



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.008.03.2017

P/17/070

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/070 – Rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast istotnie dotkniętych skutkami zmian gospodarczych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	1. Jan Dółka, Główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/84/2017 z dnia 23.05.2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1515) 2. Rafał Gorgoń, Starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/117/2017 z dnia 25.07.2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łodzi (dalej „MOPS” lub „Ośrodek”), ul. Jana Kilińskiego 102/102a, 90-012 Łódź
Kierownik jednostki kontrolowanej	1. Małgorzata Wagner, p.o. Dyrektora w okresie 14.07.2011 r. – 29.08.2016 r. 2. Agnieszka Duszkiewicz-Nowacka, p.o. Dyrektora w okresie 29.08.2016 r. – 23.08.2017 r. 3. Piotr Zbigniew Rydzewski, p.o. Dyrektora w okresie 23.08.2017 r. – do chwili obecnej. (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹, że Ośrodek w latach 2013-2016 podejmował prawidłowe działania w celu umożliwienia osobom i rodzinom przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych.

Cele określone w wybranych do kontroli czterech programach realizowanych przez MOPS wynikały z rozpoznanych potrzeb i wpisywały się w priorytety przyjęte w strategiach rozwiązywania problemów społecznych. Cele te nie były jednak w pełni mierzalne, co ograniczało możliwości skutecznego monitorowania realizacji przyjętych założeń.

Łączne wydatki poniesione przez MOPS w latach 2012-2016 w kwocie 1.518.067 tys. zł przyczyniały się do ograniczenia problemów mieszkańców Łodzi i ich rodzin. Wzrostowi tych wydatków (z 292.093 tys. zł w 2012 r. do 320.104 tys. zł w roku 2016, tj. o 9,6%), towarzyszyła malejąca (odpowiednio z 29.592 do 25.966, tj. o 12,2%) liczba rodzin korzystających z pomocy społecznej, w tym np. z powodu bezrobocia (z 1.292 do 817 w 2016 r., tj. o 36,8%), przy wzroście gospodarczym w skali kraju i poprawie sytuacji na rynku pracy. Pomimo rosnących nakładów finansowych, wysoka pozostawała skala potrzeb w obszarze pomocy społecznej, zgłaszanych przez Ośrodek do Rady Miejskiej w Łodzi.

¹ 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

Jednocześnie NIK zauważa, że w żadnym z przeanalizowanych 10 przypadków pomocy finansowej i pozafinansowej udzielonej przez MOPS rodzinom w latach 2013-2016, ich sytuacja nie uległa istotnej poprawie. Ograniczona skuteczność działań Ośrodka wobec tych rodzin spowodowana była jednak bierną lub roszczeniową postawą oraz zjawiskami patologicznymi wśród podopiecznych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Programowanie kierunków działań, uwzględniających wyniki rozpoznanych problemów.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Stosownie do postanowień statutu², MOPS realizował oraz organizował wykonanie zadań miasta, w szczególności z zakresu pomocy społecznej, rehabilitacji społecznej osób niepełnosprawnych oraz wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, określonych w przepisach prawa jako zadania własne gminy, zadania zlecone gminie, zadania powiatu oraz zadania powiatu z zakresu administracji rządowej.

W okresie objętym kontrolą na terenie miasta Łodzi obowiązywały dokumenty strategiczne zawierające diagnozę problemów społecznych i określające cele do realizacji (strategiczne, operacyjne) oraz działania, jakie należało podjąć, aby zdiagnozowane problemy zminimalizować: Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w m. Łodzi na lata 2011-2015³ (dalej „SRPS”) oraz Polityka Społeczna 2020 plus – Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych⁴ (dalej „PS2020”). Dokumenty te wśród zdiagnozowanych problemów społecznych wskazywały m.in. wykluczenie społeczne osób niepełnosprawnych, uzależnienie od alkoholu, uzależnienie od substancji psychoaktywnych (w tym narkotyków) i przemoc w rodzinie. W kontekście zdiagnozowanych problemów Ośrodkowi powierzono realizację lub współdziałanie w realizacji następujących strategicznych kierunków działań:

- aktywizacja, rehabilitacja i wsparcie osób z niepełnosprawnością, w ramach którego jako cele operacyjne wskazano: zwiększenie udziału osób z niepełnosprawnością w aktywnym życiu społecznym oraz poprawę funkcjonowania osób z niepełnosprawnością wymagających wsparcia;
- ograniczenie zjawisk uzależnień i przemocy oraz redukcję ich skutków/przeciwdziałanie i ograniczanie dysfunkcji społecznych spowodowanych uzależnieniami i przemocą, w ramach którego jako cele operacyjne wskazano: zwiększenie efektywności oddziaływań w zakresie profilaktyki uzależnień i przemocy, redukcję negatywnych skutków uzależnień, ograniczanie zjawiska przemocy w rodzinie.

W okresie objętym kontrolą MOPS realizował następujące dokumenty strategiczne oraz programy w obszarze pomocy społecznej:

- SRPS i PS2020;
- Miejski Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na lata: 2013, 2014, 2015, 2016;
- Miejski Program Przeciwdziałania Narkomanii na lata: 2013, 2014, 2015, 2016;

² Nadany Uchwałą Nr VI/84/90 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 12.12.1990 r. w sprawie utworzenia Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej (z późn. zm.); <http://www.mops.lodz.pl/images/dokumenty/uchwala.DOC>.

³ <http://bip.uml.lodz.pl/plik.php?id=28756&PHPSESSID=>

⁴ Uchwała Nr XXIV/570/16 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 03.02.2016 r. w sprawie przyjęcia „Polityki Społecznej 2020+ dla Miasta Łodzi – Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych”.

- Gminny Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na lata: 2013, 2014, 2015, 2016;
- Program współpracy Miasta Łodzi z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁵, na lata 2013, 2014, 2015, 2016;
- Powiatowe Programy Działań na rzecz Osób Niepełnosprawnych w Mieście Łodzi na lata 2007-2013 oraz 2014-2020;
- Programy Rozwoju Pieczy Zastępczej w Łodzi na lata 2012-2014 oraz 2015-2017;
- Programy Wspierania Rodziny w Łodzi na lata 2012-2014 oraz 2015-2017,
- Gminny Program Przeciwdziałania Wykluczeniu Cyfrowemu Seniorów na lata 2014-2016;
- Program Wieloletni Senior-WIGOR na lata 2015-2020.

(dowód: akta kontroli str. 6-15)

Szczegółowej analizie poddano realizację Powiatowego Programu Działań na Rzecz Osób z Niepełnosprawnościami w Mieście Łodzi w latach 2014-2020⁶, Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na rok 2013⁷, Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii na rok 2014⁸ oraz Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie na rok 2015⁹.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora MOPS, opracowanie ww. programów należało do kompetencji ich koordynatora, tj. Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu Miasta Łodzi. Wskazana komórka organizacyjna UMŁ decydowała także o ostatecznym kształcie dokumentów sprawozdawczych z realizacji ww. programów i była odpowiedzialna za ich przedstawienie Radzie Miejskiej w Łodzi.

Porównanie celów określonych w powyższych programach oraz zaplanowanych w nich zadań i działań służących realizacji tych celów wykazało, że odpowiadały one diagnozie zawartej w dokumentach strategicznych, zarówno miejskich, jak i wojewódzkich¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 16-33)

1.2. W celu zminimalizowania zidentyfikowanych problemów społecznych, MOPS realizował w okresie objętym kontrolą następujące przedsięwzięcia:

- Projekt systemowy „Nowy obraz pomocy społecznej w Łodzi” (lata 2008-2015) – aktywizacja społeczna i zawodowa bezrobotnych i niepełnosprawnych beneficjentów pomocy społecznej w wieku produkcyjnym;
- Program wieloletni „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, który realizowano na mocy porozumienia pomiędzy Wojewodą Łódzkim a Miastem Łódź;
- Program wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata: 2014, 2015, 2016, który

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 1817 ze zm.

⁶ Uchwała Nr LXXXIII/1747/14 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 09.04.2014 r.; dalej: „Powiatowy Program Działań na Rzecz Osób z Niepełnosprawnościami”; <http://bip.uml.lodz.pl/index.php?str=161&id=34114>.

⁷ Uchwała Nr LI/1059/12 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 07.11.2012 r.; dalej: „Miejski Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych”; <http://bip.uml.lodz.pl/index.php?str=183&id=30600>.

⁸ Uchwała Nr LXXIX/1660/14 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 16.01.2014 r.; dalej: „Miejski Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych”; <http://bip.uml.lodz.pl/index.php?str=161&id=33536>.

⁹ Uchwała Nr VII/118/15 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 25.02.2015 r.; dalej: „Gminny Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie”; <http://bip.uml.lodz.pl/index.php?str=161&id=36558>.

¹⁰ Wojewódzka Strategia w zakresie Polityki Społecznej 2020, Wojewódzki Program Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych i Przeciwdziałania Ich Wykluczeniu Społecznemu oraz Pomocy w Zatrudnianiu Osób Niepełnosprawnych na lata 2014-2020, Wojewódzki Program Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011-2015.

realizowano na mocy umowy o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadania własnego, zawartej pomiędzy Wojewodą Łódzkim a Miastem Łódź;

- Projekt „Razem z Rodziną” na lata 2014-2020 – wspieranie rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka w prawidłowym sprawowaniu pieczy zastępczej oraz wspieranie rodziców biologicznych dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej w przywracaniu zdolności do pełnienia ról rodzicielskich;
- Projekt „Świetlice.Lodz” na lata 2014-2020 – poprawa dostępu do usług społecznych ograniczających ubóstwo i wykluczenie społeczne poprzez rozwój funkcjonujących placówek wsparcia dziennego;
- Projekt „Aktywny Krok” na lata 2014-2020 – aktywizacja społeczno-zawodowa oraz przywrócenie zdolności do zatrudnienia osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym;
- Wyrównywanie Różnic Między Regionami III, 29.02.2016 r. – 14.04.2017 r.;
- Świetlica dla osób bezdomnych – funkcjonujące w okresie 1 grudnia – 15 marca każdego roku miejsce dziennego pobytu, w którym można zjeść posiłek, skorzystać z węzła sanitarnego, uzupełnić garderobę, uzyskać pomoc pielęgniarską;
- Autobus dla bezdomnych i potrzebujących – autobus kursujący w okresie 1 grudnia – 15 marca każdego roku pomiędzy miejscami przebywania osób bezdomnych, zapewniający możliwość spożycia ciepłego posiłku, ogrzania się, skorzystania z pomocy pielęgniarskiej;
- Streetworking – pomoc osobom żyjącym na ulicy, pozostającym poza tradycyjnym systemem pomocy społecznej;
- Działania na rzecz społeczności lokalnej – np. Grupa Wsparcia Rodziców Wychowujących Dzieci Niepełnosprawne, Grupa Wsparcia Anonimowych Alkoholików, Grupa TAI-CHI;
- Łódzka Wigilia (lata 2015-2016) – spotkanie połączone z poczęstunkiem składającym się z tradycyjnych dań wigilijnych, organizowane dla wszystkich łódzian bez względu na ich status społeczny;
- Promocja rodzicielstwa zastępczego (2015 r.) – spot reklamowy zachęcający do zaangażowania w rodzicielstwo zastępcze;
- Podwyższanie bezpieczeństwa seniorów – porozumienie zawarte z Komendą Miejską Policji w Łodzi w przedmiocie organizowania bezpłatnych warsztatów z zakresu profilaktyki wiktymologicznej dla seniorów;
- Środowiskowy Punkt Samopomocy dla Rodzin i Dzieci – wspieranie rodzicielstwa i wychowania bez przemocy w rodzinach dysfunkcyjnych.

Opisane powyżej działania odzwierciedlały założenia przyjęte w SRPS i w PS2020.

(dowód: akta kontroli str. 42-45)

- 1.3. W Łodzi nie opracowano i nie realizowano programów lokalnych. Realizowano natomiast – wynikający z art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹¹ – program osłonowy „Autobus dla bezdomnych i potrzebujących”.

(dowód: akta kontroli str. 46-49, 91-95, 231-233, 326, 378)

- 1.4. Objęte badaniem programy były spójne z dokumentami strategicznymi. W Powiatowym Programie Działań na Rzecz Osób z Niepełnosprawnościami jako cel główny wskazano przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu osób niepełnosprawnych oraz poprawę jakości życia osób

¹¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 930 ze zm., zwanej dalej „ustawą o pomocy społecznej”.

niepełnosprawnych poprzez zapewnienie im warunków do samodzielnego, pełnego i czynnego uczestnictwa w życiu społecznym i zawodowym, a także kształtowanie wobec nich pozytywnych postaw społecznych. Jako cele szczegółowe zidentyfikowano rehabilitację zawodową, rehabilitację społeczną, edukację, rozwój infrastruktury Miasta zintegrowany z potrzebami osób z niepełnosprawnościami oraz przestrzeganie praw osób z niepełnosprawnościami.

W Miejskim Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych wskazano na ograniczanie zaburzeń życia rodzinnego i społecznego wywołanych nadużywaniem alkoholu, przemocą i innymi czynnikami niszczącymi życie rodzinne i społeczne.

W Miejskim Programie Przeciwdziałania Narkomanii jako cel określono ograniczanie zaburzeń życia rodzinnego i społecznego wywołanych używaniem substancji psychoaktywnych.

W Gminnym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie jako cele wskazano zmniejszanie negatywnych następstw dla ofiar i świadków przemocy w rodzinie, jak również poprawę skuteczności działań osób zobowiązanych i uprawnionych do przeciwdziałania przemocy oraz monitorowanie występowania przemocy w rodzinie, jej rozmiarów i skutków społecznych oraz efektywności podejmowanych działań.

Przytoczone cele korelowały z celem strategicznym SRPS określonym jako przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu oraz wspieranie osób i rodzin podlegających wykluczeniu społecznemu z powodu niepełnosprawności, uzależnienia i przemocy w rodzinie. Wpisywały się również m.in. w cele zarysowane w:

- Wojewódzkiej Strategii w Zakresie Polityki Społecznej 2020¹² polegające na: lepszej integracji społeczno-zawodowej osób z niepełnosprawnościami, przeciwdziałaniu wykluczeniu społecznemu i zawodowemu osób w wieku produkcyjnym poprzez wspieranie zdrowego trybu życia i zintegrowaną aktywizację zawodową i społeczną, a także tworzeniu dobrych warunków do funkcjonowania rodzin;
- Wojewódzkim Programie Wyrównywania Szans Osób Niepełnosprawnych i Przeciwdziałania Ich Wykluczeniu Społecznemu oraz Pomocy w Zatrudnianiu Osób Niepełnosprawnych na lata 2014-2020 w postaci tworzenia warunków umożliwiających osobom niepełnosprawnym równoprawny udział we wszystkich sferach życia;
- Wojewódzkim Programie Przeciwdziałania Narkomanii na lata 2011-2015 jako ograniczenie używania substancji psychoaktywnych oraz związanych z tym problemów społecznych i zdrowotnych w woj. łódzkim.

Opisane powyżej programy nie były aktualizowane w okresie objętym kontrolą.

(dowód: akta kontroli str. 16-33)

1.5. We wszystkich czterech programach do oceny stopnia wdrożenia wyznaczonych działań zastosowano wskaźniki monitorujące, przy czym nie określono ich wartości pośrednich i docelowych. I tak np.:

- w Powiatowym Programie Działań na Rzecz Osób z Niepełnosprawnościami, jako wskaźniki określono liczbę warsztatów terapii zajęciowej, które otrzymały wsparcie oraz liczbę osób korzystających z finansowania usług opiekuńczych i specjalistycznych usług opiekuńczych;

¹² Uchwała Nr XXXV/454/17 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 27.03.2017 r. w sprawie przyjęcia zaktualizowanej „Wojewódzkiej Strategii w zakresie Polityki Społecznej na lata 2007-2020” i zmiany jej nazwy na „Wojewódzka Strategia w zakresie Polityki Społecznej 2020”; <http://www.lodzkie.pl/files/programy/Strategia-1.pdf>.

- w Miejskim Programie Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych – liczbę osób korzystających z pomocy w ramach dożywiania w jadłodajniach, kuchniach społecznych oraz liczbę uczestników centrum integracji społecznej;
- w Miejskim Programie Przeciwdziałania Narkomanii – liczbę osób korzystających z pomocy ośrodków rehabilitacyjno – readaptacyjnych oraz liczbę osób korzystających z programów reintegracji społecznej;
- w Gminnym Programie Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie – liczbę założonych niebieskich kart czy liczbę przeprowadzonych wywiadów środowiskowych.

(dowód: akta kontroli str. 16-33)

1.6. Cztery objęte badaniem programy zawierały określenie ram czasowych na ich wykonanie. W trzech programach uwzględniono wysokość kosztów koniecznych do poniesienia w trakcie ich realizacji, natomiast w Powiatowym Programie Działań na Rzecz Osób z Niepełnosprawnościami wskazano jedynie źródła finansowania zadań.

(dowód: akta kontroli str. 16-33)

1.7. W latach 2013-2016 MOPS występował o przyznanie środków finansowych do:

- Ministra Pracy i Polityki Społecznej w łącznej kwocie 5.900 tys. zł, z której otrzymał (z budżetu państwa) 4.427 tys. zł (75%)¹³;
- Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Łodzi w łącznej kwocie 27.090 tys. zł i taką kwotę otrzymał (ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego – „EFS”) ¹⁴;
- Wojewody Łódzkiego w łącznej kwocie 49.521 tys. zł, którą w 100% otrzymał (ze środków budżetu państwa) ¹⁵.

Wnioskowane środki miały zostać przeznaczone na dofinansowanie Resortowego Programu Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej, realizację projektu systemowego „Nowy Obraz Opieki Społecznej w Łodzi” oraz realizację programu „Pomoc Państwa w zakresie dożywiania”. W 2015 r. wnioskowane środki miały zostać przeznaczone dodatkowo na przekształcenie dziennego domu pobytu w Dzienny Dom Senior-WIGOR, dofinansowanie projektów „Aktywny krok” oraz „Razem z Rodziną” (w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020, dalej: „RPO WŁ 2014-2020”). W 2016 r. wnioskowane środki miały zostać przeznaczone dodatkowo na funkcjonowanie Dziennego Domu Senior-WIGOR, dofinansowanie projektów „Twoje Prawa – wspólna sprawa”, „Świetlice.Lodz” oraz „Rodzina w Centrum” (w ramach RPO WŁ 2014-2020).

(dowód: akta kontroli str. 328-333)

1.8. Karty realizacji SRPS¹⁶ za lata: 2013, 2014 i 2015 nie zawierały wniosków lub rekomendacji w zakresie zmian dokumentu. W karcie za 2014 r. poinformowano o przeprowadzeniu konsultacji społecznych projektu PS2020, w karcie za 2015 r. zawarto informację o powołaniu przez Prezydenta Miasta Łodzi Zespołu ds. Aktualizacji Strategii, w skład którego wszedł m.in. Dyrektor oraz trzej pracownicy MOPS. Zadaniem Zespołu było opracowanie założeń do Strategii do 2020 r. Dokument zawierający te założenia na nowo identyfikował problemy społeczne

¹³ W 2013 r. wnioskował o 1.529 tys. zł, otrzymał 1.006 tys. zł (65,8%); w 2014 r. wnioskował o 1.535 tys. zł, otrzymał 1.419 tys. zł (92,4%); w 2015 r. wnioskował o 994 tys. zł, otrzymał 994 tys. zł (100%); w 2016 r. wnioskował o 1.840 tys. zł, otrzymał 1.007 tys. zł (54,7%).

¹⁴ W 2013 r. wnioskował i otrzymał 9.558 tys. zł, w 2014 r. wnioskował i otrzymał 5.988 tys. zł, w 2015 r. wnioskował i otrzymał 4.080 tys. zł, w 2016 r. wnioskował i otrzymał 7.463 tys. zł.

¹⁵ W 2013 r. wnioskował i otrzymał 12.551 tys. zł, w 2014 r. wnioskował i otrzymał 13.468 tys. zł, w 2015 r. wnioskował i otrzymał 12.771 tys. zł, w 2016 r. wnioskował i otrzymał 10.730 tys. zł.

¹⁶ Dokumenty służące monitoringowi realizacji SRPS, sporządzane wg stanu na 31 grudnia każdego roku obowiązywania Strategii.

oraz wskazywał propozycje działań zmierzających do ich minimalizacji¹⁷. Karty realizacji PS2020 za 2016 r. oraz Powiatowego Programu Działań na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami za 2016 r. nie zawierały wniosków dotyczących zmian dokumentów. Sprawozdania roczne z realizacji Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii oraz Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie nie zawierały wniosków dotyczących zmian, ponieważ te konkretne programy były realizowane tylko w danych latach (na kolejne lata tworzone były nowe dokumenty programowe).

(dowód: akta kontroli str. 334-375, 378-379)

- 1.9.** Dyrektor MOPS realizował obowiązek określony w art. 110 ust. 9, przedkładając Radzie Miejskiej w Łodzi sprawozdania z działalności kierowanej jednostki za lata: 2013, 2014, 2015 i 2016 oraz przedstawiając potrzeby zidentyfikowane w obszarze pomocy społecznej w ww. okresie czasu (opisane w pkt 2.9 niniejszego wystąpienia). Dyrektor Ośrodka nie otrzymywał w związku ze składanymi sprawozdaniami sugestii lub wytycznych dotyczących dalszej działalności od Rady Miejskiej w Łodzi i od Prezydenta Miasta Łodzi.

(dowód: akta kontroli str. 46-326)

- 1.10.** W MOPS nie zaobserwowano zmian w strukturze potrzeb pomocy społecznej związanych z realizacją programu rządowego „500+”. Ośrodek nie prowadził dotychczas badań w tym zakresie. Dyrektor MOPS wyjaśniła, że świadczenie „500+” nie jest wliczane do dochodu osób ubiegających się o pomoc finansową z MOPS, a dostrzeżony spadek liczby osób pobierających poszczególne formy świadczeń finansowych z pomocy społecznej wynikał ze spadku poziomu bezrobocia.

(dowód: akta kontroli str. 412)

- 1.11.** W latach 2013-2016 MOPS spełniał wymogi w zakresie liczby zatrudnionych pracowników socjalnych, określone w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej.

Jednak zgodnie ze sprawozdaniem rocznym Dyrektora MOPS, z działalności Ośrodka w latach 2013, 2014, liczba zatrudnionych pracowników socjalnych nie była wystarczająca. W sprawozdaniach wskazano, że liczba środowisk przypadających na 1 etat pracownika socjalnego była wysoka (odpowiednio 86 i 79 środowisk), co uzasadniało potrzebę zwiększania zatrudnienia. W pozostałych latach potrzeba zwiększenia liczebności pracowników socjalnych nie była artykułowana.

(dowód: akta kontroli str. 46, 92, 412, 417, 458, 471, 483, 491, 507, 511, 527)

W oparciu o losowo wybraną próbę 10 pracowników socjalnych ustalono, że posiadali oni kwalifikacje określone w art. 116 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 529-530)

- 1.12.** MOPS podejmował współpracę z następującymi organami i podmiotami:
- Wojewodą Łódzkim (w ramach realizacji programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania na lata 2014-2020”);
 - Ministrem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (w zakresie realizacji programu „Asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej – asystent rodziny”);
 - Komendą Miejską Policji w Łodzi (w zakresie udzielania przez funkcjonariusza Policji asysty pracownikowi socjalnemu podczas wykonywania zadań w środowisku oraz w zakresie bezpłatnych warsztatów

¹⁷ <http://bip.uml.lodz.pl/index.php?str=9904>.

z profilaktyki wiktymologicznej, realizowanych w ramach projektu „Bezpieczny Senior”);

- Zakładami Karnymi nr 1 i 2 w Łodzi (w zakresie spotkań informacyjnych dla osadzonych, którym zbliża się termin zwolnienia);
- Strażą Miejską w Łodzi (w zakresie patroli w Punktach Pracy Socjalnej);
- Miejskim Centrum Terapii Profilaktyki Zdrowotnej im. bł. Rafała Chylińskiego w Łodzi (w zakresie pomocy psychologicznej dla pracowników socjalnych i asystentów rodzin);
- powiatami na terenie kraju (w zakresie umieszczania dzieci z powiatu łódzkiego w rodzinach zastępczych lub placówkach opiekuńczo-wychowawczych z innych powiatów, umieszczania dzieci z innych powiatów w rodzinach zastępczych lub placówkach opiekuńczo-wychowawczych w Łodzi);
- organizacjami pozarządowymi (m.in. w zakresie wspierania rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, rozwoju pieczy zastępczej, udzielania schronienia i zapewniania posiłku, realizacji Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie w zakresie zmniejszania negatywnych następstw dla ofiar i świadków przemocy, realizacji Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w zakresie ograniczania zaburzeń życia rodzinnego i społecznego, a także realizacji Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii w zakresie ograniczania zaburzeń życia rodzinnego i społecznego).

MOPS współpracował także z Powiatowym Urzędem Pracy w Łodzi w zakresie:

- upowszechniania ofert pracy oraz informacji o wolnych miejscach pracy (3 kioski multimedialne zainstalowane w Klubach Integracji Społecznej);
- elektronicznej wymiany informacji o klientach (wyłączającej np. konieczność przedstawiania przez klienta MOPS zaświadczenia z PUP);
- organizowania robót publicznych oraz prac społecznie użytecznych;
- realizacji Programu Aktywizacja i Integracja (obejmującego m.in. zajęcia aktywizacji społecznej i zawodowej).

Ośrodek nie odnotował trudności we współpracy z podmiotami realizującymi zadania z zakresu pomocy społecznej.

W celu uniknięcia powielania form pomocy udzielanej podopiecznym, Ośrodek posiadał możliwość weryfikowania klientów i wykorzystywanych przez nich świadczeń za pomocą narzędzi informatycznych – Samorządowej Elektronicznej Platformy Informacyjnej oraz Centralnej Bazy Beneficjenta za pośrednictwem systemu Empatia, który umożliwia wymianę informacji m.in. pomiędzy ośrodkami pomocy społecznej, centrami pomocy rodzinie, ZUS, urzędami pracy, urzędami skarbowymi, KRS, CEIDG, CEPIK.

(dowód: akta kontroli str. 532-810)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności MOPS, w przedstawionym wyżej zakresie, nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Priorytety i cele wyznaczone w czterech analizowanych programach nie były w pełni zgodne z zasadą SMART¹⁸. Dla przyjętych w tych dokumentach wskaźników, które powinny umożliwiać pomiar stopnia realizacji celów, nie określono wartości pośrednich i docelowych. Ponadto, w Powiatowym Programie Działań na Rzecz

¹⁸ Koncepcja formułowania celów w dziedzinie planowania, zgodnie z którą cele powinny być proste, mierzalne, osiągalne, istotne i określone w czasie.

Osób z Niepełnosprawnościami nie określono planowanych nakładów na realizację poszczególnych zadań; wskazano jedynie źródła finansowania. NIK zauważa, że MOPS, jako jednostka współodpowiedzialna za realizację analizowanych programów i zaangażowana w sprawozdawczość z ich wykonania, nie inicjowała zmian ww. dokumentów w kierunku określenia w nich wartości wskaźników oraz szacunkowych nakładów finansowych. Zdaniem NIK, ograniczyło to możliwości skutecznego monitorowania realizacji przyjętych założeń. Brak określenia wartości początkowych pozbawiał MOPS punktu odniesienia niezbędnego przy prowadzeniu monitoringu realizacji programów w trakcie ich obowiązywania, zaś brak wartości docelowych - możliwości ustalenia, czy i w jakim stopniu zaplanowane cele zostały osiągnięte. Z kolei nieuwzględnienie wysokości kosztów zadań przewidzianych do realizacji, uniemożliwiało ocenę adekwatności przyjętych założeń, przy uwzględnieniu możliwości finansowych MOPS.

(dowód: akta kontroli str. 1408-1483)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że działalność MOPS wpisywała się w priorytety określone w dokumentach strategicznych Miasta Łodzi (SRPS i PS2020). Programy realizowane przez Ośrodek uwzględniały wyniki rozpoznanych potrzeb w zakresie pomocy społecznej. MOPS nie dążył jednak do zapewnienia mierzalności celów przyjętych w tych programach, co utrudniało skuteczne monitorowanie poziomu ich realizacji.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. MOPS poniósł w latach 2012-2016 wydatki w łącznej wysokości 1.518.067 tys. zł (w kolejnych latach odpowiednio: 292.093 tys. zł, 299.476 tys. zł, 305.657 tys. zł, 300.737 tys. zł i 320.104 tys. zł).

Na łączną kwotę wydatków złożyły się środki pozyskane z:

- budżetu gminy w wysokości 895.898 tys. zł (59%); kwota wydatkowana systematycznie wzrastała z poziomu 170.721 tys. zł w 2012 r. do 192.832 tys. zł w 2016 r. (tj. o 13%);
- budżetu państwa w wysokości 534.784 tys. zł (35,2%); kwota wydatkowana wzrosła z poziomu 100.229 tys. zł w 2012 r. do 112.046 tys. zł w 2016 r. (tj. o 11,8%);
- EFS w wysokości 22.954 tys. zł (1,5%); kwota wydatkowana spadła z poziomu 7.949 tys. zł w 2012 r. do 1.614 tys. zł w 2016 r. (tj. o 79,7%) wskutek zmiany reguł ubiegania się o dofinansowanie projektów w ramach RPO WŁ 2014-2020, w porównaniu do perspektywy finansowej 2007-2013;
- Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) w wysokości 64.430 tys. zł (4,2%); kwota wydatkowana wzrosła z poziomu 13.194 tys. zł w 2012 r. do 13.611 tys. zł w 2016 r. (tj. o 3,2%).

Wśród wydatków poniesionych przez MOPS w latach 2012-2016, najważniejsze pozycje stanowiły wydatki na:

- pomoc społeczną – łącznie 906.432 tys. zł (59,7% kwoty wydatkowanej ogółem);
- wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej – łącznie 298.278 tys. zł (19,6%);
- zatrudnienie i utrzymanie jednostki (funkcjonowanie) – łącznie 181.089 tys. zł (11,9%);

- integrację osób niepełnosprawnych – łącznie 67.210 tys. zł (4,4%);
- wspieranie bezrobotnych – łącznie 25.473 tys. zł (1,7%).

(dowód: akta kontroli str. 14, 817-832, 834-836)

2.2. W 2013 r. wysokość wydatków poniesionych przez MOPS w przeliczeniu na 1 rodzinę/1 osobę¹⁹ wyniosła 9.408 zł/5.421 zł i była niższa o 4,7%/4,8% od wydatków poniesionych 2012 r. wynoszących 9.871 zł/5.694 zł. W kolejnych latach wysokość tych wydatków wzrastała do: 10.631 zł/6.027 w 2014 r., 11.195 zł/6.456 w 2015 r. i 12.328 zł/7.295 w 2016 r. (odpowiednio o: 13%/11,2%, 5,3%/7,1% i 10,1%/13%), co wynikało przede wszystkim ze spadku liczby rodzin/osób korzystających z pomocy społecznej.

W przypadku 50 rodzin (dla których problemem było bezrobocie), objętych badaną próbą, wybraną w sposób losowy, łączna pomoc finansowa (ze wszystkich możliwych tytułów), udzielona w okresie objętym kontrolą wynosiła 101.815 zł w 2013 r., 124.358 zł w 2014 r., 101.467 zł w 2015 r. i 103.561 zł w 2016 r. Średnia wartość pomocy uzyskanej przez 1 rodzinę wyniosła 2.036 zł rocznie/170 zł miesięcznie w 2013 r., 2.487 zł rocznie/207 zł miesięcznie w 2014 r., 2.029 zł rocznie/169 zł miesięcznie w 2015 r. i 2.071 zł rocznie/173 zł miesięcznie w 2016 r.

W zakresie wypłaty świadczeń wychowawczych („500+”) właściwe rzeczowo było Centrum Świadczeń Socjalnych w Łodzi²⁰, wobec czego nie istniała możliwość ustalenia wartości pomocy finansowej z uwzględnieniem tych świadczeń.

(dowód: akta kontroli str. 13, 828-832)

2.3. Liczba rodzin korzystających z pomocy społecznej zmniejszyła się z 31.831 w 2013 r. do 25.966 w 2016 r. (tj. o 18,4%)²¹. Najliczniejszą grupę wśród tych rodzin stanowiły rodziny 1-osobowe – ich liczba systematycznie malała z poziomu 19.316 w 2013 r. do 16.534 w 2016 r. (tj. o 14,4%)²². Tendencja spadkowa wystąpiła także w odniesieniu do liczby rodzin: 2-osobowych (z 6.269 w 2013 r. do 4.465 w 2016 r., tj. o 28,8%), 3-osobowych (z 3.087 w 2013 r. do 2.597 w 2016 r., tj. o 16,5%), 4-osobowych (z 2.039 w 2013 r. do 1.560 w 2016 r., tj. o 23,5%), 5-osobowych (z 752 w 2013 r. do 532 w 2016 r., tj. o 29,3%) oraz 6 i więcej osobowych (z 368 w 2013 r. do 296 w 2016 r., tj. o 19,6%).

Najczęstszymi powodami udzielania pomocy społecznej były:

- ubóstwo; spadek liczby rodzin z 17.128 w 2013 r. do 12.003 w 2016 r. (tj. o 29,9%);
- bezrobocie; spadek liczby rodzin z 16.239 w 2013 r. do 12.039 w 2016 r. (tj. o 25,9%);
- długotrwała lub ciężka choroba; spadek liczby rodzin z 12.271 w 2013 r. do 12.009 w 2016 r. (tj. o 2,1%);
- bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego; spadek liczby rodzin z 4.556 w 2013 r. do 3.416 w 2016 r. (tj. 25%).

(dowód: akta kontroli str. 13-14)

MOPS realizował obowiązki określone w art. 3 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, wspierając osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwienia im życia w warunkach

¹⁹ Kwota wydatkowana przez MOPS w danym roku podzielona przez liczbę rodzin/osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej (na podstawie ustawy o pomocy społecznej), wynikającą ze sprawozdań MPIPS-03.

²⁰ Jednostka organizacyjna Miasta Łodzi powołana na podstawie Uchwały Nr LVI/1064/09 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 29.04.2009 r. w sprawie utworzenia jednostki budżetowej pod nazwą „Centrum Świadczeń Socjalnych w Łodzi” i nadania statutu jednostce; <http://bip.uml.lodz.pl/index.php?str=161&id=23205>.

²¹ Liczba rodzin ogółem korzystających z pomocy społecznej wynosiła w 2013 r. 31.831, w 2014 r. 28.752, w 2015 r. 26.864, w 2016 r. 25.996.

²² Liczba rodzin 1-osobowych korzystających z pomocy społecznej wynosiła 19.316 w 2013 r., 17.376 w 2014 r., 16.365 w 2015 r., 16.534 w 2016 r.

odpowiadających godności człowieka. Zakres wsparcia obejmował zarówno aktywizację, jak i udzielanie informacji, zaspokajanie potrzeb w zakresie dożywiania, bezdomności i problemów życiowych. Poradnictwem specjalistycznym (prawnym i psychologicznym) objęto w 2013 r. 1.882 rodziny liczące 3.373 osób, zaś w 2016 r. liczby te spadły do poziomu 1.108 rodzin (o 41,1%) i 1.785 osób (o 47,1%). W 2013 r. pracą socjalną objęto 31.831 rodzin liczących 55.437 osób. W 2016 r. liczba rodzin objętych tą formą pomocy zmniejszyła się do 25.966 rodzin (tj. o 18,4%) liczących 44.048 osób (spadek o 20,5%). Wpływ na zakres wsparcia i poradnictwa specjalistycznego miało zmniejszenie liczby osób korzystających ze świadczeń MOPS.

(dowód: akta kontroli str. 14-15)

Pracownicy socjalni MOPS zawierali, na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, kontrakty socjalne z podopiecznymi. Ich liczba zmalała z 1.872 w 2013 r. do 896 w 2016 r. (spadek o 52,1%). Przyczyną malejącej liczby kontraktów było zmniejszenie liczby osób dotkniętych problemem bezrobocia, które posiadały potencjał usamodzielnienia się w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 14-15, 812-813)

- 2.4. W latach 2013-2016 występowały przypadki odmowy udzielenia pomocy z przyczyn nie leżących po stronie osób/rodzin wnioskujących o udzielenie pomocy. W 2013 r. wydano łącznie 3.128 decyzji o odmowie pomocy i wsparcia, w tym 1.904 (61%) z powodu braku środków, w 2014 r. - 1.076, w tym 345 (32%) z powodu braku środków, w 2015 r. - 1.671, w tym 523 (31%) z powodu braku środków oraz w 2016 r. - 1.322, w tym 272 (21%) z powodu braku środków. W okresie objętym kontrolą odsetek decyzji o odmowie udzielenia pomocy z powodu braku środków ulegał więc systematycznemu obniżeniu.

Dyrektor Ośrodka wyjaśnił, że pod odnotowaną w systemie POMOST - jako „brak środków”²³ - przyczyną wydania decyzji odmownej, kryją się zarówno przypadki braku w budżecie MOPS środków na wypłatę świadczenia, jak i przypadki odmowy osobom, które w danym miesiącu wystąpiły z co najmniej dwoma wnioskami o pomoc finansową na konkretny cel, a które nie mogły być objęte pomocą finansową ze względu na wysokość środków zaplanowanych na dany miesiąc. Wzmiankowane odmowy dotyczyły świadczeń, których wypłata stanowiła zadanie własne gminy lub powiatu, w tym w szczególności świadczeń fakultatywnych, o których mowa w art. 83 ust. 1, 2 i 4 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej²⁴, tj.: dofinansowania do wypoczynku poza miejscem zamieszkania dzieci w wieku 6-18 lat, pokrycia kosztów niezbędnego remontu lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnym, jednorazowego świadczenia na pokrycie wydatków z powodu zdarzeń losowych lub innych zdarzeń mających wpływ na jakość sprawowanej opieki, jednorazowego świadczenia pieniężnego na pokrycie niezbędnych wydatków związanych z potrzebami przyjmowanego do rodziny dziecka, środków finansowych dla rodziny zastępczej niezawodowej na utrzymanie lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym lub domu jednorodzinnym.

Dyrektor Ośrodka wyjaśnił ponadto, że w celu zapewnienia realizacji świadczeń z zakresu pomocy społecznej, MOPS występował o środki finansowe na wypłatę zasiłków stałych i okresowych, opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz realizację programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” w sprawozdaniach jednorazowych zamieszczanych w Systemie Informatycznym

²³ System informatyczny POMOST Std wykorzystywany w Ośrodku do wspomagania procesu decyzyjnego, zawierający zaimplementowany, zamknięty katalog przyczyn wydania decyzji odmownych.

²⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 697 ze zm.

CAS²⁵, a także pismami kierowanymi do Wojewody Łódzkiego (Ośrodek otrzymał środki finansowe, o które wnioskował).

(dowód: akta kontroli str. 842-1102, 1521-1525)

- 2.5. W latach 2012-2016 MOPS otrzymał łącznie 1.537.351 tys. zł, z czego wykorzystał 1.518.067 tys. zł (98,7%). W kolejnych latach kwoty pozyskanych i wykorzystanych środków wyniosły odpowiednio: 296.558 tys. zł i 292.093 tys. zł, 305.296 tys. zł i 299.476 tys. zł, 307.999 tys. zł i 305.657 tys. zł, 303.165 tys. zł i 300.737 tys. zł oraz 324.333 tys. zł i 320.104 tys. zł.

Ośrodek zwrócił:

- w 2013 r. do: budżetu gminy 1.117 tys. zł, budżetu państwa 742 tys. zł, EFS 3.613 tys. zł, PFRON 347 tys. zł;
- w 2014 r. do: budżetu gminy 107 tys. zł, budżetu państwa 638 tys. zł, EFS 1.324 tys. zł, PFRON 273 tys. zł;
- w 2015 r. do: budżetu gminy 1.633 tys. zł, budżetu państwa 465 tys. zł, EFS 40 tys. zł, PFRON 291 tys. zł;
- w 2016 r. do: budżetu gminy 898 tys. zł, budżetu państwa 1.083 tys. zł, EFS 1.550 tys. zł, PFRON 698 tys. zł.

Zwroty do budżetu gminy wynikały z: pokrycia części zobowiązań zaciągniętych w listopadzie i grudniu danego roku, w styczniu roku następnego, opłacenia składek naliczonych od wynagrodzeń w grudniu danego roku, na początku stycznia roku następnego, niewykorzystania części środków przeznaczonych na pokrycie wydatków na dzieci mieszkańców innych powiatów umieszczonych w rodzinnych formach pieczy zastępczej na terenie Łodzi (zaplanowania w danym roku większej liczby dzieci niż faktycznie skierowanych przez sądy rodzinne), niezrealizowania części zaplanowanych odpłatnych godzin usług opiekuńczych przez organizacje pozarządowe. Zwroty dotacji do budżetu państwa wynikały z oszczędności powstałych z tytułu niewypłaconych wynagrodzeń, niewypłacenia części zaplanowanych świadczeń dla podopiecznych, niezrealizowania przez organizacje pozarządowe części zaplanowanych płatnych godzin usług opiekuńczych, niewykorzystania środków przeznaczonych na dofinansowanie projektu współfinansowanego z EFS.

(dowód: akta kontroli str. 812-813, 828-832, 1103-1104)

- 2.6. Karta realizacji PS2020²⁶ (sporządzona za 2016 r.) zawierała informacje dotyczące: rzeczowego i finansowego postępu w realizacji Polityki, wartości bazowych, osiągniętych na koniec okresu sprawozdawczego oraz docelowych wskaźników realizacji celów. Tym samym jej wartość jako narzędzia wspierającego ocenę skuteczności działań MOPS była wysoka. Dodatkowo część realizowanych przez Ośrodek programów określała wskaźniki realizacji celów, które również mogły być wykorzystywane do monitorowania skuteczności podejmowanych działań – np. Program Rozwoju Pieczy Zastępczej w Łodzi na lata 2015-2017, Program Wspierania Rodziny w Łodzi na lata 2015-2017.

Dla oceny skuteczności działań MOPS, w 2015 r. wprowadzono mechanizmy kontroli zarządczej²⁷. W Ośrodku opracowany został Roczny Plan Działania na 2016 r., z realizacji którego sporządzono sprawozdanie. W sprawozdaniu tym wskazano osiągnięte na koniec roku przez poszczególne wydziały wartości zaplanowanych mierników stopnia realizacji celów i zadań, jak również ich wartości docelowe. Porównanie obu wartości pozwoliło na ocenę skuteczności działań Ośrodka. W przypadku każdego z mierników, który nie osiągnął wartości

²⁵ Centralna Aplikacja Statystyczna.

²⁶ Dokument służący monitoringowi realizacji PS2020, sporządzany wg stanu na 31 grudnia każdego roku obowiązywania Strategii.

²⁷ Zarządzenie Nr 5/2015 Dyrektora Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łodzi z dnia 12.03.2015 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu kontroli zarządczej w MOPS w Łodzi.

planowanej, podana została przyczyna, informacja czy zaistniała przyczyna została zidentyfikowana jako ryzyko w Rocznym Planie Działania oraz informacja jakie działania podjęto w celu usunięcia tej przyczyny.

(dowód: akta kontroli str. 812-813, 1105-1208)

- 2.7. Badaniem objęto dokumentację wybranych losowo 10 rodzin, których dotyczył problem bezrobocia, pod kątem działań MOPS prowadzonych w celu przezwyciężenia ich trudnej sytuacji. Spośród wylosowanych rodzin tylko jedna osiągała nieregularne niskie dochody z prac dorywczych; pozostałe nie osiągały żadnych dochodów.

Formy pomocy udzielonej wylosowanym rodzinom w okresie objętym kontrolą obejmowały: zasiłek stały, zasiłek okresowy, zasiłek celowy na zakup posiłku lub żywności, zasiłek celowy na zakup lekarstw, zasiłek celowy na pomoc w ogrzaniu mieszkania, zasiłek celowy na zakup odzieży i obuwia dla dzieci, zasiłek celowy na częściowe pokrycie opłat za gaz, opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne, gorący posiłek w dni powszednie dla dzieci uczęszczających do szkoły.

Z dwoma beneficjentami zawarto tzw. kontrakty socjalne, na podstawie których skierowano ich do Klubów Integracji Społecznej w celu uczestnictwa w warsztatach rozwoju osobistego i zawodowego. W jednym przypadku postanowienia kontraktu były realizowane, w drugim zaś klientka po skierowaniu do fundacji dla osób trwale bezrobotnych zaprzestała korzystania z pomocy finansowej.

Podejmowano także działania zmierzające do skierowania osób bezrobotnych do prac społecznie użytecznych.

Rodziny objęte badaną próbą otrzymały pomoc o łącznej wysokości 86.334 zł (8.633 zł na 1 rodzinę). W 2013 r. łączna wysokość pomocy finansowej udzielonej rodzinom wyniosła 13.403 zł (1.340 zł na 1 rodzinę rocznie i 112 zł miesięcznie), w 2014 r. kwota ta wzrosła do 26.916 zł (2.692 zł na 1 rodzinę rocznie i 224 zł miesięcznie), w 2015 r. kwota ta wyniosła 26.958 zł (2.696 zł na 1 rodzinę rocznie i 225 zł miesięcznie), zaś w 2016 r. - 19.057 zł (1.906 zł na 1 rodzinę rocznie i 159 zł miesięcznie). Działania podejmowane wobec rodzin korzystających z pomocy społecznej (zarówno w postaci wsparcia finansowego, jak i w postaci niefinansowej) były nieskuteczne – w przypadku żadnej z 10 rodzin nie udało się doprowadzić do życiowego usamodzielnienia, o którym mowa w art. 3 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Pomoc udzielona przez Ośrodek umożliwiła jedynie funkcjonowanie rodzin dzięki wsparciu finansowemu. Według przeprowadzonych wywiadów środowiskowych, brak skuteczności tych działań wynikał z chorób podopiecznych, nadużywania alkoholu oraz bierniej postawy prezentowanej przez klientów, połączonej z nastawieniem roszczeniowym lub pozorną chęcią współpracy.

(dowód: akta kontroli str. 1208-1213, 1215-1403)

- 2.8. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora MOPS, środki pozyskiwane przez Ośrodek z budżetu miasta, budżetu państwa oraz z innych źródeł pozwalały na zaspokojenie jedynie podstawowych, elementarnych potrzeb beneficjentów pomocy społecznej. Przyczyną takiego stanu rzeczy była wysoka wartość tzw. wskaźnika deprivacji społecznej²⁸, który wynosił na koniec 2016 r. 5,5%. Mimo spadku wartości wskaźnika (z poziomu 6,7% w 2013 r.) nadal był on wyższy niż w innych dużych miastach (np. w Gdańsku ok. 3%, we Wrocławiu ok. 2%).

(dowód: akta kontroli str. 42)

- 2.9. Zidentyfikowane w okresie objętym kontrolą niezaspokojone potrzeby z zakresu pomocy społecznej obejmowały m.in. utworzenie domu pomocy społecznej dla

²⁸ Odsetek osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej w mieście w ogóle jego mieszkańców.

osób z zaburzeniami psychicznymi i niepełnosprawnych intelektualnie, utworzenie całodobowego ośrodka interwencji kryzysowej, utworzenie 2 placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego, udrożnienie systemu pieczy zastępczej w zakresie przyznawania lokali pełnoletnim osobom, zwiększenie liczby psychologów współpracujących z rodzinnymi formami pieczy zastępczej.

W odpowiedzi na potrzeby sygnalizowane Radzie Miejskiej w Łodzi przez Dyrektora MOPS w sprawozdaniach z działalności jednostki, w 2014 r. zwiększono o 9 liczbę miejsc w Domu Pomocy Społecznej dla Dorosłych Niepełnosprawnych Intelektualnie Mężczyzn, a także uruchomiono pierwszy Klub Samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi, liczący 30 miejsc. Ponadto, w 2015 r. uruchomiony został Rodzinny Dom Pomocy dla Osób Niepełnosprawnych Intelektualnie, a także utworzony dodatkowy ośrodek wsparcia w postaci Klubu Samopomocy (50 miejsc). W latach 2014-2015 zwiększono liczbę asystentów rodziny.

Potrzeby MOPS przedstawione na koniec 2016 r. dotyczyły:

- konieczności doskonalenia systemów na rzecz osób, które ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność wymagają częściowej lub całkowitej pomocy w zaspokojeniu niezbędnych potrzeb życiowych;
- konieczności uruchomienia kolejnego rodzinnego domu pomocy dla osób niepełnosprawnych intelektualnie;
- wzmocnienia działań profilaktycznych i doskonalenie metod pracy z rodziną na rzecz pozostawienia w niej dziecka;
- kontynuowania różnych form pomocy środowiskowej na rzecz rodzin, w celu korekty deficytów i prawidłowego wypełniania ról rodzicielskich;
- konieczności doskonalenia systemu placówek wsparcia dziennego w tym świetlic, klubów, ognisk wychowawczych oraz pracy podwórkowej, wspomagających dziecko i współpracujących z jego rodzicami;
- zwiększenia zatrudnienia asystentów rodziny;
- intensyfikacji działań mających na celu usamodzielnienie rodzin, w tym rodzin mających trudności opiekuńczo-wychowawcze, w szczególności poprzez aktywizację zawodową;
- kontynuowania zadań mających na celu tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi pieczy zastępczej;
- pozyskania nieruchomości celem dostosowania instytucjonalnego pieczy zastępczej do obowiązującego prawa;
- udrożnienia systemu pieczy zastępczej w zakresie przyznawania lokali pełnoletnim osobom opuszczającym pieczę zastępczą;
- promowania rodzicielstwa zastępczego;
- utworzenia 2 placówek opiekuńczo-wychowawczych typu rodzinnego.

(dowód: akta kontroli str. 46-49, 91-95, 231-233, 326, 1404-1406, 1521-1525)

2.10. W ramach badania realizacji wskaźników określonych w SRPS, PS2020 oraz w Strategii Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+, MOPS – pełniąc rolę jednostki nadzorującej i jednocześnie będąc zaangażowanym w realizację Strategii – sporządzał półroczne i roczne Karty Realizacji Strategii, które przekazywał do Biura Strategii Miasta²⁹. Wzory wspomnianych dokumentów zawierały m.in. rubryki, w których należało podać wartości wskaźników bazowe, osiągnięte w okresie sprawozdawczym oraz docelowe.

W karcie realizacji PS2020 za 2016 r. zawarto kompletne informacje dotyczące poziomu wskaźników realizacji celów opisujących zadania, których MOPS był

²⁹ Komórka organizacyjna w Departamencie Architektury i Rozwoju Urzędu Miasta Łodzi, pełniąca funkcję koordynatora Strategii Zintegrowanego Rozwoju Łodzi 2020+.

realizatorem. Brak konieczności ujęcia wszystkich wskaźników wynikał z założonego modelu monitorowania realizacji Polityki – za realizację całości odpowiadać miał Koordynator wyznaczony zarządzeniem Prezydenta Miasta Łodzi, które w dacie sporządzenia karty nie zostało wydane. Nie został powołany także Zespół Monitorujący oraz Rada Konsultacyjna. Brak powołania wskazanych podmiotów został zidentyfikowany w karcie jako problem w realizacji PS2020.

Ocena zaawansowania Powiatowego Programu Działań na Rzecz Osób z Niepełnosprawnościami sporządzana była w formie karty realizacji tego Programu. Pozostałe trzy programy nakładały na realizatorów obowiązek sporządzania rocznych sprawozdań obejmujących m.in. rozliczenie środków finansowych zaplanowanych na realizację programu oraz zbadanie poziomu założonych wskaźników. Zgodnie z ww. dokumentacją opracowywaną przez MOPS, cele programów były realizowane.

(dowód: akta kontroli str. 334-375, 1407-1483)

- 2.11. Ostatnim rokiem obowiązywania SRPS był 2015 i karta realizacji Strategii (według stanu na 31 grudnia 2015 r.) wskazywała na pełną realizację określonych w niej zadań. Dyrektor MOPS wyjaśnił, że SRPS była dokumentem sporządzonym na dużym poziomie ogólności, uniemożliwiającym precyzyjne sprawdzenie czy założone wskaźniki realizacji celów zostały osiągnięte. Zdaniem Dyrektora Ośrodka, przyjęte wskaźniki były jedynie uszczegółowieniem wskazanych w Strategii celów, zatem do oceny poziomu wykonania SRPS, wystarczające było odniesienie się do tych drugich. Osiągnięcie celów stanowiło podstawę do przyjęcia, że SRPS została w pełni zrealizowana.

(dowód: akta kontroli str. 1527-1528)

Zrealizowano przykładowo następujące cele operacyjne założone w SRPS:

- Zwiększenie udziału osób z niepełnosprawnością w aktywnym życiu społecznym, w szczególności dzieci i młodzieży – udzielono dofinansowania uczestnictwa w turnusach rehabilitacyjnych i zakupu przedmiotów ortopedycznych oraz sprzętu rehabilitacyjnego 3.692 osobom, w zorganizowanych zajęciach integracyjnych, wydarzeniach sportowych, rekreacyjnych i kulturalnych wzięło udział 12.978 uczestników, utworzono 5 środowiskowych domów samopomocy dla 279 uczestników, zorganizowano 9 warsztatów terapii zajęciowej dla 296 uczestników;
- Poprawa kompetencji zawodowych i społecznych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym – zrealizowano szkolenia dla 42 uczestników, zorganizowano 8 stanowisk pracy dla stażystów, skierowano do prac społecznie użytecznych 82 osoby oraz zorganizowano doradztwo zawodowe dla 335 osób;
- Łagodzenie skutków bezrobocia i aktywizacja lokalnego rynku pracy – zaktywizowano 314 osób, zorganizowano 3 Kluby Integracji Społecznej, w których uczestniczyły 1.863 osoby;
- Intensyfikacja oddziaływań w zakresie profilaktyki uzależnień i przemocy – zorganizowanie 3 szkoleń/akcji/kampanii społecznych, zrealizowanie 3 programów profilaktycznych/edukacyjnych dla 5.412 uczestników, skierowanie 917 wniosków do Miejskiej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych;
- Redukcja negatywnych skutków uzależnień – m.in. przeprowadzenie 917 procedur sądowego zobowiązania osoby uzależnionej do podjęcia leczenia odwykowego, realizacja 2 programów reintegracji społecznej i zawodowej dla 101 osób uzależnionych od środków psychoaktywnych, prowadzenie przez

- 1 podmiot 1 hostelu z 13 miejscami dla osób uzależnionych i szkodliwie używających alkoholu i substancji psychoaktywnych³⁰;
- Ograniczanie zjawiska przemocy w rodzinie – 7 podmiotów współpracujących w systemie podjęło wspólnie 34 działania, udzielono porad i terapii 2.564 osobom, zapewniono 24 całonocne miejsca noclegowe dla ofiar przemocy w rodzinie, z których korzystało 166 osób.

Według karty realizacji PS2020 za 2016 r., proces wykonania rzeczowego osiągnął poziom 48%. Wzmiankowany dokument zawierał tylko te wskaźniki procentowe i liczbowe osiągnięcia celów strategicznych, za które odpowiedzialny był Ośrodek. Pomimo tego, że 2016 r. był pierwszym rokiem obowiązywania PS2020, nw. cele strategiczne zostały zrealizowane w 100% (tj. osiągnięto zakładany docelowo poziom wskaźników):

- utworzenie dodatkowych rodzinnych domów pomocy;
- rozwój podmiotów ekonomii społecznej (m.in. Centrów i Klubów Integracji Społecznej);
- systematyczne zwiększanie zatrudnienia specjalistów i pracowników socjalnych;
- rozwój streetworkingu, zatrudnianie streetworkerów;
- stworzenie programu wsparcia dla osób opuszczających zakłady karne.

(dowód: akta kontroli str. 378-379)

2.12. Na realizację:

- Miejskiego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych zaplanowano 11.249 tys. zł, zaś wydatkowano 11.014 tys. zł (97,9%) m.in. na: wykonanie 2.540 testów AUDIT³¹ dla 2.540 osób, sfinansowanie 946 godzin terapii dla 536 osób uzależnionych, pobyt 39 osób w hostelu dla osób z problemem alkoholowym, pomoc dla 1.040 dzieci w publicznych i niepublicznych placówkach wsparcia dziennego, opłacenie 24.211 posiłków dla 297 dzieci z rodzin dotkniętych problemem alkoholowym, sfinansowanie kosztów zakupu leków i środków opatrunkowych dla 915 osób, a także 404 godzin szkoleń, warsztatów i konferencji dla 731 nauczycieli;
- Miejskiego Programu Przeciwdziałania Narkomanii przeznaczono kwotę 1.972 tys. zł, z której wydatkowano 1.948 tys. zł (98,8%) m.in. na: udzielenie porad diagnostycznych, terapeutycznych i pozamedycznych 3.705 osobom, terapię dla 211 osób uzależnionych od substancji psychoaktywnych, 387 osób używających substancji psychoaktywnych oraz dla 305 członków ich rodzin, zajęcia grupowe dla 187 bliskich osób używających substancji psychoaktywnych, dotkniętych dysfunkcją HIV/AIDS, porady socjalne dla 494 osób, zajęcia profilaktyczne dla 821 uczestników (dzieci i młodzieży);
- Gminnego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie przeznaczono kwotę 941 tys. zł, a wydatkowano 917 tys. zł (97,5%), m.in. na: promowanie i prowadzenie mediacji, w tym mediacji rodzinnych dla 179 osób, warsztaty wychowawcze dotyczące nieagresywnego rozwiązywania konfliktów dla 1.839 osób, poradnictwo medyczne, psychologiczne, pedagogiczne, rodzinne, prawne i socjalne dla 1.057 osób, przeprowadzenie obdukcji lekarskich dla 20 ofiar przemocy, udzielanie bezpiecznego schronienia 205 ofiarom przemocy, przeprowadzenie szkolenia w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie dla 18 pracowników MOPS;

³⁰ Wartości bazowe wynosiły odpowiednio 1 podmiot prowadzący hostel, 1 hostel, 13 miejsc w hostelu.

³¹ Test AUDIT (Alcohol Use Disorder Identification Test) – badanie przesiewowe wykorzystywane w celu określenia prawdopodobieństwa występowania problemów alkoholowych (w tym uzależnienia od alkoholu) u osoby badanej.

- Powiatowego programu działań na rzecz osób z niepełnosprawnościami w 2016 r. MOPS wydatkował 181 tys. zł³² m.in. na: wsparcie dla 1.394 turnusów rehabilitacyjnych, korzystanie przez 91 osób z klubów samopomocy, sfinansowanie 22.533 godzin specjalistycznych usług opiekuńczych dla 43 osób z zaburzeniami psychicznymi, korzystanie przez 43 osoby z 5 mieszkań chronionych.

Poniesione wydatki przyniosły zakładane rezultaty przekładające się na realizację celów programów. Programy zaś przyczyniły się do zrealizowania celów strategicznych SRPS i PS2020.

(dowód: akta kontroli str. 1408-1483, 1486-1511)

- 2.13. W latach 2013-2016 do MOPS wpłynęło łącznie 241 skarg i wniosków dotyczących funkcjonowania Ośrodka, przy czym liczba tych skarg zmniejszała się w kolejnych latach – z 83 w 2013 r. do 49 w roku 2016 (o 41%). W treści skarg skarżący zwracali uwagę m.in. na: nieprawidłowości w działaniu i/lub zachowaniu pracowników MOPS (np. brak identyfikatorów, nieterminową realizację zadań), nieprawidłowości w zakresie: prowadzenia rozmów z klientami, funkcjonowania domu dziennego pobytu i domu pomocy społecznej, sprawowania opieki nad wychowankami przez dom dziecka, funkcjonowania rodziny zastępczej, czy opieki nad małoletnimi w pogotowiu opiekuńczym. Zdecydowana większość podnoszonych zarzutów nie znajdowała potwierdzenia w toku przeprowadzonych postępowań wyjaśniających, o czym świadczy niski odsetek skarg uznanych za zasadne (5,3% w 2013 r., 11,9% w 2014 r., 8,5% w 2015 r., 14,6% w 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1512-1513)

Na przełomie lat 2014 i 2015 przeprowadzono wśród uczestników Gminnego Programu Przeciwdziałania Wykluczeniu Cyfrowemu Seniorów na lata 2014-2016³³ jedno badanie ankietowe mające na celu określenie stopnia zadowolenia. 81% uczestników wyraziło zadowolenie z realizacji Programu.

(dowód: akta kontroli str. 1514)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności MOPS w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zauważa, że w latach 2013-2015 mechanizm monitorowania realizacji SRPS nie funkcjonował w sposób prawidłowy, z uwagi na fragmentaryczność danych zamieszczonych w kartach realizacji SRPS. Na 129 zdefiniowanych wskaźników, karty realizacji za lata 2013-2015 zawierały informacje dotyczące odpowiednio: 43 (33,3%), 96 (74,4%) i 80 (62%) z nich. W ocenie NIK, mogło to utrudniać dokonanie przez MOPS pełnej oceny skuteczności podejmowanych przez siebie działań.

(dowód: akta kontroli str. 334-365, 1527-1528)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że MOPS prawidłowo realizował cztery analizowane programy z obszaru pomocy społecznej. Podejmowane działania pozwoliły na osiągnięcie celów określonych w dokumentach strategicznych. Poniesione wydatki przyczyniały się do poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców Łodzi, przy czym na zmniejszenie liczby klientów Ośrodka wpływ miała również poprawa sytuacji gospodarczej w kraju oraz spadek poziomu bezrobocia. Pomimo rosnących nakładów finansowych na działania związane z pomocą społeczną, wysoka pozostawała skala potrzeb zgłaszanych

³² Brak możliwości podania kwoty zaplanowanej i zestawienia jej z kwotą wydatkowaną z powodu niewskazania w treści Programu jego ram finansowych – wskazano tylko źródła finansowania.

³³ Uchwała Nr LXXXVII/1795/14 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 21.05.2014 r. w sprawie przyjęcia Gminnego Programu Przeciwdziałania Wykluczeniu Cyfrowemu Seniorów na lata 2014-2016.

w sprawozdaniach z działalności MOPS, dotyczących m.in. uruchomienia dodatkowych placówek pomocy społecznej oraz zatrudnienia asystentów rodziny. Zbadana pomoc finansowa udzielona 10 rodzinom nie przyniosła rezultatu w postaci przezwyciężenia ich trudnej sytuacji życiowej. Brak skuteczności działań podjętych przez MOPS w tych przypadkach wynikał jednak z biernej lub roszczeniowej postawy klientów oraz występujących wśród nich zjawisk patologicznych.

IV. Uwagi i wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁴, odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli 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 Łodzi.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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.

Łódź, dnia 12 października 2017 r.

Kontroler
Rafał Gorgoń
Starszy inspektor kontroli państwowej


podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk


Podpis

³⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

