóstwo i niezaradność życiowa.

W *Strategii z 2007 r.* sformułowano cele strategiczne wraz z celami operacyjnymi:

- dla celu strategicznego: kompleksowa pomoc ze strony instytucji wspierających na rzecz walki z ubóstwem i niezaradnością życiową, celami operacyjnymi były m.in. przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu¹³; uniezależnienie osób od pomocy społecznej¹⁴; aktywizacja zawodowa osób i rodzin pozostających w sferze ubóstwa i niezaradności życiowej¹⁵.
- dla celu: przeciwdziałanie uzależnieniom poprzez przezwyciężenie stereotypów i wzmacnianie działań instytucji wspierających przewidziano następujące cele operacyjne: stworzenie sprawnego systemu informacyjnego¹⁶; wzmocnienie działań instytucji wspierających¹⁷; zorganizowanie i przeprowadzenie akcji społecznej „Żory – miastem bez nałogów”; ograniczanie dostępu do taniego i nielegalnego alkoholu¹⁸,
- cel: wielopłaszczyznowa aktywizacja mieszkańców poprzez eliminację barier mentalnych i promowanie nowego stylu życia, miał być realizowany poprzez m.in. wykorzystanie potencjału miasta i jego walorów do tworzenia atrakcyjnych

⁹ Trzy zakończył, czwarty pozostaje w trakcie realizacji.

¹⁰ T.J. uchwała Rady Miasta Żory nr 156/XV/07 z dnia 29 listopada 2007 r., ze zmianami wprowadzonymi uchwałami Rady nr 279/XXVI/12 z 25 października 2012 r., nr 410/XL/13 z 31 października 2013 r., nr 40/IV/15 z 29 stycznia 2015 r. i nr 225/XVIII/16 z 28 kwietnia 2016 r.

¹¹ Przyjęta uchwałą Rady Miasta nr 155/XV/07 z 29 listopada 2007 r., na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.) oraz art. 17 ust. 1 pkt 1 i art. 19 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. z 2004 r. Nr 64, poz. 593 ze zm.), zwanej dalej „Strategią z 2007 r.”

¹² Zwanym dalej „PUP”.

¹³ M.in. poprzez aktywizację i integrację grup zagrożonych wykluczeniem, rozwój usług środowiskowych dla dzieci, opracowywanie i wdrażanie lokalnych programów, które pozwolą na skuteczne przeciwdziałanie bezdomności, ubóstwu, uzależnieniom, przemocy w rodzinie oraz wsparcie dzieci i młodzieży dotkniętej sieroctwem oraz osób starszych i niepełnosprawnych.

¹⁴ M.in. poprzez kształtowanie u stałych klientów MOPS umiejętności pozwalających na właściwe pełnienie ról społecznych, naukę racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami pieniężnymi.

¹⁵ W tym: poradnictwo zawodowe i specjalistyczne (psychologiczne, prawne), zwiększenie możliwości zatrudniania w ramach prac społecznie użytecznych.

¹⁶ Wydawanie informatorów, współpraca z mediami, organizowanie kampanii społecznych.

¹⁷ M.in. prowadzenie dodatkowych programów terapeutycznych, dążenie do tworzenia dodatkowych miejsc w placówkach leczniczych, utrzymanie oraz poszerzenie działalności Ośrodka Interwencji Kryzysowej.

¹⁸ Poprzez wzmocnienie kontroli w zakresie wykrywania i likwidacji miejsc nielegalnej produkcji i dystrybucji alkoholu i poszerzenia wiedzy społeczności lokalnej na temat skutków spożywania alkoholu niewiadomego pochodzenia.

miejsc pracy; walkę z wyuczoną bezradnością i biernością zawodową; udostępnienie szybkiej i rzetelnej informacji na temat ofert pracy; przeprowadzanie efektywnych szkoleń, przekwalifikowani i programów dostosowanych do rynku pracy; stworzenia zaplecza socjalnego i infrastrukturalnego dla kobiet z dziećmi; specjalizację publicznych służb zatrudnienia oraz promocję etosu uczciwej pracy.

(dowód: akta kontroli str. 107-130, 585-597)

Proces tworzenia *Strategii rozwiązywania problemów społecznych miasta Żory na lata 2014-2020*¹⁹ koordynował MOPS. Działania mające na celu wypracowanie dokumentu były prowadzone z udziałem ekspertów zewnętrznych. W *Strategii z 2014 r.* wskazano, że najczęstszymi powodami korzystania ze świadczeń pomocy społecznej było: ubóstwo²⁰, bezrobocie²¹, niepełnosprawność, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych oraz potrzeba ochrony macierzyństwa, w tym wielodzietność. W diagnozie problemów społecznych Żor wskazano, jako najważniejsze z problemów społecznych, kwestie związane z problemami opiekuńczo-wychowawczymi, przemocą w rodzinie i brak wystarczającej ilości stosownych placówek świadczących pomoc rodzinom.

Dla każdego ze zdefiniowanych w *Strategii z 2014 r.* obszarów rozwiązywania problemów społecznych miasta określone zostały cele strategiczne oraz zespół celów operacyjnych i kierunków działań. Cele wynikały bezpośrednio z diagnozy sytuacji społecznej i przeprowadzonej analizy SWOT²². W *Strategii z 2014 r.* sformułowano pięć celów strategicznych wraz z celami operacyjnymi i kierunkami działań:

- dla celu strategicznego: skuteczny system wsparcia osób wykluczonych społecznie oraz profilaktyki przeciwdziałania wykluczeniu, celami operacyjnymi i kierunkami działań były m.in. przeciwdziałanie bezrobociu wśród osób znajdujących się w szczególnej sytuacji życiowej²³; zwiększenie dostępności mieszkań dla osób najuboższych²⁴; zwiększenie funkcji opiekuńczo-wychowawczej rodziny²⁵;
- dla celu strategicznego: zwiększenie dostępności mieszkańców do usług medycznych i opiekuńczych, zaplanowanymi celami operacyjnymi i kierunkami działań były m.in. rozszerzenie oferty działań oraz infrastruktury na rzecz osób niepełnosprawnych i osób starszych (w szczególności osób niepełnosprawnych intelektualnie)²⁶; rozwijanie mechanizmów aktywności zawodowej osób

¹⁹ Przyjęta uchwałą Rady Miasta Nr 478/XLV/14 z 27 marca 2014 r., na podstawie art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.) oraz 16b, art. 17 ust. 1 pkt 1 i art. 19 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 182 ze zm.), zwana dalej *Strategią z 2014 r.*

²⁰ Przy czym liczba osób żyjących w Żorach poniżej progu ubóstwa zmniejszyła się z poziomu 1276 osób w 2013 r. do 982 osób w 2016 r.

²¹ Stopa bezrobocia spadła z 10,20% w 2012 r. do poziomu 6,90% w 2017 r.

²² Analiza SWOT - procedura analityczna pozwalająca na gromadzenie i porządkowanie danych oraz określenie priorytetów w funkcjonowaniu i rozwoju podmiotu podlegającego analizie. Polega na identyfikacji i opisie czynników wpływających na funkcjonowanie podmiotu i posegregowaniu ich na cztery kategorie: mocne strony (cechy podmiotu), słabe strony (cechy podmiotu), szanse (cechy otoczenia), zagrożenia (cechy otoczenia).

²³ M.in. poprzez realizację programów i projektów aktywizacji społecznej i zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym; zacieśnienie współpracy pomiędzy instytucjami pomocy społecznej i instytucjami rynku pracy; stworzenie nowych form aktywizacji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w oparciu o idee ekonomii społecznej.

²⁴ M.in. poprzez zapewnianie pomocy w procesie ubiegania się o mieszkania z zasobów gminy przez osoby znajdujące się w szczególnej sytuacji oraz pomoc w utrzymaniu lokalu mieszkalnego; dążenie do obniżenia kosztów utrzymania zasobu mieszkaniowego gminy przy zachowaniu jakości.

²⁵ M.in. poprzez: tworzenie rodzin pomocowych i wspierających wzmacniających funkcje opiekuńcze; kontynuację działań wspierających rodziny przez asystentów rodziny; prowadzenie poradnictwa indywidualnego i/lub grupowego odpowiadającego na potrzeby rodzin; realizację działań wspierających i pomocowych na rzecz rodzin wielodzietnych oraz osób samotnie wychowujących dzieci; organizację zajęć świetlicowych dla dzieci.

²⁶ M.in. poprzez działalność inwestycyjną i organizację nowych form opieki instytucjonalnej.

niepełnosprawnych²⁷; podniesienie świadomości społecznej dotyczącej zdrowia, niepełnosprawności i problemów starzenia się²⁸;

- dla celu strategicznego: zwiększenie jakości życia rodziny oraz wsparcie jej w pełnieniu roli wychowawczej celami operacyjnymi i kierunkami działań były w szczególności: efektywniejsze wykorzystanie istniejących zasobów kadrowych i instytucjonalnych w zakresie działalności profilaktycznej, kulturalnej i edukacyjnej²⁹; wzmacnianie współpracy międzyinstytucjonalnej na rzecz rodziny³⁰; promocja rodzicielstwa zastępczego;

- dla celu strategicznego: przyjazna polityka mieszkaniowa i skuteczny system zapobiegania przestępczości celami operacyjnymi i kierunkami działań były m.in.: doprowadzenie do zmniejszenia zadłużenia czynszowego lokali mieszkaniowych³¹; zwiększenie ilości mieszkań socjalnych i chronionych; zwiększenie jakości zasobu mieszkaniowego i minimalizacja kosztów jego utrzymania³² oraz zapobieganie przestępczości z udziałem osób pod wpływem alkoholu³³;

- dla celu strategicznego: stworzenie warunków sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości, innowacyjności, ekonomii społecznej oraz tworzeniu nowych miejsc pracy przewidziano następujące cele operacyjne i działania: zwiększenie świadomości przedsiębiorców dotyczącej innowacji gospodarczych oraz możliwości pozyskiwania funduszy³⁴; zwiększenie świadomości na temat ekonomii społecznej wśród mieszkańców oraz stworzenie warunków sprzyjających jej rozwojowi; stworzenie warunków sprzyjających zatrudnieniu osób w wieku 50+³⁵; aktywizacja społeczna i zawodowa osób bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo³⁶; dostosowanie oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy; kształtowanie postaw liderek, przedsiębiorczych oraz zwiększenie zaangażowania mieszkańców w życie społeczne.

(dowód: akta kontroli str. 50, 131-182)

Jako potencjalne źródła finansowania realizacji celów i zadań ujętych w *Strategiach z 2007 r. i 2014 r.* ogólnie wskazywano środki budżetowe: samorządu miasta i budżetu Państwa, środki Funduszu Pracy, środki Unii Europejskiej³⁷ oraz środki Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych³⁸ i Narodowego Funduszu Zdrowia. W *Strategiach* nie zawarto prognozy zmian w zakresie nimi

²⁷ M.in. przez przygotowywanie osób niepełnosprawnych do zatrudnienia poprzez odpowiednie kształcenie, rehabilitację oraz kształcenie umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych i zawodowych; promowanie i wspieranie kształcenia zintegrowanego; zwiększenie możliwości zatrudnieniowej osób niepełnosprawnych poprzez mechanizmy współpracy z pracodawcami oraz rozwijanie metod wsparcia indywidualnego (trening pracy, asystent osoby niepełnosprawnej, asystent w miejscu pracy itp.).

²⁸ Głównie poprzez prowadzenie działań informacyjnych i profilaktycznych oraz współpracę międzysektorową.

²⁹ M.in. poprzez prowadzenie szkolenia, warsztatów, udzielanie pomocy prawnej, pedagogicznej i psychologicznej dla rodzin, prowadzenie działań profilaktyczno-informacyjnych, w szczególności adresowanych do dzieci, młodzieży; rozszerzenie oferty terapeutycznej podmiotów działających na terenie miasta na rzecz rodziny, w szczególności dzieci i młodzieży; wspieranie działań mających na celu podnoszenie kwalifikacji zawodowych osób zajmujących się pomocą rodzinie; zwiększenie dostępności świetlic szkolnych oraz placówek opieki pozaszkolnej w poszczególnych dzielnicach i rozwój ich oferty.

³⁰ Funkcjonowanie interdyscyplinarnych zespołów mających na celu opracowanie i realizację planu pomocy dziecku i rodzinie; wsparcie organizacji wypoczynku letniego dla dzieci i młodzieży z rodzin ubogich.

³¹ M.in. poprzez wprowadzenie programu oddłużeniowego, działania profilaktyczne wśród osób zagrożonych eksmisjami, udzielanie pomocy finansowej dla rodzin najuboższych.

³² M.in. poprzez pozyskiwanie środków zewnętrznych na remonty, termomodernizacje i wykorzystanie alternatywnych źródeł energii i inne działania optymalizujące koszty utrzymania.

³³ Działania: realizacja programów profilaktycznych dla mieszkańców i programów terapeutycznych dla osób uzależnionych i ich rodzin ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i młodzieży, współpraca i wymiana informacji między instytucjami zajmującymi się problemami alkoholizmu i przemocy.

³⁴ Działania: promocja innowacyjnych rozwiązań technologicznych i nowych gałęzi gospodarki, wsparcie przedsiębiorców w pozyskiwaniu funduszy zewnętrznych.

³⁵ M.in. poprzez realizację programów i projektów aktywizacji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, a w szczególności osób w wieku 50+.

³⁶ Działania: realizacja programów i projektów aktywizacji osób bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo; wsparcie zatrudnienia osób bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo.

³⁷ Ze szczególnym uwzględnieniem EFS i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR).

³⁸ Zwanego dalej *PFRON*.

objętych oraz nie określono ich ram finansowych³⁹, co było wymagane stosownie do art. 16b ust. 2 pkt 2) i 3) lit. c) ustawy o pomocy społecznej. Szczegółowe ustalenia w tym zakresie przedstawiono w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 50, 108-130, 132-182)

Programami istotnymi, według MOPS, dla realizacji Strategii z 2007 r. i 2014 r. były m.in.:

- wieloletni program wspierania finansowego gmin „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” - realizowany w 2013 r. i gminny program osłonowy pn. „Pomoc gminy w zakresie dożywiania na lata 2014-2020”⁴⁰ realizowany od 2014 r.,
- programy wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej - realizowane z inicjatywy Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁴¹ - które miały na celu zatrudnianie asystentów i koordynatorów rodzin zastępczych, finansowanie świadczeń fakultatywnych dla rodzin zastępczych, pokrycie kosztów szkoleń dla rodzin zastępczych i finansowanie wynagrodzeń dla powstających zawodowych rodzin zastępczych,
- program realizowany na wniosek Ośrodka i finansowany ze środków budżetu miasta w 2014 r. „Hej! rodzina jest OK”, prowadzony w ramach ogólnopolskiej kampanii przeciwdziałania przemocy w rodzinie,
- projekty współfinansowane ze środków EFS⁴²: „Szansa dla rodziny – program wsparcia dla rodzin korzystających z pomocy społecznej w mieście Żory”⁴³ oraz „Aktywni razem – program aktywnej integracji poprzez aktywizację zawodową i społeczną osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w mieście Żory”.

Znacząca dla osiągnięcia celów określonych w ww. strategiach była również realizacja programów gminnych, w tym m. in. Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2014 – 2018, Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Przeciwdziałania Narkomanii oraz Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii.

(dowód: akta kontroli str. 44-46)

1.2. Według wyjaśnień Dyrektor MOPS, „skutki reform gospodarczych nie były szczególnie odczuwalne na terenie Miasta Żory, wobec czego wystarczająca była realizacja statutowych zadań w zakresie pomocy społecznej”.

(dowód: akta kontroli str. 46, 50)

1.3. W mieście Żory nie realizowano lokalnych programów pomocy społecznej, o których mowa w art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej, ale od 2014 r. Ośrodek realizował program osłonowy w zakresie dożywiania pn. *Pomoc gminy w zakresie dożywiania na lata 2014-2020*, który był elementem polityki społecznej miasta Żory w zakresie: poprawy poziomu życia rodzin o niskich dochodach; poprawy stanu zdrowia dzieci i młodzieży; kształtowania właściwych nawyków żywieniowych. Program wpisywał się w wieloletni program państwa wspierania finansowego gmin

³⁹ Tj. szacunkowych kosztów realizacji przewidzianych działań.

⁴⁰ Przyjęty do realizacji przez Radę Miasta uchwałą nr 451/XLIII/14 z dnia 14 stycznia 2014 r.

⁴¹ Zwanego dalej *MRPiPS*.

⁴² W ramach Programu Operacyjnego „Kapitał Ludzki” (PO KL) i Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020 (RPO WSL 2014-2020).

⁴³ Przyjęty uchwałą Rady Miasta Żory nr 439/XII/13 z dnia 23 grudnia 2013 r.

w zakresie dożywiania. Ww. zagadnienia wiązały się z działaniami ukierunkowanymi na pomoc finansową dla rodzin najuboższych.

(dowód: akta kontroli str. 46, 107-187)

1.4. Spośród celów przyjętych do realizacji w Strategiach z 2007 r. i 2014 r. nie wszystkie zostały skonstruowane zgodnie z metodą SMART⁴⁴ wspomagającą prawidłowe definiowanie celów (co opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”). Nie określono m.in. (1) liczbowych wartości wskaźników, przy pomocy których można wyrazić stopień realizacji celów (mierzalność) oraz (2) określenia dokładnego horyzontu czasowego realizacji poszczególnych zadań i celów strategicznych.

(dowód: akta kontroli str. 46-47, 107-183-194)

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

Przykładowo, projekt systemowy *Szansa dla rodziny - program wsparcia dla rodzin korzystających z pomocy społecznej w mieście Żory*⁴⁵, realizowany od stycznia 2014 r., wpisywał się w cel operacyjny Strategii z 2014 r.: *Zwiększenie funkcji opiekuńczo-wychowawczej rodziny w ramach pierwszego celu strategicznego Skuteczny system wsparcia osób wykluczonych społecznie oraz Profilaktyka przeciwdziałania wykluczeniu* oraz cel strategiczny Strategii z 2007 r.: *Kompleksowa pomoc ze strony instytucji wspierających na rzecz walki z ubóstwem i niezaradnością życiową*.

Projekt pn. *Aktywni razem – program aktywnej integracji poprzez aktywizację zawodową i społeczną osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w mieście Żory*⁴⁶, realizowany od 2016 r. z partnerem (Polskim Stowarzyszeniem na Rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelktualną – Kołem w Żorach) był adresowany do osób niepełnosprawnych, rodziców zastępczych i ich wychowanków, osób bezrobotnych, bezdomnych i uzależnionych. Celem głównym projektu było zwiększenie zdolności do zatrudnienia oraz integracji społeczno-zawodowej osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym. Cel ten był zbieżny z określonym w *Strategii z 2014 r.* celem strategicznym: *Skuteczny system wsparcia osób wykluczonych społecznie oraz profilaktyki przeciwdziałania wykluczeniu* oraz przypisanym mu celem operacyjnym *Przeciwdziałanie bezrobociu wśród osób znajdujących się w szczególnej sytuacji życiowej*.

Cele wyznaczone w ww. projektach (wzrost poziomu integracji społecznej poprzez zapobieżenie wykluczeniu społecznemu wśród 10 beneficjentów oraz ich rodzin; zwiększenie zdolności do zatrudnienia oraz integracji społeczno-zawodowej 46 osób, w tym 6 osób niepełnosprawnych, zamieszkających na terenie miasta Żory i zagrożonych wykluczeniem społecznym) były istotne dla zidentyfikowanych problemów społecznych miasta, osiągalne i mierzalne. Termin ich osiągnięcia został wyznaczony na czas trwania tych projektów. Przyjęte wskaźniki pomiaru celów (liczba klientów instytucji pomocy społecznej, którzy zakończyli udział w projektach dotyczących aktywnej integracji, liczba klientów objętych kontraktami socjalnymi w ramach realizowanych projektów, liczba osób zagrożonych ubóstwem lub

⁴⁴ Metoda wspomagająca prawidłowe definiowanie celów w projekcie, dzięki czemu wzrasta szansa na ich osiągnięcie (źródło: *Encyklopedia zarządzania*, https://mfiles.pl/pl/index.php/Zasada_SMART). Wyznaczanie celów zgodnie z tą zasadą wymaga uważnego przeanalizowania tego co chcemy osiągnąć. Według niej sformułowany cel powinien być: skonkretyzowany (ang. specific) – jego zrozumienie nie powinno stanowić kłopotu, sformułowanie powinno być jednoznaczne i nie pozostawiające miejsca na luźną interpretację; mierzalny (ang. measurable) – a więc tak sformułowany, by można było liczbowo wyrazić stopień realizacji celu, lub przynajmniej umożliwić jednoznaczną „sprawdzalność” jego realizacji; osiągalny (ang. achievable); realny (ang. realistic) – cel powinien być ważnym krokiem naprzód, jednocześnie musi stanowić określoną wartość dla tego, kto będzie go realizował i określony w czasie (ang. time-bound) – cel powinien mieć dokładnie określony horyzont czasowy, w jakim zamierzamy go osiągnąć.

⁴⁵ Zwany dalej projektem *Szansa dla rodziny*.

⁴⁶ Zwany dalej projektem *Aktywni razem*.

wykluczeniem społecznym objętych wsparciem w projekcie, w tym liczba osób niepełnosprawnych, liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem, które uzyskały kwalifikacje po ukończeniu projektu) umożliwiały Ośrodkowi rzetelną i zobiektywizowaną ocenę realizacji tych projektów, co opisano w pkt 2.13.

(dowód: akta kontroli str. 170, 211, 214-224)

1.6. Dla 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 pokontrolnego, w sekcji „Uwagi dotyczące badanej działalności”.

(dowód: akta kontroli str. 107-130, 131-182)

1.7. Dla projektów dofinansowanych z Unii Europejskiej (UE) określano założenia dotyczące szczegółowego finansowania podejmowanych przedsięwzięć. W ramach projektu *Szansa dla rodziny* przewidzianego do realizacji w 2014 roku zaplanowano, że jego budżet wyniesie łącznie 107,0 tys. zł, w tym dofinansowanie z EFS w wysokości 93,1 tys. zł i wkład własny gminy 13,9 tys. zł. W projekcie *Aktywni razem* realizowanym w latach 2016 i 2017 zaplanowano wydatki w łącznej kwocie 754,8 tys. zł, w tym 641,6 tys. zł dofinansowanie z EFS i 113,2 tys. zł ze środków budżetu miasta Żory. Na rok 2016 zaplanowano wydatki w łącznej kwocie 383,0 tys. zł, w tym 325,6 tys. zł z uzyskanego dofinansowania i 57,4 tys. zł ze środków miasta.

W przypadku Programu osłonowego w zakresie dożywiania pn. *Pomoc gminy w zakresie dożywiania na lata 2014-2020* oraz programu *Asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej*, realizowanego przez MOPS w latach 2013-2016, zgodnie z założeniami tych programów, corocznie występowano z wnioskiem o dofinansowanie do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego, pozyskując niezbędne do realizacji programów środki.

(dowód: akta kontroli str. 48-49, 107-189, 193-194, 199, 208-212, 239-243, 274-283)

1.8. MOPS skutecznie występował o środki zewnętrzne na realizację programów i projektów. W latach 2013-2016 Ośrodek wystąpił do:

a) Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego (za pośrednictwem Prezydenta Miasta) o środki finansowe na realizację:

- programu rządowego *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*, w wysokości 232,5 tys. zł (2013 r.), 235,6 tys. zł (2014 r.), 250,7 tys. zł (2015 r.) i 231,9 tys. zł (2016 r.); Kwoty otrzymane na realizację programu odpowiadały kwotom, o które wnioskowano.
- resortowego *Programu Asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej*⁴⁷ w wysokości 72,0 tys. zł (2013 r.), 55,7 tys. zł (2014 r.), 82,5 tys. zł (2015 r.) i 127,9 tys. zł (2016 r.). Kwoty uzyskane na realizację tego programu wynosiły odpowiednio: 63,9 tys. zł, 50,5 tys. zł, 47,6 tys. zł i 70,7 tys. zł.

b) do Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego o środki na dofinansowanie projektów:

- *Szansa dla rodziny* w wysokości 93,1 tys. zł (w 2014 r.). Wysokość uzyskanego dofinansowania wyniosła 91,5 tys. zł;

⁴⁷ W 2013 r. program był realizowany pod nazwą *Program Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej*.

- *Aktywni razem* w wysokości 641,6 tys. zł na lata 2016-2017. Kwota uzyskanego dofinansowania była zgodna z kwotą, o którą wnioskowano.

Nieskuteczne działania MOPS, podjęte w celu pozyskania dofinansowania ze środków budżetu państwa, okazały się w przypadku:

- programu osłonowego pn. *Wspieranie jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie*, o którego dofinansowanie występowano w latach 2013-2014 (51,2 tys. zł), w 2015 r. (9,8 tys. zł) i w 2016 r. (11,3 tys. zł),
- resortowego programu pn. *Dofinansowanie standardów placówek wsparcia dziennego*, o którego dofinansowanie występowano w 2013 r. (8,4 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 47-48, 199, 214, 251-253, 581)

W sprawie przyczyn nieuzyskania dofinansowania do programu *Wspieranie jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie* poprzednia Dyrektorka Ośrodka⁴⁸ wyjaśniła, że prawdopodobnie wnioski wysłane przez Ośrodek nie uzyskały odpowiednio wysokiej liczby punktów. Dyrektorka nie odniosła się⁴⁹ do przyczyn nieuzyskania dofinansowania do realizacji Programu dotyczącego standardów placówek wsparcia dziennego.

NIK zauważa, że ustalenie każdorazowo przez Dyrektorkę 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. 210-211, 581)

1.9. Po zakończeniu okresu obowiązywania *Strategii z 2007 r.* przyjęto nową *Strategię z 2014 r.* *Strategii* tych nie aktualizowano. Za monitorowanie i ewaluację obydwu strategii (z 2007 r. i z 2014 r.), zgodnie z ich postanowieniami, miał odpowiadać Zespół ds. wdrażania *Strategii z 2007 r.* oraz Zespół Zarządzający, w przypadku *Strategii z 2014 r.* Zespoły te nie zostały powołane przez Prezydenta Miasta Żor, co opisano w dalszej części wystąpienia (pkt 2.11).

(dowód: akta kontroli str. 107-182)

1.10. Dyrektorka Ośrodka składała do Urzędu Miasta Żory corocznie, w I kwartale lat objętych kontrolą⁵⁰, sprawozdania merytoryczne z realizacji zadań MOPS. Sprawozdania te zawierały informacje, dotyczące m.in.: liczby wydanych decyzji administracyjnych przyznających świadczenia; przeprowadzonych wywiadów środowiskowych; zrealizowanej pomocy instytucjonalnej i administracyjnej⁵¹; przyczyn udzielania pomocy społecznej; liczby wypłaconych świadczeń; realizacji zadań z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych dofinansowywanych ze środków PFRON oraz funkcjonowania placówek (światlic) podległych MOPS.

Ponadto, była i obecna Dyrektorka Ośrodka przekazywały⁵² Prezydentowi Miasta sprawozdania merytoryczne z realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o *wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*⁵³.

⁴⁸ Która wcześniej pełniła funkcję Dyrektorki Ośrodka Interwencji Kryzysowej.

⁴⁹ Pomimo wystąpienia o udzielenie tej informacji.

⁵⁰ 27 marca 2017 r. za 2016 rok, 30 marca 2016 r. za 2015 rok, 10 lutego 2015 r. za 2014 rok i 30 stycznia 2014 r. za 2013 rok.

⁵¹ M.in. pomoc materialna, poradnictwo prawne, praca socjalna.

⁵² W dniach 24 marca 2014 r., 27 marca 2015 r., 24 marca 2016 r. i 17 lutego 2017 r.

⁵³ Dz. U. z 2017 poz. 697 ze zm.

W sprawozdaniach tych znajdowała się analiza potrzeb merytorycznych i rzeczowych związanych z realizacją ww. zadań.

(dowód: akta kontroli str. 326-355, 368-389, 481-486, 906-938)

1.11. W ocenie Dyrektor Ośrodka, realizacja od 2016 r. programu rządowego *Rodzina 500+* w sposób znaczny wpłynęła na zmniejszenie liczby świadczeniobiorców pomocy społecznej w zakresie zasiłków okresowych, celowych i pomocy rzeczowej (udzielanej m.in. w ramach programu *Pomoc państwa w zakresie dożywiania na lata 2014-2020*). Według Dyrektora, pojawiły się deklaracje ze strony rodziców dzieci, że sami opłacą obiady w szkole lub zapewnią dzieciom gorący posiłek. Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że występowały również przypadki odmowy zgody na aktualizację wywiadów środowiskowych, co niejednokrotnie uniemożliwiło monitorowanie środowisk objętych dotychczas ww. formami pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 48-50)

1.12. W okresie objętym kontrolą MOPS zatrudnił 26 (według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r.), 27 (w latach 2014-2016⁵⁴) oraz 28 pracowników socjalnych (na dzień 31 grudnia 2016 r.), których wymiar czasu pracy wyniósł łącznie od 26 do 27,75 etatu. Liczba pracowników socjalnych Ośrodka w stosunku do liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących objętych pracą socjalną była zgodna z wymogami wynikającymi z treści art. 110 ust. 11 i 12 ustawy o pomocy społecznej⁵⁵. Na podstawie analizy losowo wybranej dokumentacji czterech⁵⁶ pracowników zajmujących się pracą socjalną ustalono, że spełniali oni wymogi określone w art. 116 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 6-8, 27-43, 82, 598)

W ocenie Dyrektora Ośrodka, liczba pracowników socjalnych zajmujących się pracą socjalną była wystarczająca w stosunku do liczby środowisk (rodzin i osób samotnie gospodarujących) objętych pomocą społeczną.

(dowód: akta kontroli str. 6-8, 27-43,

1.13 W latach 2013-2016 Ośrodek współpracował z jednostkami odpowiedzialnymi za problematykę społeczną w Żorach: Miejskim Domem Pomocy Społecznej w Żorach, Ośrodkiem Interwencji Kryzysowej⁵⁷, Poradnią Psychologiczno-Pedagogiczną, jednostkami służby zdrowia, placówkami oświatowymi, stowarzyszeniami działającymi na terenie miasta⁵⁸ oraz instytucjami rynku pracy: Młodzieżowym Biurem Pracy, Ochotniczym Hufcem Pracy, jak też z Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości S.A. w Żorach (w ramach aktywizacji zawodowej osób objętych programami systemowymi). Ośrodek współpracował również z PUP na bieżąco rozwiązując problemy klientów związane z zatrudnieniem. W dniu 18 marca 2015 r. zawarto porozumienie o wspólnej realizacji programu *Aktywizacja i Integracja*, którego celem była poprawa sytuacji na rynku pracy osób bezrobotnych korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, dla których PUP ustalił III profil pomocy oraz kształtowanie ich aktywnej postawy w życiu społecznym i zawodowym.

⁵⁴ Według stanu na 30 czerwca.

⁵⁵ Który przewiduje, że 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.

⁵⁶ Tj. 14% łącznej liczby pracowników socjalnych MOPS.

⁵⁷ Zwanym dalej OIK, od 2016 r. OIK znajduje się w strukturach Ośrodka.

⁵⁸ Ecce Homo, Fundacja Caritas, Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom, PKPS, Stowarzyszenie Rodzin Zastępczych Liczy się Rodzina, Klub Abstynent „Ster”, Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelktualną, Stowarzyszenie na rzecz Integracji – „Nowa Szansa”, Stowarzyszenie Przyjaciół Chorych Hospicjum im. Jana Pawła II”, Stowarzyszenie Pomocy Dzieciom i Młodzieży „Po prostu partner”, Stowarzyszenie „Wspólna Pasja”, Stowarzyszenie „Exodus”, Fundacja Nowa Nadzieja.

Także w 2015 r. (10 sierpnia) zawarto porozumienie w sprawie zawiązania partnerstwa zadaniowego pomiędzy Ośrodkiem a PUP dotyczące współpracy na rzecz rozwoju i upowszechniania form aktywnej integracji oraz pracy socjalnej na terenie miasta Żory. Zostało ono zawarte w związku z realizacją projektu *Aktywni razem* w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014-2020⁵⁹. Ponadto w dniu 2 grudnia 2014 r. Dyrektor Ośrodka zawarła z Dyrektorem PUP umowę w sprawie dwukierunkowego udostępniania na poziomie lokalnym danych dotyczących beneficjentów obszaru rynku pracy i pomocy społecznej za pośrednictwem platformy elektronicznej SEPI⁶⁰. Umowa ta obowiązywała do 31 marca 2015 r. W dniu 30 grudnia 2015 r. zawarto aneks nr 1, w którym przedłużono okres obowiązywania umowy do 31 grudnia 2016 r.⁶¹.

(dowód: akta kontroli str. 88-106, 599-601)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W *Strategii z 2014 r.* nie zawarto prognozy zmian w zakresie objętym strategią oraz nie określono w niej ram finansowych, co było wymagane stosownie do art. 16b ust. 2 pkt 2 i pkt 3 lit. c ustawy o pomocy społecznej⁶².

Była Dyrektor Ośrodka, wyjaśniła, że przyczyną braku prognozy zmian w zakresie objętym *Strategią z 2014 r.* było to, że zaufała wiedzy i doświadczeniu zespołu wykonawcy, który ją opracował. W sprawie braku ram finansowych wyjaśniła, że w procesie wdrażania działań ukierunkowanych na rozwój społeczny prowadzonych zarówno przez instytucje publiczne, jak i prywatne, nie jest możliwe precyzyjne określenie nakładów na realizację zaplanowanych w *Strategii* działań, bowiem nie jest ona wdrażana tylko ze środków, których dysponentem jest samorząd lokalny. Według wyjaśnień, zaplanowanie działań w strategii bardzo często otwiera dopiero możliwość pozyskiwania środków przez organizacje społeczne, samorządy i inne podmioty w obszarach określonych w *Strategii*. Ponadto Dyrektor Urzędu stwierdziła, że w wielu przypadkach to właśnie strategia daje szansę ubiegania się o unijne środki zewnętrzne jednostkom samorządowym i podmiotom prywatnym. Zadania/projekty opracowywane są przez zainteresowane podmioty w oparciu o ogłoszone konkursy zewnętrzne i uchwaloną strategię. Ich budżety są wypadkową potrzeb i aktualnych możliwości finansowych miasta (wkład własny).

(dowód: akta kontroli str. 107-182, 491-492, 603-604)

NIK zwraca uwagę, iż „zgodnie z postanowieniem ww. przepisu strategia rozwiązywania problemów społecznych powinna zawierać wszystkie wymagane elementy. *Strategia z 2014 r.*, przygotowana przez zespół zewnętrznych ekspertów, została odebrana przez MOPS bez uwag, pomimo że dokument ten był niekompletny.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważa, że niektóre spośród z celów strategicznych i operacyjnych zawartych w *Strategii z 2014 r.* (której przygotowanie było koordynowane przez Ośrodek) nie zostały skonstruowane w sposób w pełni odpowiadający koncepcji SMART, gdyż nie

⁵⁹ Oś priorytetowa IX Włączenie społeczne, Działanie 9.1 Aktywna integracja, Poddziałanie 9.1.6 Programy aktywnej integracji osób i grup zagrożonych wykluceniem społecznym.

⁶⁰ Samorządowa Elektroniczna Platforma Informacyjna.

⁶¹ 30 grudnia 2016 r. MOPS zawarł z PUP nową umowę w sprawie dwukierunkowej wymiany drogą elektroniczną danych dotyczących beneficjentów obszaru rynku pracy i pomocy społecznej na poziomie lokalnym (powiat-gminy), która obowiązuje do 31 grudnia 2018 r.

⁶² 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.

były w pełni mierzalne, a ich osiągnięcie nie zostało określone w czasie⁶³. Dla zapisanych w dokumencie wskaźników nie określono początkowej (wyjściowej) wartości oraz ich wielkości docelowych (określono np. jedynie jego pożądany kierunek zmiany – wzrost lub spadek). Nie określono też terminów pośrednich (tzw. „kamieni milowych”), mających znaczenie dla skutecznego monitorowania prawidłowości wdrożeń i postępów, a także zgodności działań z założeniami.

W powyższej sprawie Była Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, m.in., że poszczególne cele i planowane w Strategii działania stanowią konkretyzację ogólnych celów strategicznych, które są niejako całami tematycznymi dla grupy celów operacyjnych. Według wyjaśnień, w przypadku zastosowania wszystkich kryteriów SMART dla każdego celu z osobna mogłyby one stać się mało czytelne, dlatego w przypadku celów społecznych stawia się je na poziomie ogólnym. Poinformowała również, że cele opracowywane w strategiach społecznych bardzo często są celami, których nie da się w praktyce osiągnąć, a do ich realizacji można się tylko i wyłącznie przybliżać. Wskazała, że specyfika tego typu celów odbiega mocno od twardych projektów, a procesy społeczne są na tyle złożone, że osiąganie celów związanych z przeciwdziałaniem wykluczeniu społecznemu wynika z bardzo wielu czynników społecznych, gospodarczych i demograficznych. W ocenie byłej Dyrektor Ośrodka, zasada SMART, zaadoptowana z biznesu, nie zawsze sprawdza się w specyfice działań społecznych, ponieważ można ją zastosować przy określaniu celów konkretnego projektu, ale zbytne precyzowanie celów działa w przypadku strategii jak blokada. Dyrektor MOPS podkreśliła, że strategia rozwiązywania problemów społecznych to nie tylko dokument przeznaczony dla samorządu, ale korzystając z niego również podmioty prywatne, w tym NGO⁶⁴, i to one powinny mieć przestrzeń do realizacji swoich działań w ramach Strategii. Wyraziła pogląd, że zbytne precyzowanie celów zamyka tym podmiotom drogę do ubiegania się o środki zewnętrzne, a także zamyka drogę na nowe konkursy, środki, których na etapie opracowywania Strategii jeszcze nie było. Według wyjaśnień byłej Dyrektor Ośrodka, proces formułowania Strategii rozwiązywania problemów społecznych został zaplanowany i przeprowadzony w nurcie partycypacyjnym, w którym kluczowe elementy strategii (w tym m.in. diagnoza, analiza, cele i wskaźniki ich realizacji) wypracowywane były podczas warsztatów z udziałem przedstawicieli władz miasta, instytucji pomocy społecznej, rynku pracy, służb mundurowych i organizacji społecznych. W ocenie byłej Dyrektor MOPS, sposób zapisu poszczególnych celów strategicznych, celów operacyjnych i kryteriów został „uszyty na miarę” – dostosowany do faktycznych potrzeb zgłaszanych przez lokalnych ekspertów i przy ich udziale wypracowywany.

Według wyjaśnień byłej Dyrektor Ośrodka, przyczyną nieokreślenia wartości wskaźników przyjętych w *Strategii z 2014 r.* było jej zaufanie do wiedzy i doświadczenia zespołu wykonawcy, który ten dokument opracował.

(dowód: akta kontroli str. 107-182, 602-603)

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

⁶³ Wiedząc, ile czasu zostało do realizacji celu, możemy ocenić, czy można go osiągnąć i jeśli trzeba podjąć działania korygujące.

⁶⁴ Sfera organizacji pozarządowych: stowarzyszeń, fundacji i innych inicjatyw obywatelskich.

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.

Ocena częściowa

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 Żor możliwie szeroką pomoc społeczną. Jednak część z celów sformułowanych w obowiązujących strategiach rozwiązywania problemów społecznych nie była w pełni mierzalna, a jedynym wskazaniem odnoszącym się do czasu ich osiągnięcia był termin obowiązywania tych Strategii. Ponadto NIK zauważa, że przyjęte w *Strategii z 2014 r.* wskaźniki służące monitorowaniu stopnia jej realizacji, bez ich określenia w czasie i ustalenia wartości początkowych, pośrednich i optymalnych, utrudniały zwymiarowanie wpływu realizowanych przez MOPS działań na osiągnięcie założonego celu. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczy nieuwzględnienia w *Strategii z 2014 r.* ram finansowych oraz 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 mieście Żory.

Opis stanu faktycznego

2.1. Łączne wydatki budżetowe Ośrodka w ramach zadań własnych i zadań zleconych⁶⁵ wyniosły w latach 2012-2016, odpowiednio: 6 675,8 tys. zł, 7 537,6 tys. zł, 20 108,2 tys. zł⁶⁶, 21 237,1 tys. zł i 50 965,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 50-77)

2.2. W latach 2012-2016 wysokość nakładów MOPS ogółem w przeliczeniu na jedną osobę lub rodzinę korzystającą z pomocy społecznej (z różnych form pomocy, w tym: z zasiłków, świadczeń lub dodatków) i pomocy w obszarze zaspokajania potrzeb mieszkaniowych miała tendencję rosnącą i wyniosła odpowiednio: 2,7 tys. zł/osobę i 4,7 tys. zł/rodzinę w 2012 r.; 2,9 tys. zł/osobę i 6,4 tys. zł/rodzinę w 2013 r.; 3,2 tys. zł/osobę i 4,7 tys. zł/rodzinę w 2014 r.; 3,6 tys. zł/osobę i 5,2 tys. zł/rodzinę w 2015 r., 5,9 tys. zł/osobę i 7,2 tys. zł/rodzinę w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 50-72)

Ośrodek dysponował danymi dotyczącymi liczby osób (rodzin) korzystających z pomocy społecznej MOPS, w tym z powodu bezrobocia i będących jednocześnie petentami PUP. W okresie objętym kontrolą takich osób (rodzin) było łącznie 600. Łączna pomoc finansowa ze wszystkich tytułów⁶⁷ udzielona na rzecz wszystkich członków 50 losowo wybranych rodzin⁶⁸ wyniosła w okresie objętym kontrolą

⁶⁵ Pozabudżetowych nie ponoszono.

⁶⁶ Znaczna różnica pomiędzy kwotą wydatków w roku 2012 i 2013 a rokiem 2014 (i następnymi) wynika z tego, że do 2013 r. Dział świadczeń rodzinnych był komórką podległą Urzędowi Miasta Żory.

⁶⁷ W tym: zasiłku stałego, okresowego, celowego, specjalnego, pomocy w zakresie dożywiania, zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami, jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka, zasiłku rodzicielskiego, pielęgnacyjnego, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz dodatku mieszkaniowego.

⁶⁸ Spośród rodzin, które w 2013, 2014, 2015 lub 2016 roku korzystały ze świadczeń i pomocy Ośrodka.

(bez uwzględnienia świadczenia wychowawczego w ramach programu Rodzina 500+) 676,1 tys. zł, z czego w 2013 r. 154,0 tys. zł (dla 32 rodzin); w 2014 r. 166,3 tys. zł (dla 32 rodzin); w 2015 r. 173,3 tys. zł (dla 36 rodzin), a w 2016 r. 182,5 tys. zł (dla 35 rodzin). Średnia wartość ww. pomocy finansowej na rodzinę wynosiła odpowiednio 4,8 tys. zł w 2013 i 2015 r. oraz 5,2 tys. zł w 2014 r. i 2016 r. tj. ok. 0,4 tys. zł miesięcznie.

Najwyższa wartość rocznej pomocy w ww. okresie dla jednej z rodzin objętych analizą (liczącej pięć osób) wyniosła od 17,5 tys. zł w 2013 r. (tj. ok. 1,5 tys. zł miesięcznie) do 23,6 tys. zł w 2016 r. (ok. 2,0 tys. zł miesięcznie). Natomiast najniższe, jednorazowe kwoty wsparcia finansowego wyniosły w 2015 r. 138,56 zł (przyznane osobie samotnej) i 150 zł (przyznane rodzinie dwuosobowej) oraz w 2016 r. 180 zł (przyznane osobie samotnej).

Wartość świadczeń wychowawczych przyznanych i wypłaconych w 2016 r. (za dziewięć miesięcy) na rzecz 15 rodzin⁶⁹ wyniosła 138,9 tys. zł, przy czym średnia wartość ww. świadczenia wychowawczego wyniosła 9,7 tys. zł na rodzinę⁷⁰. Najwyższa wartość ww. świadczenia przysługująca na piątkę dzieci wyniosła 22,4 tys. zł (tj. ok. 2,5 tys. zł miesięcznie na pięcioro dzieci przez dziewięć miesięcy), a najniższa 3,0 tys. zł (0,5 tys. zł na jedno dziecko przez sześć miesięcy).

Łączna wartość pomocy finansowej ze wszystkich tytułów przekazana w 2016 r. dla 36 rodzin, wraz z kwotą świadczeń wychowawczych, wyniosła 322,4 tys. zł, tj. średnio 9,0 tys. zł na rodzinę⁷¹ (ok. 0,7 tys. zł miesięcznie⁷²).

Rodziny objęte wsparciem MOPS⁷³, liczyły od jednej do siedmiu osób.

(dowód: akta kontroli str. 414-423, 580)

Najwyższe łączne kwoty świadczeń wypłaconych przez MOPS pięciu rodzinom z wszystkich możliwych tytułów⁷⁴ mieściły się w przedziałach:

- w 2013 r. od 24,3 tys. zł (tj. średnio ok. 2 tys. zł miesięcznie) do 43,3 tys. zł (średnio 3,6 tys. zł miesięcznie),
- w 2014 r. od 26,7 tys. zł (średnio ok. 2,2 tys. zł na miesiąc) do 54,8 tys. zł (średnio 4,6 tys. zł na miesiąc),
- w 2015 r. od 20,7 tys. zł (średnio ok. 1,7 tys. zł na miesiąc) do 53,6 tys. zł (średnio ok. 4,5 tys. zł na miesiąc),
- w 2016 r. od 34,6 tys. zł⁷⁵ (średnio ok. 2,9 tys. zł na miesiąc) do 84,3 tys. zł⁷⁶ (średnio ok. 7,0 tys. zł na miesiąc).

(dowód: akta kontroli str. 579)

2.3. W okresie objętym kontrolą łączna liczba osób (i liczba rodzin) korzystających ze wsparcia MOPS miała tendencję rosnącą i wynosiła odpowiednio: w 2013 r. 2959 osób (1179 rodzin), w 2014 r. 6324 osób (4271 rodzin), w 2015 r. 5919 osób (4088 rodzin), a w 2016 r. 8616 osób (7074 rodzin). Wzrost liczby ww. osób i rodzin w roku 2014 i 2016 wynikał z przejścia przez Ośrodek zadań w zakresie świadczeń rodzinnych, alimentacyjnych i dodatków mieszkaniowych (od 2014 r.⁷⁷) oraz

⁶⁹ Z ww. 50 losowo wybranych rodzin.

⁷⁰ 138,9 tys. zł / 15 rodzin.

⁷¹ 322,4 tys. zł / 36 rodzin

⁷² 9,0 tys. zł / 12 m-cy.

⁷³ Z 50 objętych badaniem.

⁷⁴ Tj. zasiłku rodzinnego wraz z dodatkami, zasiłku pielęgnacyjnego, świadczenia pielęgnacyjnego wraz z dodatkiem i pomocą do tego świadczenia, świadczenia rodzicielskiego, świadczenia wychowawczego, świadczenia z funduszu alimentacyjnego, dodatku energetycznego, pomocy w zakresie dożywiania, zasiłku celowego, zasiłku okresowego, świadczenia pieniężnego na zakup żywności.

⁷⁵ W tym 18,0 tys. zł z tytułu świadczenia wychowawczego przysługującego tej rodzinie na czworo dzieci.

⁷⁶ W tym 29,0 tys. zł z tytułu świadczenia wychowawczego przysługującego rodzinie na pięcioro, a następnie sześcioro dzieci oraz 36,0 tys. zł świadczeń wypłaconych tej rodzinie z funduszu alimentacyjnego.

⁷⁷ Do końca 2013 r. zadania te realizował właściwy wydział Urzędu Miasta Żory.

rozpoczęcia wypłat świadczeń wychowawczych w ramach programu rządowego *Rodzina 500+* (od kwietnia 2016 r.).

Natomiast liczba osób i rodzin korzystających ze świadczeń pomocy społecznej udzielanej przez Ośrodek⁷⁸ miała tendencję malejącą: korzystało z niej odpowiednio 753 rodziny (w 2013 r.), 738 rodzin (w 2014 r.), 743 rodziny (w 2015 r.) i 714 rodzin (w 2016 r.). W ww. okresie wyraźniej zmniejszyła się liczba rodzin niepełnych korzystających z ww. pomocy ze 180 w 2013 do 144 w 2016 r. Najliczebniejszą grupą rodzin korzystających z 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 482, 513, 452 i 439 rodzin) oraz bezrobocie (w latach 2013-2016 dotyczyło to odpowiednio 359, 347, 311 i 256 rodzin). W dalszej kolejności powodem trudnej sytuacji rodzin i konieczności udzielania im pomocy przez Ośrodek była niepełnosprawność (w latach 2013-2016 dotyczyło to odpowiednio 256, 261, 256 i 245 rodzin) oraz długotrwała lub ciężka choroba (w latach 2013-2016 dotyczyło to odpowiednio 179, 206, 263 i 265 rodzin). Bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego była przyczyną objęcia rodziny pomocą Ośrodka w 151 przypadkach (w roku 2013 r.), w 167 przypadkach (w 2014 r.), w 157 przypadkach (w 2015 r.) i w 118 przypadkach (w 2016 r.). Zdarzenie losowe było przyczyną wystąpienia trudnej sytuacji u ośmiu rodzin w 2013 r., u jednej rodziny w 2014 r. i u czterech rodzin w 2015 i 2016 r.

Pomocą pozamaterialną, w tym pracą socjalną ze strony pracowników Ośrodka, poradnictwem (specjalistycznym, prawnym i psychologicznym) oraz działaniami z zakresu interwencji kryzysowej w latach 2013-2016 objęto odpowiednio 1073 rodziny w 2013 r. i 2014 r., 1405 rodzin w 2015 r. i 950 rodzin w 2016 r. Działania te dotyczyły odpowiednio 2200, 2188, 3024 i 1761 osób w tych rodzinach. W latach 2012-2016 zawarto odpowiednio 49, 68, 82, 53 i 81 kontraktów socjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 50-51, 79-83)

W latach 2012-2016 wydatki Ośrodka skierowane na realizację wszystkich działań z zakresu pomocy społecznej⁷⁹ (bez wydatków na realizację w 2016 r. programu rządowego *Rodzina 500+*) wyniosły łącznie 81 318,7 tys. zł i wzrosły z 6 675,8 tys. zł w 2012 r. do kwoty 25 759,9 tys. zł w 2016 r.⁸⁰ W 2016 r. na realizację programu rządowego *Rodzina 500+* MOPS wydatkował dodatkowo łącznie 25 205,7 tys. zł, co spowodowało, że łączna kwota wydatków Ośrodka poniesiona w 2016 r. na realizację tego programu wyniosła 50 965,6 tys. zł.

Na pomoc i zasiłki realizowane na podstawie ustawy o pomocy społecznej MOPS w latach 2012-2016 wydatkował odpowiednio kwoty: 2 182,7 tys. zł, 2 966,8 tys. zł, 2 746,6 tys. zł, 2 854,5 tys. zł i 2 985,5 tys. zł.

Na świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego Ośrodek w latach 2014-2016⁸¹ wydatkował odpowiednio: 10 036,1 tys. zł, 10 698,5 i 13 929,1 tys. zł. W tym samym okresie na dodatki mieszkaniowe wydatkowano kwotę 1 202,1 tys. zł, 1 234,8 tys. zł i 1 177,3 tys. zł.

Natomiast wydatki Ośrodka na zadania z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej w latach 2012-2016 wzrosły z 1 630,0 tys. zł do kwoty

⁷⁸ Wyłącznie w oparciu o ustawę o pomocy społecznej.

⁷⁹ Pomoc społeczna zgodnie z ustawą o pomocy społecznej, dodatki mieszkaniowe, mieszkania chronione, wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej, świadczenia rodzinne i z funduszu alimentacyjnego, świadczenia pielęgnacyjne, wydatki na realizację projektów unijnych oraz wydatki na funkcjonowanie Ośrodka.

⁸⁰ W latach 2013-2015 wyniosły one odpowiednio: 7 537,6 tys. zł, 20 108,2 tys. zł i 21 237,1 tys. zł.

⁸¹ Do końca 2013 r. wypłaty z tytułu dodatków mieszkaniowych oraz świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego realizował Urząd Miasta Żory.

2 646,5 tys. zł⁸². Wzrosły wydatki na funkcjonowanie MOPS z kwoty 2 817,1 tys. zł w 2012 r. do 4 708,7 tys. zł w 2016 r.⁸³.

Wydatki Ośrodka na świadczenia o charakterze pielęgnacyjnym⁸⁴ w latach 2013-2016 wzrosły z kwoty 883,7 tys. zł do kwoty 2 342,1 tys. zł, tj. o 165%.

(dowód: akta kontroli str. 79,480)

2.4. W Dziale Świadczeń Rodzinnych Ośrodka, w latach 2013-2016 wydano decyzje⁸⁵ odmowne łącznie w 972 przypadkach (odpowiednio w: 164, 197, 199 oraz w 412 przypadkach). Największą liczbą decyzji odmownych dotyczyła nieprzyznania zasiłku rodzinnego (kolejno w: 93, 99, 113 i 171 przypadkach), nieprzyznania świadczenia z funduszu alimentacyjnego (odpowiednio w: 26, 34, 29 i 34 przypadkach) oraz jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia dziecka (w 21 przypadkach w 2013 r., w 22, w latach 2014 i 2015, oraz w 29 przypadkach w 2016 r.). W roku 2016 Ośrodek odmówił przyznania świadczenia wychowawczego w ramach programu *Rodzina 500+* w 162 przypadkach.

Najczęstszą przyczyną odmowy udzielenia świadczeń rodzinnych i świadczeń z funduszu alimentacyjnego było przekroczenie kryterium dochodowego lub niespełnianie przesłanki do udzielenia świadczenia. W przypadku dodatków mieszkaniowych przyczynami nieudzielenia pomocy było przede wszystkim wysokość dochodu i kwota wydatków na mieszkanie powodująca, że obliczona kwota dodatku była kwotą ujemną, przekroczenie powierzchni normatywnej lokalu mieszkalnego oraz brak tytułu prawnego do zajmowanego lokalu. Natomiast w przypadku odmów udzielenia świadczenia wychowawczego najczęstszą przyczyną, oprócz przekroczenia kryterium dochodowego i niespełniania przesłanek⁸⁶, było zamieszkiwanie wnioskodawcy poza granicami Polski. W latach 2013-2016 nie wystąpiły przypadki odmowy przyznania ww. świadczeń z powodu braku środków.

(dowód: akta kontroli str. 424-425)

W Dziale Usług MOPS w latach 2013-2016 wydano łącznie 247⁸⁷ decyzji odmawiających udzielenia pomocy finansowej, rzeczowej lub w zakresie schronienia albo skierowania do domu pomocy społecznej. Najczęstszą przyczyną nieudzielenia pomocy było przekroczenie kryterium dochodowego (odpowiednio w: 40, 31 25 i 23 przypadkach) oraz uznanie, że potrzeba wnioskodawcy nie odpowiadała celom i/lub nie mieściła się w możliwościach pomocy społecznej, o czym stanowi art. 3 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej (kolejno w: 38, 31, 5 i 11 przypadkach). Trzecią najczęstszą przesłanką odmowy udzielenia pomocy w postaci zasiłku okresowego lub celowego był stwierdzony brak współpracy podopiecznego Ośrodka z pracownikiem socjalnym w procesie rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej. Powód ten był przyczyną odmowy przyznania pomocy łącznie w 17 przypadkach, w tym w sześciu, w 2013 i 2015 r., w trzech, w 2014 r. oraz w dwóch przypadkach w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 426-429)

W 2013 roku Ośrodek wydał 26 decyzji odmownych w sprawie udzielenia zasiłku celowego lub pomocy w naturze z powodu braku środków finansowych, pomimo że osoba (rodzina) kwalifikowała się do określonego rodzaju pomocy. W 2014 r.

⁸² W latach 2013-2015 r. wyniosły one odpowiednio: 1 659,1 tys. zł, 1 825,4 tys. zł i 2 103,8 tys. zł.

⁸³ Wydatki na zatrudnienie i utrzymanie jednostki w latach 2013, 2014 i 2015 wyniosły odpowiednio: 2 892,2 tys. zł, 3 906,3 tys. zł, 4 314,0 tys. zł. Znaczący wzrost wydatków w 2014 r. o 35,1% i w latach następnych był spowodowany przejściem w 2014 r. części pracowników od UM Żory.

⁸⁴ Zasiłek pielęgnacyjny, dodatek, świadczenie pielęgnacyjne.

⁸⁵ Administracyjne.

⁸⁶ W tym: niezamieszkiwanie dziecka z wnioskodawcą i przekroczenie kryterium wieku dziecka.

⁸⁷ 93 w 2013, 72 w 2014, 42 w 2015 i 40 w 2016 r.

wydano 10 decyzji odmownych, w tym 8 z powodu braku środków finansowych na przyznanie zasiłku okresowego oraz dwie z powodu braku możliwości realizacji rzeczowej potrzeby – przyznania miejsca w mieszkaniu chronionym. W przypadku ww. potrzeb finansowych Ośrodek, w miejsce zasiłku okresowego, przyznał tym osobom zasiłek celowy, natomiast potrzebującym osobom przyznano miejsce w noclegowni oraz w ogrzewalni. W 2015 i 2016 roku nie wydano żadnej decyzji odmownej z powodu braku środków.

(dowód: akta kontroli str. 436-451)

2.5. W latach 2013-2016 nie wystąpiły przypadki zwrotu środków finansowych z powodu ich niewykorzystania, gdyż budżet Ośrodka był zmieniany w trakcie roku. W 2013 r. łączna kwota zmniejszeń w planie finansowego MOPS wyniosła 77,5 tys. zł⁸⁸, podczas gdy ogółem wartość zwiększeń planu w ciągu roku wyniosła 843,8 tys. zł. W 2014 wartość zmniejszeń wyniosła 1,8 tys. zł, w 2015 r. 218,3 tys. zł, w 2016 r. 331,2 tys. zł, natomiast łączna wartość rocznego planu finansowego MOPS zwiększyła się odpowiednio o 831,6 tys. zł, 486,1 tys. zł i 270,7 tys. zł. Największe kwoty zmniejszeń w planie finansowym dotyczyły kwot przewidzianych na zasiłki i zadania własne. Przykładowo, jedno z większych kwotowo zmniejszeń planu finansowego (łącznie o 305 tys. zł) dokonane w 2016, w rozdziałach 85214 (świadczenia społeczne – zadania własne gminy) i 85219 (Ośrodki pomocy społecznej – zadania własne gminy), Dyrektor Ośrodka wyjaśniła m.in. wejściem w życie programu Rodzina 500+ i znacznym spadkiem wniosków o zasiłki celowe, okresowe i dożywianie dzieci oraz uzyskaniem z budżetu refundacji wydatków na częściowe pokrycie wypłat dla pracowników socjalnych pracujących w terenie.

(dowód: akta kontroli str. 495-561)

2.6. Dyrektor Ośrodka podała, że oceny skuteczności działań podejmowanych przez MOPS dokonywano w przygotowywanych sprawozdaniach oraz podczas zebrań z pracownikami, z kierownikami jednostek organizacyjnych i z kierownikami działów. Według wyjaśnień, Ośrodek nie posiadał protokołów dokumentujących zebrania odbyte w latach 2013-2016, natomiast od 2017 r. takie spotkania są formalizowane i wraz z listami obecności oraz protokołami stanowią podstawę do wprowadzania zmian w działaniach podejmowanych przez MOPS.

(dowód: akta kontroli str. 431-435)

2.7. Świadczenia finansowe w ramach programu rządowego *Rodzina 500+* wypłacono w 2016 r. 4 061 rodzinom (przysługujące na 6 020 dzieci). Łącznie przekazano 50 604 jednostkowych świadczeń.

W Ośrodku nie badano szczegółowych skutków realizacji programu rządowego *Rodzina 500+*. Jak wskazała Zastępca Dyrektora Ośrodka, zauważalnym skutkiem wprowadzenia ww. programu rządowego i wypłat świadczeń wychowawczych - co wynika z wstępnych analiz po roku jego obowiązywania - był spadek ilości rodzin korzystających wcześniej ze świadczeń finansowych pomocy społecznej, a w szczególności spadek zapotrzebowania na świadczenia w postaci zasiłków okresowych i celowych. Mniejszym zainteresowaniem wśród beneficjentów cieszył się także rządowy program wspierania finansowego gmin „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020. Dodała, że w ciągu dwóch lat liczba osób i rodzin, którym przyznano świadczenie w postaci posiłku zmalała odpowiednio z 405 i 256 w I półroczu 2015 r. do 249 i 174 w I półroczu 2017 r. Z kolei liczba osób i rodzin, którym udzielono wsparcia w postaci zasiłku celowego (lub świadczenia w naturze) zmalała z 278 i 271 do 245 i 241. Zasiłki okresowe przyznano

⁸⁸ W zakresie realizacji trzech rodzajów wydatków.

w I półroczu 2015 r. 194 osobom (dla 189 rodzin), a w I półroczu 2017 r. 117 osobom (114 rodzinom). Łączna wartość ww. świadczeń zmalała z kwoty 504,0 tys. zł w I półroczu 2015 r. do kwoty 486,7 tys. zł w I półroczu 2016 r., tj. o 3,43%, oraz do kwoty 364,4 tys. zł w I półroczu 2017 r., tj. o 25,13% w porównaniu do wartości za I półrocze 2016 r.

Do pozytywnych skutków realizacji programu Zastępca Dyrektora MOPS zaliczyła m. in.: podwyższenie standardu i warunków życia poprzez zaspokajanie większej ilości podstawowych potrzeb, podniesienie standardu wyposażenia mieszkań, poprawę sytuacji materialno-bytowej prowadzącej do bieżącego regulowania wydatków mieszkaniowych oraz zaległości, samodzielne opłacanie wydatków związanych z wyposażeniem szkolnym dzieci oraz opłat za posiłki w szkołach i przedszkolach, możliwość lepszej organizacji czasu wolnego i wypoczynku dla dzieci.

Wśród negatywnych skutków Zastępca Dyrektora MOPS wymieniła: marnotrawienie świadczeń, tj. wydatkowanie ich niezgodnie z przeznaczeniem, przypadki rezygnacji z pracy lub z jej poszukiwania (często także przez oboje rodziców), podejmowanie nieprzemyślanej decyzji w sprawie urodzenia kolejnego dziecka, spowodowanej chęcią otrzymania świadczenia, niegromadzenie środków na przyszłość dzieci (przypadki, gdy całość środków świadczenia jest wydawana na bieżące potrzeby rodziny) oraz zaprzestanie korzystania ze świadczeń pomocy społecznej w celu uniknięcia monitorowania środowiska przez pracowników socjalnych. Według wyjaśnień, pobieranie świadczenia z ww. programu stanowi jedną z przyczyn konfliktów w sprawach okolorozwodowych, a także nieporozumień między byłymi małżonkami lub partnerami życiowymi.

(dowód: akta kontroli str. 79, 477-480)

2.8. Analiza losowo wybranej dokumentacji dziesięciu rodzin/osób, spośród 50, których dotyczył problem bezrobocia, wykazała, że działania wspierające zrealizowane przez MOPS wobec tych rodzin w latach 2013-2016 przyczyniły się do trwałego lub znacznego przezwyciężenia trudnej sytuacji pięciu z nich⁸⁹. Rodziny te zaprzestały korzystania z pozostałych form pomocy społecznej.

W przypadku pięciu pozostałych osób samotnych bezrobotnych⁹⁰ pomoc MOPS nie była skuteczna. W stosunku do czterech z nich nie doprowadziła do usamodzielnienia. Dwie z nich długotrwale korzystały ze wsparcia finansowego MOPS, m.in. z powodu braku stałego miejsca zamieszkania oraz podeszłego wieku i nie zastosowano wobec nich działań aktywizujących, dwie - były dodatkowo objęte różnymi formami aktywizacji⁹¹, natomiast jedna osoba, oczekująca na wyjazd za granicę, została objęta doraźną krótkotrwałą pomocą finansową.

(dowód: akta kontroli str. 423, 430, 454-463, 939)

Zastępca Dyrektora Ośrodka wyjaśniła, że pracownicy socjalni MOPS każdorazowo, w uzasadnionych przypadkach, analizują sytuację klientów korzystających z pomocy społecznej po jej ustaniu. Takimi sytuacjami są głównie zagrożenie życia niezaradnością życiową, przemocą w rodzinie, uzależnieniami i wszelkimi innymi niepokojącymi czynnikami, które mogą mieć niekorzystny wpływ na funkcjonowanie osoby bądź rodziny. Według Zastępcy Dyrektora, w przypadku ww. osób wszystkie zostały poinformowane o możliwościach dalszego korzystania z różnych form

⁸⁹ Cztery z tych rodzin uzyskały w 2016 r. prawo do świadczenia wychowawczego w ramach programu *Rodzina 500+*. Piąta osoba zwróciła się, w I półroczu 2016 r., jednorazowo o przyznanie zasiłku celowego na zakup żywności, który uzyskała (m.in. z powodu bezrobocia, niepełnosprawności i choroby) i do końca 2016 r. nie występowała o inną pomoc.

⁹⁰ Pana D.B. - poz. wykazu 25; pani K.G. - poz. 121; pana W.K. - poz. 241; pani M.P. - poz. 337 i pana A.S. - poz. 433.

⁹¹ Pana D.B. - poz. wykazu 25; pani K.G. - poz. 121; pana W.K. - poz. 241; pani M.P. - poz. 337 i pana A.S. - poz. 433.

⁹² Pracami społecznie użytecznymi, stażem lub propozycją pracy sezonowej (z inicjatywy PUP), kontraktem socjalnym i zakwalifikowaniem do udziału w projekcie aktywizującym *Aktywni razem*.

pomocy w kierunku znalezienia zatrudnienia. Dalszy monitoring ich sytuacji nie był konieczny, gdyż osoby te w głównej mierze samodzielnie radziły sobie finansowo (m. in. podejmowały prace dorywcze, wyjeżdżały zarobkowo za granicę). Ponadto, Dyrektor MOPS podała, że kolejne działania Ośrodka wobec tych osób będą podejmowane wówczas, gdy zgłoszą się ponownie z wnioskiem o pomoc lub Ośrodek otrzyma niepokojące sygnały ze środowiska, w którym one przebywają.

(dowód: akta kontroli str. 469-476)

2.9. W ocenie Dyrektor Ośrodka, obecnie dochody gminy, budżetu państwa oraz inne pozyskane środki zewnętrzne w sposób wystarczający zaspakajają potrzeby MOPS w zakresie bieżącego wsparcia i pomocy osobom korzystającym ze świadczeń i usług Ośrodka. Według wyjaśnień, w okresie objętym kontrolą pojawiły się potrzeby MOPS, które dotyczyły głównie sfery inwestycyjnej oraz zatrudnienia, w tym m. in.: pozyskania dodatkowych miejsc w domach pomocy społecznej - poprzez planowaną rozbudowę miejscowej placówki (o wstępnej szacunkowej wartości ok. 1,5 mln. zł); utworzenia placówki opiekuńczo-wychowawczej - planowane do realizacji na lata następne (budżet ok. 500 tys. zł rocznie); pozyskania mieszkań chronionych dla osób niepełnosprawnych - planowane do realizacji na lata 2018-2019 (o planowanej wartości ok. 3,5 mln. zł); zwiększenia liczby asystentów rodziny o cztery etaty (koszt 159,6 tys. zł rocznie⁹²) - od sierpnia 2017 r. o dwa oraz od 2018 r. o dwa etaty; zwiększenia zatrudnienia w schronisku dla osób bezdomnych i w noclegowni o cztery etaty - realizacja od września 2017 r. (koszt 158,4 tys. zł rocznie⁹³); rozbudowy lub budowy nowej siedziby MOPS⁹⁴. Potrzeby Ośrodka dotyczące zakupu nowego środka transportu oraz utworzenia schroniska dla osób bezdomnych zostały zrealizowane odpowiednio w 2014 r. (za kwotę 92,4 tys. zł) oraz w 2015 r. (za 84,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 431-435, 578)

2.11. Według wyjaśnień Dyrektor Ośrodka, MOPS nie dysponował dokumentacją z podejmowanych w latach 2013-2016 działań dotyczących analiz, zbierania informacji, nadzorowania realizacji działań i omawiania problemów wynikających z realizacji *Strategii z 2007 i 2014 r.*, w związku z czym ocena stopnia ich wdrożenia nie była możliwa. W rezultacie nie można w wymierny sposób ocenić poziomu realizacji żadnego z celów strategicznych zawartych w obowiązującej *Strategii*.

W obydwu *Strategiach* (z 2007 r. i 2014 r.) zapisano, że ich realizacja będzie podlegała monitoringowi i ewaluacji. Wynikiem monitorowania miały być opracowywane corocznie raporty za dany rok kalendarzowy. W *Strategii z 2007 r.* postanowiono, że za wdrażanie, monitoring i ewaluację strategii odpowiedzialny będzie „Zespół ds. wdrażania strategii rozwiązywania problemów społecznych powołany zarządzeniem Prezydenta Miasta Żory”. W *Strategii z 2014 r.* zapisano m.in., że proces wdrożenia i monitoringu strategii wymaga powołania Zespołu zarządzającego, w skład którego wejdą osoby powołane przez Prezydenta i przewidziano możliwość przeprowadzenia i wykorzystania wyników trzech typów ewaluacji, w zależności od terminu jej wykonania⁹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 129-130, 176-179, 284-325, 391-392, 582-584)

⁹² 13,3 tys. zł miesięcznie.

⁹³ 13,2 tys. zł miesięcznie.

⁹⁴ Ośrodek nie składał żadnych oficjalnych wniosków do Urzędu Miasta Żory.

⁹⁵ Ex-ante - przed jej wdrożeniem; mid-term - mniej więcej w połowie wdrażania strategii i ex-post - po zakończeniu jej realizacji.

Pomimo iż w Strategii z 2014 r. postanowiono o konieczności powołania Zespołu Zarządzającego dla prowadzenia procesu monitoringu⁹⁶, a koordynacja oraz organizowanie jego funkcjonowania, a także czuwanie nad całością monitoringu należy zadań MOPS, Prezydent nie powołał członków ww. Zespołu.

Przygotowane przez MOPS, na wniosek Biura Rady Miasta, informacje z dnia 20 lutego 2015 r., 22 lutego 2016 r. oraz 13 marca 2017 r. o stanie realizacji uchwał podjętych przez Radę Miasta oraz wieloletnich programów miejskich opisywały wprowadzone podjęte i zamierzone działania dotyczące m.in. *Strategii z 2014 r.* i prezentowały ogólne dane ilościowo-wartościowe, jednakże nie wypełniły one określonych w Strategii założeń jej monitorowania, bowiem nie przedstawiały informacji na temat stopnia realizacji przyjętych w niej celów.

Była Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że ze względu na ogrom bieżących spraw nie była w stanie corocznie analizować stanu realizacji Strategii. Według niej drugą przyczyną był brak zespołu pracowników MOPS, którzy mogliby prowadzić te analizy. Ponadto wyjaśniła, że co roku przekazywała ogólne informacje o stanie realizacji uchwał podjętych przez Radę Miasta, za których realizację odpowiadał MOPS, a w listopadzie 2016 r. zlecono i przygotowano ewaluację Strategii za okres od 2014 do połowy 2016 r., która w jej ocenie pozwalała na ocenę aktualności Strategii.

Natomiast obecna Dyrektor Ośrodka w sprawie braku prowadzenia corocznych analiz dotyczących realizacji założeń i celów aktualnej Strategii wyjaśniła, że proces wdrożenia i monitoringu strategii miał być realizowany przez Zespół Zarządzający, w skład którego miały wchodzić osoby powołane przez Prezydenta Miasta. Według niej Zespół nie został jednak powołany. Ponadto, MOPS prowadził w latach 2015-2017 robocze analizy, zbierał informacje, nadzorował realizację działań i omawiał na bieżąco problemy wynikające z realizacji Strategii. Opierało się to głównie na organizowaniu spotkań z pracownikami, kierownikami jednostek organizacyjnych Ośrodka i przedstawicielami innych instytucji (np. PUP, Zakładu Aktywności Zawodowej, Zarządu Budynków Miejskich, Urzędem Miasta). Na bieżąco odbywały się także spotkania z Prezydentem Miasta oraz Komisją Zdrowia, Pomocy Społecznej i Rodziny Rady Miasta. Na bazie tych spotkań rodziły się różnego rodzaju inicjatywy i projekty. Część z nich była realizowana w ramach strategii. Jednak takich spotkań nie formalizowano, w związku z czym Ośrodek nie dysponował żadnymi dokumentami z tych działań.

Dyrektor wyjaśniła również, że w 2017 r. rolę raportu z przeprowadzonych analiz założeń i celów spełniła ewaluacja. Natomiast w latach 2015 i 2016, niezależnie od sprawozdań merytorycznych, Ośrodek, w odpowiedzi na otrzymywane zapytania, przekazał do Biura Rady Miasta opisowe informacje na temat realizacji uchwał podjętych przez Radę Miasta w zakresie pomocy społecznej (w tym Strategii rozwiązywania problemów społecznych miasta) oraz przyjętych wieloletnich programów.

(dowód: akta kontroli str. 356-364, 390-408, 491-492)

Odnosząc się do ww. wyjaśnień, NIK zwraca uwagę, że w opisanych wyżej dokumentach i sprawozdaniach oraz w wyniku przeprowadzonych działań nie zostały sformułowane jakiegokolwiek analizy i wnioski dotyczące stopnia realizacji założeń i celów Strategii z 2014 r. jej aktualności, czy konieczności modyfikacji przyjętych założeń.

⁹⁶ Stała obserwacja i kontrola jakichś procesów lub zjawisk, źródło: <https://sjp.pwn.pl/slowniki/monitoring.html>.

Ośrodek zlecił przeprowadzenie ewaluacji mid-term *Strategii z 2014 r.* w dniu 7 listopada 2016 r. W podsumowaniu *Ewaluacja Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Żory na lata 2014 -2020-* podano, że spośród 100 zdefiniowanych wskaźników realizacji celów, tendencję zgodną z zakładaną wykazała ponad połowa (58%). Niezgodność z zakładaną tendencją zidentyfikowano w przypadku 38 wskaźników, natomiast w przypadku czterech wskazano wartości „0” lub „brak danych”, w związku z czym niemożliwe było określenie tendencji i jej zgodności. Ponadto stwierdzono, że *„mając na uwadze dalszy proces wdrażania Strategii niezbędne jest monitorowanie wszystkich wskaźników i zachowanie szczególnej ostrożności w przypadku tych wskaźników, których tendencja zmian odbiega od założonego w dokumencie scenariusza”*.

Wśród wskaźników, których ustalone wartości w sposób niekorzystny odbiegały, według autora ewaluacji, od oczekiwanych tendencji, a na które wpływ miały działania Ośrodka bądź OIK (obecnie w strukturze MOPS), wymieniono m.in.

- spadek liczby osób korzystających z terapii dla sprawców i ofiar przemocy domowej – w ewaluacji zarekomendowano intensyfikację działań w tym zakresie m.in. poprzez motywowanie większej liczby osób do korzystania z tej formy wsparcia;
- wzrost liczby dzieci wychowywanych w domu dziecka – w ewaluacji wskazano na potrzebę podejmowania działań ukierunkowanych na wsparcie rodzinnych form opieki na dziećmi;
- wzrost liczby rodzin, którym udzielono wsparcia w postaci poradnictwa rodzinnego lub terapii – zarekomendowano obserwowanie powodów wzrostu liczby rodzin korzystających z ww. form wsparcia;
- spadek liczby pozytywnie zakończonych kontraktów socjalnych – zalecono dalszą analizę wskaźnika oraz porównywanie jego wartości z liczbą zawieranych kontraktów;
- brak osób objętych programami edukacji prorodzinnej – zalecono analizę przyczyn braku realizacji ww. programów lub wykreślenie tego wskaźnika i zaprzestanie prowadzenie jego monitoringu;
- wzrost liczby założonych „Niebieskich Kart” – zalecono m.in. przeprowadzenie analizy przyczyn wzrostu liczby zakładanych przez MOPS Niebieskich Kart;
- spadek liczby osób i rodzin objętych wsparciem zespołów interdyscyplinarnych – zalecono dalsze prowadzenie ww. zespołów, monitorowanie wskaźników oraz obserwację przyczyn zmniejszania się wskaźnika;
- spadek liczby osób doświadczających przemocy objętych wsparciem OIK – zalecono dalsze prowadzenie działań zespołów interwencyjnych, monitorowanie wskaźnika oraz obserwację przyczyn jego zmniejszania;
- brak osób niepełnosprawnych korzystających ze wsparcia środowiskowego domu samopomocy – zalecono prowadzenie działań ukierunkowanych na utworzenie środowiskowego domu samopomocy, a do czasu jego powołania zaproponowano wykreślenie wskaźnika i zaprzestanie jego monitoringu;
- spadek liczby osób objętych rehabilitacją społeczną, zawodową i dofinansowaniami do sprzętu – zalecono dalszą intensyfikację działań w ww. zakresie oraz dalsze monitorowanie wskaźników;
- niezmienną się liczbą pensjonariuszy placówek wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami i placówek wsparcia dla osób starszych – zalecono

m.in. wspieranie rozwoju istniejących i nowych placówek wsparcia dla ww. osób i monitorowanie wskaźników;

- niezmienną się liczbą organizacji działających na rzecz osób z niepełnosprawnościami oraz na rzecz osób starszych – zarekomendowano prowadzenie działań ukierunkowanych na inkubowanie i wspieranie organizacji pozarządowych działających na rzecz ww. osób;

- małą liczbą osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, które zakończyły udział w projektach aktywizujących – zarekomendowano podjęcie większej ilości wspólnych działań i projektów przez MOPS i PUP;

- brak uczestników Programów Aktywności Lokalnej – zarekomendowano realizację takich programów w najbardziej zdeintegrowanych dzielnicach i obszarach rewitalizacyjnych.

W grudniu 2016 r. opracowanie z ewaluacji zostało przekazane Prezydentowi Miasta, natomiast 2 lutego 2017 r. było ono przedmiotem obrad XXVII sesji Rady Miasta, która w tej sprawie nie podjęła uchwał oraz nie zgłosiła uwag i zapytań⁹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 288-325, 392, 583-584)

W powyższej kwestii Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, że dotychczas (tj. od 19 grudnia 2016 r. do 17 lipca 2017 r.) nie miała możliwości czasowych i organizacyjnych, by w sposób priorytetowy i całościowy zająć się działaniami zarekomendowanymi przez autorów ewaluacji. W ocenie Dyrektora, po zapoznaniu się z samą Strategią oraz z jej ewaluacją, po wstępnej analizie widać pilną potrzebę zmiany samej strategii, w szczególności w zakresie zbierania danych, w zakresie zmiany wskaźników oraz w zakresie samych działań. Według Dyrektora, zasadne jest powołanie Zespołu Zarządzającego, który będzie odpowiedzialny za aktualizację Strategii. Wdrożenie realizacji Strategii jest procesem, w którym muszą być zaangażowane różne podmioty uczestniczące w jej opracowaniu i działające w różnych obszarach objętych Strategią. Zgodnie z wyjaśnieniem, powołanie Zespołu Zarządzającego zaplanowano na miesiąc wrzesień 2017 r., natomiast wprowadzenie zmian aktualizacyjnych do Strategii zaplanowano na przełom listopada i grudnia tego roku.

Według wyjaśnień, Dyrektor MOPS podjęła działania mające wpływ na poprawę realizacji lub związek z poszczególnymi zaleceniami zamieszczonymi w ewaluacji, w tym m. in.: przeprowadziła rozmowy z kierownikiem Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej w Żorach w celu większego egzekwowania przez kuratorów obowiązku uczestnictwa w programach korekcyjno-edukacyjnych osób skazanych za znęcanie się nad członkami rodziny; wprowadziła nowy model pracy w zespołach interdyscyplinarnych procedury Niebieskiej Karty⁹⁸ co spowodowało, że kwestie związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie są na bieżąco omawiane z pracownikami zajmującymi się Zespołem Interdyscyplinarnym, a także z pracownikami OIK; informowała na bieżąco Prezydenta Miasta i Radę Miasta o konieczności zintensyfikowania prac zmierzających do rozbudowy Miejskiego Domu Pomocy Społecznej⁹⁹, doprowadziła do przygotowania dwóch programów miejskich porządkujących system wspierania rodzin w mieście i system pieczy zastępczej oraz do zakupu pięciu łóżek rehabilitacyjnych do bezpłatnego wypożyczania dla mieszkańców miasta.

⁹⁷ <http://www.bip.zory.pl/?c=16861>, <http://www.bip.zory.pl/?c=16742>.

⁹⁸ Od stycznia 2017 r. wszyscy pracownicy socjalni uczestniczą w posiedzeniach Interdyscyplinarnych Zespołów Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, a następnie prowadzą regularny monitoring tego, co dzieje się w rodzinach dotkniętych problemem przemocy.

⁹⁹ Aktualnie rozbudowa jest na etapie sporządzania projektu.

NIK zwraca uwagę, że ww. działania, chociaż powiązane z częścią rekomendacji zawartych w Ewaluacji, zostały podjęte przez Ośrodek w ramach realizacji jego bieżących zadań. Nie przeprowadzono jednak kompleksowej analizy ustaleń i rekomendacji Ewaluacji oraz nie podjęto realizacji istotnych rekomendacji ewaluacyjnych dotyczących m.in. monitorowania stanu realizacji wskaźników *Strategii z 2014 r.*, ustalenia powodu spadku liczby osób objętych rehabilitacją społeczną, zawodową i dofinansowaniami do sprzętu oraz spadku liczby pozytywnie zakończonych kontraktów socjalnych (w Ewaluacji zalecono dalszą analizę wskaźnika oraz porównywanie jego wartości z liczbą zawieranych kontraktów); ustalenia przyczyn niskiej liczby osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, które zakończyły udział w projektach aktywizujących (zarekomendowano podjęcie większej ilości wspólnych działań i projektów przez MOPS i PUP) oraz braku uczestników Programów Aktywności Lokalnej (zarekomendowano realizację takich programów w najbardziej zdeintegrowanych dzielnicach i obszarach rewitalizacyjnych).

(dowód: akta kontroli str. 324, 431-435)

2.12. W ocenie Dyrektor Ośrodka, żaden z pięciu celów strategicznych zawartych w obowiązującej *Strategii z 2014 r.*¹⁰⁰ nie został zrealizowany w stopniu wystarczającym. Zdaniem Dyrektora Ośrodka, największy wpływ na realizację celów strategicznych miały m. in.: różnorodne działania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie poprzez realizację Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2014-2018; prowadzenie działań wspierających rodzinę przez asystentów rodziny (rozszerzenie asystentury poprzez tworzenie nowych etatów); rozszerzenie oferty działań i infrastruktury na rzecz osób niepełnosprawnych¹⁰¹ oraz przeciwdziałaniem bezdomności i wykluczeniu społecznemu poprzez otwarcie schroniska dla bezdomnych.

Dyrektor Ośrodka zwróciła również uwagę, iż w ostatnich latach nastąpił znaczący rozwój gospodarczy miasta, w tym powstanie licznych zakładów pracy, co ma przełożenie m. in. na tworzenie się nowych miejsc pracy i spadek bezrobocia. Jej zdaniem, podniosła się jakość życia mieszkańców, a co za tym idzie atrakcyjność miasta. Wskazała, że jedynym trudnym do rozwiązania problemem jest potrzeba zabezpieczenia nowych tanich mieszkań, szczególnie dla młodych rodzin. Poinformowała, że w 2017 r. rozpoczęła się w Żorach budowa mieszkań czynszowych.

(dowód: akta kontroli str. 431-435)

2.13. Wyniki badania dwóch programów i dwóch projektów realizowanych przez MOPS w okresie objętym kontrolą wskazują, że :

1) W 2013 r. Ośrodek uczestniczył w realizacji *Resortowego Programu Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej*. Celem programu było m.in. stymulowanie podejmowania przez samorządy terytorialne (gmin i powiatów) działań nakierowanych na rozwój sieci asystentów rodziny zatrudnianych w gminach do pracy z rodzinami przeżywającymi trudności opiekuńczo-wychowawcze. W dniu 23 lipca 2013 r. zawarto z Wojewodą Śląskim umowę¹⁰² na udzielenie

¹⁰⁰ 1. Skuteczny system wsparcia osób wykluczonych społecznie oraz profilaktyki przeciwdziałaniu wykluczeniu. 2. Zwiększenie dostępności mieszkańców do usług medycznych i opiekuńczych. 3. Zwiększenie jakości życia rodziny oraz wsparcie jej w pełnieniu roli wychowawczej. 4. Przyjazna polityka mieszkaniowa i skuteczny system zapobiegania przestępczości. 5. Stworzenie warunków sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości, innowacyjności, ekonomii społecznej oraz tworzeniu nowych miejsc pracy.

¹⁰¹ M.in. oddanie do użytku nowego budynku OREW i OWI, warsztatów terapii zajęciowej, powstanie domu Senior Wigor, działalność Zakładu Aktywności Zawodowej „Wspólna Pasja”.

¹⁰² Nr PSII.943.18.23.2013.

dofinansowania kosztów zatrudniania asystentów rodzin w 2013 r. w ramach ww. Programu. Wartość udzielonej dotacji celowej wyniosła 20,7 tys. zł. Ośrodek w 2013 r. zatrudniał czterech asystentów rodziny w łącznym wymiarze 2 etatów, których roczne wynagrodzenie zostało pokryte w części wynoszącej 20,7 tys. zł z dotacji Wojewody Śląskiego, a w części wynoszącej 11,6 tys. zł ze środków własnych miasta Żory. Cel programu został osiągnięty. W dniu 27 stycznia 2014 r. Ośrodek przesłał do Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego prawidłowe rozliczenie dotacji. Praca asystentów rodziny przyczyniła się do wsparcia rodzin z terenu Żor.

(dowód: akta kontroli str. 562-576, 607-608)

2) W 2014 r. Ośrodek kontynuował realizację projektu systemowego pn. *Szansa dla Rodziny*. Na 2014 r. wartość projektu ustalono na 105,1 tys. zł. Kwota uzyskanego dofinansowania wyniosła 91,5 tys. zł, z czego 89,4 tys. zł stanowiły środki europejskie a 2,1 tys. zł dotacja celowa budżetu państwa. Projekt był skierowany do 10 uczestników, w wieku od 21 do 59 lat, bezrobotnych, nieaktywnych zawodowo i zagrożonych wykluczeniem, w tym jednej osoby niepełnosprawnej. Zgodnie z harmonogramem projektu Ośrodek poniósł wydatki na: aktywną integrację, w tym m.in. na zakup usług psychologicznych, wynagrodzenie asystenta rodziny, koszty dojazdów do osób objętych wsparciem; pracę socjalną, w tym części na wynagrodzenia pracowników socjalnych współpracujących z asystentem rodziny; zasiłki i pomoc w naturze; zarządzanie projektem, w tym na sfinansowanie części wynagrodzenia osoby pełniącej funkcję koordynatora projektu oraz na koszty pośrednie projektu.

W wyniku realizacji projektu zostały osiągnięte założone wskaźniki: m.in. liczba klientów pomocy społecznej, którzy zakończyli w 2014 r. udział w projekcie aktywnej integracji; liczba osób objęta kontraktami socjalnymi, liczba osób objętych pomocą asystenta rodziny, konsultacjami psychologicznymi i poradami doradcy zawodowego.

(dowód: akta kontroli str. 173, 617-702)

3) W 2015 r. MOPS uczestniczył w realizacji rządowego wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania *Pomoc państwa w zakresie dożywiania* na lata 2014-2020. W dniu 8 kwietnia 2015 r. Prezydent Miasta Żory zawarł z Wojewodą Śląskim umowę¹⁰³ o udzielenie dotacji celowej (w wysokości 250,7 tys. zł) na dofinansowanie zadania własnego gminy realizowanego w ramach ww. Programu, w zakresie dożywiania dzieci i zapewnienia posiłku osobom tego pozbawionym.

Ośrodek rzetelnie dokumentował fakt udzielenia wsparcia w ramach Programu: posiłków, świadczeń pieniężnych lub wsparcia rzeczowego¹⁰⁴. Wartość miesięcznego indywidualnego wsparcia w zakresie dożywiania dzieci była zależna od liczby dni roboczych w miesiącu, w których skorzystały z posiłku i wynosiła od 9 zł (np. za trzy posiłki w miesiącu o wartości jednostkowej 3 zł) do 119 zł (np. za posiłki przekazane przez 17 dni w miesiącu o wartości jednostkowej 7 zł). Wartość indywidualnego miesięcznego wsparcia w postaci dożywiania osób była zależna od ilości dni, w których korzystały one tej pomocy. Jednostkowa wartość posiłku finansowanego przez MOPS wynosiła 6,50 zł. Wartość przyznawanych bonów żywnościowych wahała się od 48,37 zł do 176,04 zł, natomiast kwota jednostkowej

¹⁰³ Nr PSV.3113.4.8.2015 (48).

¹⁰⁴ Przedłożono listy dzieci dożywianych w placówkach edukacyjnych, którym ośrodek refundował poniesione wydatki, decyzje administracyjne o udzieleniu indywidualnej pomocy w zakresie posiłku, bonu lub pomocy finansowej, listy osób dożywianych w OIK, wykazy osób, którym wydano bony na żywność lub udzielono zasiłki celowe na zakup żywności, potwierdzenia odbioru żywności i faktury VAT potwierdzające zakup art. żywnościowych.

pomocy finansowej (zasiłków celowych) na zakup żywności wynosiła od 50 zł do 500 zł.

Ogółem wartość wydatków zrealizowanego w 2015 r. Programu wyniosła 423,1 tys. zł, w tym 172,4 tys. zł (40,75%) wydatkowano ze środków własnych Gminy i 250,7 tys. zł (59,25%) ze środków finansowych przyznanej dotacji celowej. Dożywianiem objęto łącznie 1217 osób, z tego 263 dzieci, 326 uczniów w wieku do ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej oraz 628 pozostałych osób, które uzyskały tą pomoc na podstawie art. 7 ustawy o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 610-616, 703-746)

4) W 2016 roku Ośrodek rozpoczął realizację projektu skierowanego do mieszkańców Żor pn. *Aktywni razem*, którego zakończenie przewidziano na koniec 2017 r. Umowę¹⁰⁵ o dofinansowanie projektu ze środków EFS w ramach RPO WSL 2014-2020 zawarto w dniu 12 stycznia 2016 r. Całkowita wartość projektu, zgodnie z umową wynosi 754,8 tys. zł, a przyznane dofinansowanie ze środków europejskich w wysokości 641,6 tys. zł stanowi 85% całkowitych wydatków kwalifikowalnych projektu. We wniosku o dofinansowanie realizacji projektu na rok 2016 zaplanowano wydatki w łącznej kwocie 383,0 tys. zł. W dniu 12 grudnia 2016 r. Ośrodek przesłał do akceptacji Urzędu Marszałkowskiego Województwa Śląskiego skorygowany wniosek o dofinansowanie projektu. We wniosku tym przewidziano, że wydatki w ramach projektu zmniejszą się i wyniosą ogółem 754,4 tys. zł, w tym 641,3 tys. zł ze środków unijnych. Według zmienionego wniosku, w roku 2016 wydatki miały wynieść 345,0 tys. zł, a wyniosły 326,9 tys. zł.

Projekt jest realizowany w partnerstwie z Polskim Stowarzyszeniem na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym - Koło w Żorach, które, według wniosku o dofinansowanie, odpowiada za realizację rzeczową drugiego zadania projektu, tj. działań na rzecz osób głęboko niepełnosprawnych intelektualnie. Za realizację pozostałych dwóch zadań: tj. działań na rzecz rodziców zastępczych i wychowanków pieczy zastępczej oraz działań na rzecz osób bezrobotnych, bezdomnych i uzależnionych, odpowiada Ośrodek¹⁰⁶.

(dowód: akta kontroli str. 214-254, 747-797)

Zgodnie ze złożonymi w toku realizacji projektu czterema wnioskami o płatność za okres od 3 stycznia do 31 grudnia 2016 r. MOPS wraz z partnerem projektu poniósł wydatki w łącznej kwocie 326,9 tys. zł¹⁰⁷.

Ośrodek poniósł w 2016 r. wydatki¹⁰⁸ zgodne z wnioskiem o dofinansowanie projektu, w tym m.in. na: świadczenia i warsztaty dla rodzin zastępczych; korepetycje i zajęcia edukacyjne, muzyczne i sportowe dla wychowanków pieczy zastępczej; zasiłki celowe dla uczestniczących w projekcie osób bezrobotnych, bezdomnych lub uzależnionych; wynagrodzenia i dodatki do wynagrodzeń pracowników socjalnych; pokrycie kosztów psychoterapii odwykowych dla 7 osób uzależnionych i przeprowadzenie warsztatów z doradcą zawodowym; wynagrodzenie specjalisty ds. kursów i staży zawodowych; wynagrodzenia za staż zawodowy 5 osób. Wydatki partnera projektu były również zgodne z przewidzianymi

¹⁰⁵ Nr UDA-RPSL.09.01.06-24-0144/15-00, zwana dalej *umową*.

¹⁰⁶ MOPS zobowiązał się do osiągnięcia, na zakończenie realizacji projektu, wskaźników produktu: liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem – docelowo 40, oraz liczba osób z niepełnosprawnościami objętych wsparciem w programie – docelowo 6, oraz do osiągnięcia następujących wskaźników rezultatu: liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, które uzyskały kwalifikacje po ukończeniu programu – docelowo 7, liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym poszukujących pracy po opuszczeniu programu – docelowo 19 i liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym pracujących po opuszczeniu programu lub pracujących na własny rachunek – docelowo 4.

¹⁰⁷ 62 182,43 zł za okres od 03.01.-31.03.2016, 69 005,61 zł za okres 01.04.-30.06.2016, 74 055,45 zł za okres od 01.07.-30.09.2016 i 121 644,41 zł za okres od 1.10.-31.12.2016 r.

¹⁰⁸ Kontrolą objęto wybrane wydatki Projektu i dowody księgowe z 2016 r.

we wniosku o płatność i dotyczyły m. in. wynagrodzenia terapeutów¹⁰⁹, pracowników, opiekunów, kierowcy i kosztów usługi (zajęć z dogoterapii) oraz paliwa związanego z dowozem osób niepełnosprawnych na zajęcia. Zgodnie z oświadczeniem przewodniczącej Zarządu Koła ww. Stowarzyszenia, udział w projekcie bierze sześć dorosłych osób z głęboką niepełnosprawnością.

(dowód: akta kontroli str. 798-904)

W wyniku działań Ośrodka i partnera w 2016 r. wskaźnik produktu projektu w zakresie łącznej liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym objętych wsparciem programu na koniec 2016 r. został osiągnięty w 95%, natomiast łączna liczba osób z niepełnosprawnościami objęta wsparciem w programie (sześć) została osiągnięta zgodnie z wartością docelową. Stopień realizacji (w %) wskaźników rezultatu projektu po pierwszym roku wdrażania projektu wyniósł odpowiednio 21,43%¹¹⁰, 20%¹¹¹ i 0%¹¹².

(dowód: akta kontroli str. 901-903)

Działania podejmowane w ramach ww. projektów wpisywały się w cele *Strategii 2014 r.* i przyczyniały się do wsparcia mieszkańców Żor w rozwiązywaniu ich problemów społecznych i ekonomicznych.

2.14. W latach 2013-2015 do MOPS wpłynęło 15 skarg¹¹³ na działanie Ośrodka, jego Dyrektora, pracowników socjalnych. W 2016 r. nie odnotowano wpływu skarg lub wniosków. Żadna z wniesionych skarg nie została uznana za zasadną. W rozpatrywaniu czterech pism skarżących brał udział Prezydent Miasta, a w przypadku jednego pisma Rada Miasta. Skargi dotyczyły, m.in. złej jakości usług opiekuńczych świadczonych na zlecenie Ośrodka; braku obiektywizmu i rzetelności, zdaniem skarżących, w postępowaniu pracowników socjalnych, byłego Dyrektora i zastępcy Dyrektora oraz przyznania zbyt niskich kwot świadczeń. W trakcie rozpatrywania jednej skargi zwrócono uwagę pracownikowi Ośrodka na obowiązujący zakaz udzielania innym osobom drogą telefoniczną informacji o sytuacji klientów MOPS, w tym dzieci objętych jego wsparciem,.

(dowód: akta kontroli str. 452-453, 464-468)

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 Żor. Zrealizowane projekty wpisywały się w cele obowiązujących Strategii i przyczyniały się do ich realizacji. NIK zwraca uwagę, że przygotowane przez MOPS sprawozdania/raporty nie zawierały informacji na temat postępów w osiąganiu celów tej Strategii.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli¹¹⁴, wnosi o podjęcie działań mających na celu

¹⁰⁹ W tym: fizjoterapii, oligofrenopedagoga, muzykoterapii.

¹¹⁰ Łącznej liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, które uzyskały kwalifikacje po opuszczeniu programu na koniec jego realizacji.

¹¹¹ Łącznej liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym poszukujących pracy po opuszczeniu programu na koniec jego realizacji.

¹¹² Łącznej liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym pracujących po opuszczeniu programu na koniec jego realizacji.

¹¹³ Sześć w 2013 r. i 2015 r. oraz trzy w 2014 r.

¹¹⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

uzupełnienie obowiązującej strategii rozwiązywania problemów społecznych o brakujące, a wymagane przepisami, elementy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Katowice, dnia 20 października 2017 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler
Artur Stekla
Gł. specjalista kontroli państwowej**

.....