



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.008.06.2017

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.
Kontroler	Jan Pawlak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/85/2017 z dnia 23 maja 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej im. bł. o. Rafała Chylińskiego w Zgierzu, ul. Długa 56, 95-100 Zgierz, Regon 004274830, zwany dalej „MOPS” lub „Ośrodek”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Ewa Lesiak, dyrektor MOPS (dowód: akta kontroli str. 3)

II Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

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

Cele określone w programach realizowanych przez MOPS wynikały z rozpoznanych potrzeb i wpisywały się w priorytety przyjęte w dokumentach strategicznych miasta Zgierza. Cele ujęte w opracowanych przez Ośrodek Miejskich Programach Wspierania Rodziny dla miasta Zgierza na lata 2013-2015 oraz 2016-2018² (MPWR) nie spełniały jednak w pełni podstawowych wymogów dla prawidłowego zarządzania, bowiem nie były mierzalne i określone w czasie, co ograniczało możliwości skutecznego monitorowania realizacji przyjętych założeń. Niemniej jednak, MOPS prowadził systematyczny monitoring udzielanej pomocy społecznej, a jego wyniki z wymaganą częstotliwością przekazywał Prezydentowi Miasta Zgierza.

Łączne wydatki poniesione przez MOPS w latach 2012-2016 w kwocie 154.821 tys. zł przyczyniały się do ograniczenia problemów mieszkańców Zgierza i ich rodzin. Malejąca (z 2.156 w 2013 r. do 1.870 w 2016 r.; tj. o 13,3%) liczba rodzin korzystających z pomocy społecznej, w tym np. z powodu bezrobocia (odpowiednio z 1.292 do 817 w 2016 r., tj. o 36,8%) odpowiadała poprawie sytuacji na rynku pracy i wzrostowi gospodarczemu w skali kraju.

Cztery objęte analizą projekty zostały zrealizowane prawidłowo, zgodnie z założeniami, a efekty przyjęte w założeniach tych projektów zostały osiągnięte. Skuteczność zbadanej pomocy finansowej udzielonej 10 rodzinom była natomiast ograniczona, bowiem tylko w jednym przypadku umożliwiła rodzinie funkcjonowanie bez pomocy MOPS.

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.

² Przyjęte uchwałą Rady Miasta Zgierza nr XLII/464/13 z dnia 21 października 2013 r. oraz uchwałą nr XX/251/16 z dnia 31 marca 2016 r.

III. Wyniki kontroli

1. Programowanie kierunków działań, uwzględniających wyniki rozpoznanych problemów.

Opis stanu
faktycznego

1.1. Statut nadany MOPS uchwałą Rady Miasta Zgierza³ określał cele działania Ośrodka, obejmujące realizację zadań własnych gminy w zakresie pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, świadczeń z funduszu alimentacyjnego, pieczy zastępczej, dodatków mieszkaniowych i energetycznych, świadczeń wychowawczych, a także realizację polityki społecznej państwa mającej na celu wsparcie dla osób i rodzin niebędących w stanie samodzielnie rozwiązać trudnej sytuacji życiowej w jakiej się znalazły, zapobieganie powstawaniu takich sytuacji, a także doprowadzenie do możliwie pełnego ich usamodzielnienia integracji ze środowiskiem, w szczególności poprzez działalność Klubu Integracji Społecznej, umożliwiając im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka.

Zgodnie ze Statutem, na MOPS spoczywał obowiązek dokonywania analiz i oceny zjawisk, planowania potrzeb oraz sposobu ich zaspokojenia, współrealizowania lokalnych programów rozwiązywania problemów społecznych, współpracy przy realizacji zadań z organizacjami świadczącymi pomoc społeczną oraz jej koordynowanie na terenie Zgierza.

(dowód: akta kontroli str. 4-11)

W okresie objętym kontrolą, w obszarze pomocy społecznej, MOPS realizował głównie n.w. strategie i programy uchwalone w Mieście, a także projekty i inne przedsięwzięcia:

- Miejska Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2011-2015⁴ oraz 2016-2020⁵ (SRPS);
- MPWR;
- Program profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz innych uzależnień na lata: 2013, 2014, 2015 i 2016⁶ (PRPA);
- Miejski Program Przeciwdziałania Narkomanii dla miasta Zgierza na lata 2013-2015 oraz 2016-2018⁷ (MPPN);
- Miejski Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2011-2015 oraz 2016-2020⁸ (MPPP);
- Program w sferze polityki senioralnej na lata 2016-2020⁹ (PSPS);
- Program działań na rzecz rodzin wielodzietnych pod nazwą „Zgierz dla Rodziny”¹⁰ (PDRW);
- Projekt Systemowy „Jestem potrzebny, chcę być potrzebny”;
- Program Aktywności Lokalnej „Razem więcej”, którego zadaniem było upowszechnianie pracy socjalnej i rozwój aktywnej integracji adresowany do rodzin objętych pomocą MOPS;
- Program wieloletni „Aktywizacja i Integracja” (PAI), którego zadaniem była aktywizacja zawodowa i integracja społeczna osób bezrobotnych korzystających ze świadczeń społecznych oraz zagrożonych marginalizacją i wykluczeniem społecznym;

³ Uchwałą Nr XLVI/534/14 z dnia 27 lutego 2014 r. ze zmianami.

⁴ przyjętej uchwałą nr VI/40/11 Rady Miasta Zgierza z dnia 24 lutego 2011 r.

⁵ przyjętej uchwałą nr XX/249/16 Rady Miasta Zgierza z dnia 31 marca 2016 r.

⁶ przyjęty uchwałą nr XXX/296/12 Rady Miasta Zgierza z dnia 29 listopada 2012 r., nr XLIII/491/13 z dnia 28 listopada 2013 r., nr III/18/14 Rady Miasta Zgierza z dnia 30 grudnia 2014 r., nr XVII/219/16 z dnia 28 stycznia 2016 r.

⁷ Przyjęty uchwałą Rady Miasta Zgierza nr XXXI/317/12 z dnia 28 grudnia 2012 r. oraz nr XVII/220/16 z dnia 28 stycznia 2016 r.

⁸ przyjęty uchwałą Rady Miasta Zgierza nr VI/41/11 z dnia 24 lutego 2011 r. oraz uchwałą nr XX/250/16 z dnia 31 marca 2016 r.

⁹ przyjęty uchwałą nr XVIII/236/16 Rady Miasta Zgierza z dnia 29 lutego 2016 r.

¹⁰ przyjęty uchwałą nr XLVIII/573/14 Rady Miasta Zgierza z dnia 24 kwietnia 2014 r.

- Program wieloletni „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”;
- Program wieloletni „Asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej”, którego celem było wsparcie rodzin niewydolnych opiekuńczo i wychowawczo;
- Program „Społecznie aktywni – by żyło się lepiej”, którego celem było przeciwdziałanie problemowi marginalizacji i wykluczenia społecznego poprzez zwiększenie partycypacji w życiu zawodowym, społecznym i kulturalnym oraz integracja lokalna;
- Program wieloletni „Senior – WIGOR”, stanowiący uzupełnienie działań realizowanych w ramach Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014-2020, którego celem było dostosowanie do potrzeb oraz możliwości osób starszych, zapewnienie odpowiedniej opieki nad osobami o ograniczonej samodzielności poprzez rozwój usług opiekuńczych;
- Projekt „Senior pełen wigoru”, obejmujący zakup urządzeń pomocnych w rehabilitacji seniorów;
- Projekt „W rodzinie”, którego celem była pomoc osobom zagrożonym ubóstwem lub wykluczeniem społecznym;
- Program Aktywności Lokalnej „Razem więcej” na rok 2015, realizowany w ramach projektu „Jestem potrzebny, chcę być potrzebny”.

Wskazane programy i projekty służące aktywizacji społecznej, edukacyjnej i zawodowej realizowane były w ramach ustawowych obowiązków oraz wynikały z potrzeb mieszkańców ustalanych przez pracowników socjalnych w pracy środowiskowej.

(akta kontroli str. 155-161, 179-187, 254)

W przyjętych strategiach, programach oraz planach działań do realizacji przez MOPS przypisano m.in.:

- pomoc osobom dotkniętym przemocą w rodzinie, świadczoną przy współpracy z innymi podmiotami (m.in. z Zespołem Interdyscyplinarnym ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, Miejską Komisją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Poradnią Psychologiczno-Pedagogiczną w Zgierzu);
- współpracę przy realizacji przez Wydział Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu Miasta Zgierza (WZiSS) programu PRPA;
- koordynację działań w ramach MPWR;
- współudział przy realizacji PDRW i PSPS.

(akta kontroli str. 92, 253)

W trakcie prac nad SRPS na lata 2016-2020, prowadzonych przez Ośrodek Kształcenia Służb Publicznych i Socjalnych – Centrum AV w Częstochowie, przy współudziale Zespołu ds. opracowania strategii, powołanego przez Prezydenta Miasta Zgierza¹¹ oraz Rady Organizacji Pozarządowych Miasta Zgierza, zgłoszone zostały przez instytucje i organizacje pozarządowe działania do realizacji po zapewnieniu niezbędnych środków finansowych. Wśród zgłoszonych przez MOPS znalazły się projekty dotyczące:

- aktywizacji społeczno-zawodowej osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, pod nazwą:
 - „Mój wybór – lepsze jutro”, mający na celu przywrócenie zdolności do zatrudnienia takich osób; projekt nie otrzymał dofinansowania ze środków EFS i nie został zatwierdzony do realizacji w 2016 r. z uwagi na zbyt małą liczbę punktów uzyskaną na etapie oceny merytorycznej;
 - „Nowa droga”, zakładający aktywizację społeczno-zawodową 60 osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym; projekt nie otrzymał dofinansowania w 2016 r., bowiem nie przeszedł oceny formalnej;

¹¹ Zarządzeniem Nr 279/VII/2015 z dnia 7 września 2015 r.

- usług społecznych i zdrowotnych, pod nazwą „W Rodzinie”, mający na celu świadczenie usług na rzecz osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym dla 20 rodzin (ok. 80 osób); projekt otrzymał dofinansowanie ze środków EFS na jego realizację, która rozpoczęła się w listopadzie 2016 r. z planowanym terminem zakończenia na 30 czerwca 2018 r.

(akta kontroli str. 182, 168-169)

1.2. Celem zwiększenia oferty pomocowej dla podopiecznych najbardziej zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym MOPS podjął działania polegające m.in. na:

- utworzeniu Zespołu ds. Aktywizacji Zawodowej i Projektów Rozwojowych, zajmującego się aktywizacją społeczną i zawodową podopiecznych MOPS. W ramach zespołu funkcjonował Punkt Aktywizacji Zawodowej (PAZ), czynny dwa razy w tygodniu przez trzy godziny, z którego korzystali także mieszkańcy Zgierza poszukujący zatrudnienia. Petenci PAZ mieli możliwość korzystania z sali komputerowej w celu samodzielnego poszukiwania ofert pracy przez Internet. Pracownicy Zespołu organizowali giełdy pracy lub współuczestniczyli wraz z petentami i w giełdach organizowanych przez Powiatowy Urząd Pracy w Zgierzu (PUP) lub Urząd Miasta Zgierza, a także sami pozyskiwali oferty pracy dla ww. MOPS;
- utworzeniu przy MOPS w 2015 r. Klubu Integracji Społecznej, realizującego działania aktywizacji społecznej, ukierunkowanego na wzrost kompetencji życiowych i umiejętności społeczno-zawodowych umożliwiających powrót do życia społecznego, w tym powrót na rynek pracy oraz aktywizację zawodową;
- zatrudnieniu psychologa niosącego bezpłatną pomoc, udzielającego poradnictwa i wsparcia podopiecznym MOPS, a także pracownikom socjalnym;
- utworzeniu w MOPS Punktu Konsultacyjnego świadczącego specjalistyczne wsparcie psychologa (specjalisty ds. uzależnień) dla osób uzależnionych od narkotyków i ich rodzin;
- świadczeniu bezpłatnych porad prawnych z zakresu ubezpieczeń społecznych, prawa pracy, spraw majątkowych, spadkowych, rodzinnych, egzekucyjnych;
- powołania Zespołu ds. pomocy rodzinie - do pracy z rodzinami zagrożonymi przemocą, uzależnieniami, a także koordynowania prac zespołu interdyscyplinarnego i grup roboczych;
- utworzenia przy Dziennym Domu „Senior WIGOR” grupy wsparcia Anonimowych Alkoholików, skupiających osoby z problemem alkoholowym z terenu miasta Zgierza. Na spotkania grupy AA kierowani byli podopieczni MOPS uzależnieni od alkoholu, z którymi zawarto kontrakt socjalny zobowiązujący do uczestnictwa w mityngach;
- realizacji prac społecznie użytecznych mających na celu aktywizację zawodową osób długotrwale bezrobotnych, bez prawa do zasiłku, zarejestrowanych w PUP, korzystających ze świadczeń pomocy społecznej;
- realizacji, w porozumieniu z PUP, programu PAI, w zakresie aktywizacji zawodowej i integracji społecznej osób bezrobotnych korzystających ze świadczeń pomocy społecznej zagrożonych marginalizacją i wykluczeniem społecznym. Do udziału w PAI kierowani byli bezrobotni, dla których został ustalony przez PUP III profil pomocy, korzystający ze świadczeń pomocy społecznej, realizujący kontrakt socjalny;
- współpracy z organizacjami pozarządowymi w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014-2020, przy wydawaniu potrzebującym żywności.

Powyższe zadania, w tym także podejmowane w wyniku inicjatywy MOPS, odzwierciedlały założenia przyjęte w dokumentach strategicznych i programowych.

(dowód: akta kontroli str. 183-187)

1.3. MOPS realizował jeden program osłonowy w zakresie dożywiania na lata 2015-2020, wprowadzony uchwałą Nr VII/75/15 Rady Miasta Zgierza z dnia 23 kwietnia 2015 r., w związku z ustanowieniem przez Radę Ministrów wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020¹².

Celem programu było ograniczenie zjawiska niedożywienia dzieci i młodzieży z rodzin o niskich dochodach lub znajdujących się w trudnej sytuacji. Program adresowany był do uczniów zgłaszających chęć zjedzenia posiłku i realizowany we współpracy z gminnymi i powiatowymi placówkami oświatowymi, z którymi zawarto stosowne porozumienia.

(akta kontroli str. 181)

1.4. W przyjętych do realizacji programach, w tym MPWR opracowanym przez MOPS przy merytorycznym wsparciu Ośrodka Kształcenia Służb Publicznych i Socjalnych – Centrum AV w Częstochowie, wyznaczono priorytety, cele oraz wskaźniki do monitorowania i oceny stopnia wdrożenia wyznaczonych działań.

(akta kontroli str. 230-231, 253-254)

1.5. Realizowane przez MOPS programy i projekty były spójne i odzwierciedlały cele określone w SRPS.

Po upływie okresu obowiązywania programów, uchwalane były kolejne – na następne okresy. Nie dokonywano aktualizacji tych dokumentów w trakcie ich obowiązywania.

(akta kontroli str. 194-229, 230-231, 254)

1.6. W przyjętej do realizacji SRPS i dokumentach programowych do oceny stopnia wdrożenia wyznaczonych działań zastosowano wskaźniki monitorujące w postaci liczby rodzin, osób, dzieci, przedsięwzięć, placówek, spotkań, czy innych działań dotyczących pomocy społecznej, przy czym nie określono wartości docelowych tych wskaźników.

(akta kontroli str. 194-231, 254)

1.7. W realizowanych przez MOPS programach/projektach określono koszty oraz terminy realizacji.

Szczegółowe badanie czterech wybranych programów/projektów¹³, na które wydawkowano łącznie 2.562 tys. zł, wykazało, że w dokumentach tych uwzględniono zidentyfikowane problemy i ryzyka. Wyznaczone w nich cele i działania uwzględniały zidentyfikowane problemy. Dla poszczególnych celów określono wskaźniki ich realizacji. I tak, w przypadku projektu „Jestem potrzebny, chcę być potrzebny”, którego głównym celem był rozwój aktywnej integracji wśród klientów MOPS oraz upowszechnianie pracy socjalnej, rezultaty i produkty miały być mierzone m.in. na podstawie liczby uczestników, wyników egzaminów kursów i szkoleń, liczby osób uzyskujących uprawnienia i certyfikaty i wyników ankiet ewaluacyjnych.

(akta kontroli str. 253-254, 257)

1.8. W latach 2013-2016 MOPS występował o wsparcie finansowe na realizację 21 programów oraz projektów łącznej wartości 12.652 tys. zł¹⁴, w tym ze środków budżetu państwa (5.152 tys. zł¹⁵) oraz ze środków funduszy europejskich (6.870 tys. zł¹⁶):

- w 2013 r. trzech projektów o całkowitej wartości 2.557 tys. zł, w tym – 985 tys. zł na realizację projektu „Jestem potrzebny, chcę być potrzebny”, obejmującego rozwój aktywnej integracji wśród 166 podopiecznych MOPS oraz upowszechnianie pracy socjalnej;

¹² M.P. z 2013 r. poz. 1024.

¹³ W 2013 r. projektu „Jestem potrzebny, chcę być potrzebny”, w 2014 r. Programu „Społecznie aktywni – by żyło się lepiej”, w 2015 r. Programu „Senior-WIGOR”, w 2016 r. Programu „PAI”.

¹⁴ Odpowiednio: w 2013 r. na kwotę 2.557 tys. zł, 2014 r. – 3.284 tys. zł, w 2015 r. – 1.964 tys. zł, w 2016 r. – 4.847 tys. zł.

¹⁵ Odpowiednio: w 2013 r. na kwotę 1.447 tys. zł, 2014 r. – 1.202 tys. zł, w 2015 r. – 1.197 tys. zł, w 2016 r. – 1.307 tys. zł.

¹⁶ Odpowiednio: w 2013 r. na kwotę 1.111 tys. zł, 2014 r. – 2.082 tys. zł, w 2015 r. – 345 tys. zł, w 2016 r. – 3.332 tys. zł.

- w 2014 r. czterech projektów wartości 3.284 tys. zł, w tym – 1.127 tys. zł na realizację programu „Społecznie aktywni – by żyło się lepiej”, obejmującego przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu poprzez zwiększenie partycypacji w życiu zawodowym, społecznym i kulturalnym oraz integrację lokalną minimum 80 osób z różnych grup społecznych z terenu rewitalizowanego;
- w 2015 r. siedmiu projektów o łącznej wartości 1.964 tys. zł, w tym – 839 tys. zł na realizację projektu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”, obejmującego ograniczenie niedożywienia dzieci i młodzieży z rodzin o niskich dochodach lub znajdujących się w trudnej sytuacji;
- w 2016 r. siedmiu projektów o łącznej wartości 4.847 tys. zł, w tym – 1.131 tys. zł na realizację projektu „Mój wybór – lepsze jutro”, obejmującego zatrudnienie osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym.

Spośród 21 zgłoszonych projektów, 18 o łącznej wartości 10.057 tys. zł zostało zakończonych i rozliczonych. Wykorzystana kwota dofinansowania wyniosła 7.699 tys. zł, tj. 94,7% wnioskowanej kwoty dotacji (8.134 tys. zł).

W 3 przypadkach projekty o łącznej wartości 2.470 tys. zł nie przeszły oceny formalnej lub merytorycznej i nie otrzymały dofinansowania (m.in. ze względu na błędy formalne, niespełnienie kryterium konkursowego, nieprecyzyjne zapisy i nieracjonalne zaplanowanie wydatków w stosunku do uczestników projektu).

(akta kontroli str. 155-164, 168-169)

Wg wyjaśnień dyrektora MOPS powodem nieprawidłowości przy przygotowaniu wniosków aplikacyjnych był niedobór kadrowy w Zespole ds. Aktywizacji Zawodowej i Projektów Rozwojowych, odpowiedzialnym za przygotowanie, realizację i rozliczenie projektów. Zwiększenie od grudnia 2016 r. zatrudnienia w tym zespole z dwóch do trzech pracowników ma się przyczynić do lepszych efektów przy ubieganiu się o realizację projektów dofinansowanych ze środków zewnętrznych.

(akta kontroli str. 191-193)

1.9. MOPS nie składał w badanym okresie do Urzędu Miasta Zgierza wniosków o dokonanie zmian w dokumentach strategicznych i programowych dotyczących pomocy społecznej. Według wyjaśnień dyrektora MOPS, SRPS ma konstrukcję dokumentu o charakterze ogólnym, również dokumenty programowe wytyczają główne kierunki działań różnych podmiotów je realizujących.

(akta kontroli str.182)

1.10. Dyrektor MOPS, realizując obowiązek określony w art. 110 ust. 9 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej¹⁷, przedkładał Radzie Miasta Zgierza sprawozdania z działalności Ośrodka za lata: 2013, 2014, 2015 i 2016 wraz ze sprawozdaniami z realizacji MPWR oraz „Ocenami Zasobów Pomocy Społecznej” w formie prezentacji multimedialnej zawierającej wnioski i rekomendacje do dalszego działania w obszarze pomocy społecznej.

Szacowanie potrzeb finansowych w zakresie pomocy społecznej dokonywane było corocznie w okresie konstruowania budżetu na następny rok, tj. w miesiącach wrzesień-grudzień, czyli pół roku przed złożeniem sprawozdania z działalności. Przed skonstruowaniem budżetu, MOPS przedstawiał projekt planu finansowego, który był konsultowany ze Skarbnikiem Miasta.

Rada Miasta Zgierza, biorąc pod uwagę coroczne sprawozdanie z działalności MOPS w zakresie pomocy społecznej, nie kierowała do wdrożenia lokalnych programów pomocy społecznej.

(akta kontroli str.153, 182, 256)

1.11. Na realizację programu rządowego „Rodzina 500+” MOPS wydatkował w 2016 r. 20.928 tys. zł. W ocenie Dyrektora MOPS, od czasu wdrożenia tego

¹⁷ Dz. U. z 2016 r., poz. 930 ze zm.

programu obserwuje się malejącą liczbę petentów występujących o wsparcie finansowe w postaci zasiłków celowych, np. na zakup odzieży, leków, czy przyborów szkolnych dla dzieci. Widoczna staje się poprawa poziomu życia wielu rodzin żyjących do tej pory na granicy skrajnego ubóstwa.

(akta kontroli str. 83, 86, 98)

1.12. MOPS spełniał wymogi określone w art. 110 ust. 11 i 12 ustawy o pomocy społecznej w zakresie liczby zatrudnionych pracowników socjalnych. Na koniec grudnia 2016 r. Ośrodek zatrudniał 90 pracowników na 87,3 etatach, w tym 29 pracowników socjalnych w pełnym wymiarze czasu pracy. W 2016 r. zatrudnienie w MOPS wzrosło o 13 pracowników (16,9%) oraz 11,8 etatów (15,6%), a liczba pracowników socjalnych zmniejszyła się o 1 osobę (1 etat), tj. o 3,3% w stosunku do 2012 r. Pracownicy ci posiadali kwalifikacje wymagane w art. 116 ww. ustawy.

(akta kontroli str. 78-84, 87, 96-102)

1.13. Realizując zadania ustawowe, MOPS podejmował współpracę z wieloma podmiotami odpowiedzialnymi za problematykę społeczną na terenie miasta Zgierza. Znajdowały się wśród nich m.in.:

- wydziały i jednostki organizacyjne Miasta, w tym m.in. Miejska Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Społeczna Komisja Mieszkaniowa, Straż Miejska (w zakresie wymiany informacji i pomocy potrzebującym w załatwieniu ich problemów i udzielenia pomocy);
- placówki opiekuńczo – wychowawcze oraz kulturalno- oświatowe, w tym szkoły i przedszkola;
- podmioty sektora publicznego, np. policja, prokuratura, PUP, Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie (w zakresie informacji i kierowania członków rodzin do domów pomocy społecznej, pomocy w uzyskaniu wsparcia dla osób niepełnosprawnych, cudzoziemców i dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej), Sąd Rejonowy w Zgierzu;
- placówki służby zdrowia, np. Szpital Wojewódzki w Zgierzu, Poradnia Pedagogiczno-Psychologiczna w Zgierzu (w zakresie pomocy psychologicznej dla dzieci);
- stowarzyszenia, fundacje i organizacje pozarządowe, np. Polski Czerwony Krzyż, Polski Związek Niewidomych, Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym; Stowarzyszenie Monar Ośrodek Pomocy Bliźniemu Markot w Ozorkowie (zapewnienie pomocy osobom bezdomnym z terenu Zgierza poprzez umieszczenie w schroniskach i noclegowniach, zapewnienie posiłku oraz niezbędnego ubrania), Stowarzyszenie „pomocna dłoń” (wymiana informacji i zgłaszanie potrzeb – w zakresie dożywiania, korzystania przez podopiecznych MOPS z paczek żywnościowych w ramach programu FAED), Towarzystwo im. Brata Alberta Koło Łódzkie.

(akta kontroli str. 87-88, 122-128, 168)

Współpraca z PUP polegała na aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych i poszukujących pracę, objętych pomocą MOPS. W ramach tej współpracy realizowano, m.in.:

- w latach 2012-2015 - Projekt systemowy pod nazwą „Jestem potrzebny, chcę być potrzebny”, współfinansowany ze środków EFS;
- w 2014 r. - Projekt pod nazwą „Społecznie aktywni - by żyło się lepiej”;
- w latach 2015-2016 - Program „Aktywizacja i Integracja”;
- w latach 2012-2016 - prace społecznie użyteczne;
- corocznie - promocję zatrudnienia i aktywizacji rynku pracy, staże dla osób bezrobotnych.

(akta kontroli str. 149-161)

Ustalono
nieprawidłowości
Uwagi dotyczące
badanej działalności

W działalności MOPS w przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

NIK zwraca uwagę, że cele przyjęte w opracowanych i realizowanych przez MOPS MPWR nie spełniały w pełni podstawowych wymogów dla prawidłowego zarządzania. Cele te nie zostały skonstruowane z poszanowaniem zasady SMART¹⁸, gdyż nie były mierzalne i określone w czasie. W dokumentach tych nie ujęto bowiem wartości docelowych wskaźników, a jedynym wskazaniem odnoszącym się do czasu był termin obowiązywania programu; nie uwzględniono natomiast żadnych pośrednich terminów.

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora MOPS, żadne przepisy i wytyczne nie określały zasad konstruowania przedmiotowego programu. Dokument przygotowany był w perspektywie wieloletniej, co powodowało, że określał priorytety i cele działań na poziomie ogólnym.

W ocenie NIK, brak określenia pośrednich terminów i wartości docelowych wskaźników realizacji celów ogranicza możliwości skutecznego monitorowania realizacji przyjętych założeń. Ograniczenie to dotyczy także możliwości dokonywania pomiarów i ocen częściowych niezbędnych dla ewentualnego korygowania zaplanowanych działań w dążeniu do osiągnięcia celów, a także aktualizowania programów.

(dowód: akta kontroli str. 194-229, 230-231)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że działalność Ośrodka wpisywała się w priorytety określone w dokumentach strategicznych miasta Zgierza. Programy realizowane przez MOPS były spójne i uwzględniały wyniki rozpoznanych potrzeb w zakresie pomocy społecznej. Cele przyjęte w opracowanych przez Ośrodek MPWR nie spełniały jednak podstawowych wymogów dla prawidłowego zarządzania, nie były bowiem mierzalne i określone w czasie, co – w ocenie NIK – utrudniało skuteczne monitorowanie poziomu ich realizacji.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2012-2016 na działalność i obsługę zadań z zakresu pomocy społecznej MOPS poniósł wydatki w łącznej wysokości 154.821 tys. zł¹⁹ (w kolejnych latach odpowiednio: 24.643 tys. zł, 26.484 tys. zł, 27.437 tys. zł, 26.328 tys. zł i 49.929 tys. zł). Wzrost wydatków w 2016 r., w stosunku do roku poprzedniego, o 23.601 tys. zł (tj. o 89,6%) spowodowany był głównie rozpoczęciem – z dniem 1 kwietnia 2016 r. - realizacji programu rządowego 500+, na który wydatkowano 20.928 tys. zł. Największy udział w wydatkach – 112.339 tys. zł (72,6%) stanowiły środki pochodzące z budżetu państwa, a następnie z budżetu gminy – 39.034 tys. zł (25,2%). Pozostałą część, tj. 3.448 tys. zł (2,2%), stanowiły środki EFS, przyznane na dofinansowanie projektów:

- „Promocja integracji społecznej” - realizowanego na podstawie umowy z dnia 23 września 2008 r. zawartej pomiędzy Gminą Miasto Zgierz i Województwem Łódzkim²⁰ (wydatki z EFS wyniosły 2.307 tys. zł);

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

¹⁹ Wydatki wyniosły odpowiednio 26.484 tys. zł w 2013 r., 27.437 tys. zł w 2014 r., 26.328 tys. zł w 2015 r. i 49.929 tys. zł w 2016 r.

²⁰ Umowa nr UDA-POKL.07.01.01-10-029/08-00 zawarta pomiędzy Gminą Miasto Zgierz i Województwem Łódzkim reprezentowanym przez Wojewódzki Urząd Pracy w Łodzi w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 Priorytetu VI – „Rynek pracy otwarty dla wszystkich” oraz Priorytetu VII – „Promocja integracji społecznej”.

- „Rewitalizacja społeczna” - realizowanego na podstawie umowy z dnia 1 grudnia 2013 r. zawartej pomiędzy Gminą Miasto Zgierz, a Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich²¹ (1.127 tys. zł);
- „W Rodzinie” - realizowanego na podstawie umowy z dnia 15 listopada 2016 r. zawartej pomiędzy Gminą Miasto Zgierz i Województwem Łódzkim²² (13,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 41-77, 98, 130-147, 149-154)

W badanym okresie wzrosły wydatki na działania związane z:

- realizacją świadczeń pieniężnych wynikających z ustawy o pomocy społecznej – o 27% (z 7.054 tys. zł w 2012 r. do 8.961 tys. zł w 2016 r.);
- świadczeniami rodzinnymi i świadczeniami z funduszu alimentacyjnego – o 21,2% (z 11.200 tys. zł do 13.587 tys. zł);
- wsparciem rodziny i systemu pieczy zastępczej – o 586% (z 76 tys. zł do 521 tys. zł);
- wsparciem bezrobotnych - o 81% (ze 100 tys. zł do 181 tys. zł);

natomiast zmniejszeniu uległy wydatki na:

- dodatki mieszkaniowe - o 7,3% – z 1.159 tys. zł do 1.074 tys. zł,
- promocję integracji społecznej - o 100% (z 875 tys. zł do 0 zł).

Wydatki na utrzymanie MOPS (bez kosztów Domu Dziennego Pobytu) wzrosły z 3.886 tys. zł w 2012 r. do 4.750 tys. zł w 2016 r., tj. o 22,2%.

(akta kontroli str. 41-77, 84, 97-98, 252)

2.2. MOPS dysponował danymi dotyczącymi liczby osób/rodzin będących petentami PUP. Ewidencja i obsługa osób uprawnionych do otrzymywania zasiłków z pomocy społecznej prowadzona była przez MOPS przy wykorzystaniu programu "TT-Pomoc" firmy Top-Team TT z Warszawy, będącego programem zarządzania bazą danych, zawierającą informacje o osobach i rodzinach korzystających z pomocy społecznej. Program „TT-Pomoc”, według wyjaśnień dyrektora MOPS, zawierał wszystkie wymagane elementy określone przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Pracownicy socjalni mieli dostęp do danych o rodzinach i osobach w systemach świadczeń rodzinnych, świadczenia wychowawczego, funduszu alimentacyjnego oraz dodatków mieszkaniowych. Mieli również możliwość składania wniosków o zaświadczenie dotyczące osób zarejestrowanych w PUP przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego SEPI, którego producentem jest firma SYGNITY SA. W trakcie pracy w środowisku, pracownik socjalny miał pełną wiedzę o świadczeniach wypłacanych z innych obszarów, które miały wpływ na uprawnienia do wsparcia z pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 149-154)

Wysokość wydatków poniesionych przez MOPS w przeliczeniu na jedną osobę/rodzinę korzystającą z pomocy społecznej²³ wzrosła z 7,33 tys. zł/13,2 tys. zł w 2012 r. do 17,5 tys. zł/29,1 tys. zł w 2016 r., tj. o 139%/120%.

(dowód: akta kontroli str. 96-97)

Liczba rodzin korzystających z pomocy społecznej z powodu bezrobocia zmniejszyła się z 1.109 rodzin w 2012 r. do 817 w 2016 r. (tj. o 26,3%).

(dowód: akta kontroli str. 181)

²¹ Umowa nr 4/53/1/2013 zawarta w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki Działanie 1.2 Wsparcie systemowe instytucji pomocy i integracji społecznej Priorytetu I Zatrudnienie i integracja społeczna.

²² Umowa nr RPLD.09.02.01-10-A017/16-00 zawarta między Gminą Miasto Zgierz i Województwem Łódzkim reprezentowanym przez Wojewódzki Urząd Pracy w Łodzi, w ramach RPO Województwa Łódzkiego na lata 2014-2020, w ramach Działania IX.2 Usługi na rzecz osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym.

²³ Kwota wydatkowana przez MOPS w danym roku podzielona przez liczbę osób/rodzin korzystających z pomocy społecznej (tj. 3.363 osób/1.870 rodzin w 2012 r., 3.697 osób/2.070 rodzin w 2013 r., 3.239 mieszkańców/1.847 rodzin w 2014 r., 3.146 mieszkańców/1.829 rodzin w 2015 r., 2.859 mieszkańców/1.717 rodzin w 2016 r.).

Badaniem objęto wybraną losowo próbę 50 rodzin liczących łącznie 199 osób objętych wsparciem MOPS, udzielonym w latach 2013-2016, którym wypłacono łącznie 2.388 tys. zł świadczeń z pomocy społecznej, głównie w formie:

- zasiłku okresowego - 796 tys. zł (33,3% wypłaconych kwot);
- świadczenia rodzinnego - 625 tys. zł (26,2%);
- świadczenia wychowawczego 500+, przyznanego w 2016 r. na 78 dzieci - 350 tys. zł (14,7%);
- świadczenia pieniężnego na zakup artykułów żywnościowych - 320 tys. zł (13,4%);
- pomocy na dożywianie - 108 tys. zł (4,52%);
- zasiłku celowego - 58,8 tys. zł (2,46%);
- świadczenia pielęgnacyjnego - 51,2 tys. zł;
- zasiłku pielęgnacyjnego - 40,9 tys. zł;
- zasiłku stałego - 29,2 tys. zł.

Średnioroczna wartość pomocy finansowej dla badanych rodzin wzrosła z 9,11 tys. zł w 2013 r. do 11,1 tys. zł w 2016 r. (bez dodatku z programu 500+) oraz do 18,2 tys. zł z uwzględnieniem świadczenia wychowawczego 500+. W przeliczeniu na osobę w rodzinie wyniosło to odpowiednio (w latach 2013 i 2016 oraz z uwzględnieniem świadczenia 500+) 2,3 tys. zł, 2,8 tys. zł oraz 4,6 tys. zł. Największą pomoc w badanym okresie (175 tys. zł) uzyskała ośmioosobowa rodzina²⁴.

Przed przyznaniem przez MOPS świadczeń z pomocy społecznej weryfikowano, czy osoby ubiegające się o przyznanie tych świadczeń spełniały kryteria określone w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej oraz kryterium dochodowe na osobę w rodzinie, określone w § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej²⁵. Świadczenia przyznawano jedynie osobom spełniającym warunki określone w ww. przepisach.

(akta kontroli str. 129, 191-193)

2.3. W 2013 r. liczba rodzin korzystających ze świadczeń na podstawie ustawy o pomocy społecznej wyniosła 2.156 i była wyższa, w porównaniu do roku poprzedniego, o 285 (tj. o 15,2%). W kolejnych latach liczba ta sukcesywnie zmniejszała się – do 2.018 w 2014 r. (tj. o 6,4%), 1.962 w 2015 r. (o 2,8%) i 1.870 w 2016 r. (o 4,7%). Najliczniejszą grupę stanowiły rodziny 1-osobowe – ich liczba w kolejnych latach wynosiła odpowiednio: 1.086, 1.259, 1.222, 1.225 i 1.212. W przypadku rodzin 2-osobowych, w 2013 r. nastąpił wzrost ich liczby (z 318 do 377), zaś w kolejnych latach sukcesywny spadek – do 311, 297 i 269. Podobna tendencja wystąpiła w odniesieniu do rodzin 3-osobowych (odpowiednio: 235, 255, 245, 221 i 199) oraz 4-osobowych (137, 167, 143, 138 i 124).

Liczba osób/rodzin bezdomnych na terenie działania MOPS obniżyła się ze 125/86 w 2012 r. do 87/75 w 2016 r.²⁶, tj. odpowiednio o 30,4% oraz 12,8%.

Liczba osób/rodzin żyjących poniżej progu ubóstwa zmniejszyła się ze 2.543/1.283 w 2012 r. do 2.210/1.234 w 2016 r.²⁷, tj. odpowiednio o 13,1% oraz 3,8%.

Przyczyną poprawy sytuacji w zakresie bezdomności i ubóstwa był, w ocenie dyrektora MOPS, systematyczny spadek liczby mieszkańców (o 2,6% w podanym okresie), spowodowany migracją zarobkową i lokalową, wzrost średniego

²⁴ Rodzina z szóstką niepełnoletnich dzieci, której udzielono pomocy na kwotę: 38,5 tys. zł w 2013 r., 52 tys. zł w 2014 r., 29,5 tys. zł w 2015 r., 59,4 tys. zł w 2016 r.

²⁵ Dz. U. z 2015 r. poz. 1058.

²⁶ Odpowiednio – 125/86 osób/rodzin w 2012 r., 146/99 w 2013 r., 112/83 w 2014 r., 111/88 w 2015 r., 87/75 w 2016 r.

²⁷ Odpowiednio – 2.543/1.283 osób/rodzin w 2012 r., 3.020/1.547 w 2013 r., 2.892/1.474 w 2014 r., 2.671/1.399 w 2015 r., 2.210/1.234 w 2016 r.

miesięcznego wynagrodzenia, a także poprawą sytuacji na rynku pracy i spadkiem bezrobocia na terenie powiatu zgierskiego z 18,8% w 2012 r. do 10,5% w 2016 r.

(akta kontroli str. 96, 99, 149-154)

Podstawowym powodem trudnej sytuacji rodzin objętych pomocą MOPS były:

- ubóstwo – jego udział w strukturze pomocy rodzinom wynosił od 28,5% w 2012 r. do 33,4% w 2014 r. i 29% w 2016 r.;
- bezrobocie - jego udział w strukturze pomocy wynosił od 24,6% w 2012 r. do 26,2% w 2013 r. i 19,2% w 2016 r.;
- długotrwała lub ciężka choroba – jej udział w strukturze pomocy wynosił od 15,3% w 2012 r. do 8,26% w 2014 r. i 16% w 2016 r.;
- niepełnosprawność – jej udział w strukturze pomocy wynosił od 14,2% w 2012 r. do 15,5% w 2016 r.²⁸.

(akta kontroli str. 99)

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 odpowiadających godności człowieka. Działania MOPS skierowane były do osób ubogich, bezrobotnych, mających problemy opiekuńczo-wychowawcze, chorych, uzależnionych oraz niepełnosprawnych. Zakres wsparcia obejmował zarówno aktywizację, udzielanie informacji, jak i zaspokajanie potrzeb w zakresie dożywiania, bezdomności i problemów życiowych.

Poradnictwem specjalistycznym (prawnym i psychologicznym), objęto w badanym okresie łącznie 350 rodzin²⁹ liczących 701 osób³⁰. W analizowanym okresie liczba rodzin objętych poradnictwem specjalistycznym obniżyła się o 51,8% (ze 112 w 2012 r. do 54 w 2016 r.), a liczba osób zmniejszyła się o 63,2% (z 239 do 88).

Pracą socjalną objęto od 1.876 rodzin (liczących 3.468 osób) w 2012 r. do 2.059 rodzin (3.841 osób) w 2013 r. i 1.796 rodzin (3.047 osób) w 2016 r.³¹.

Wpływ na zakres wsparcia i poradnictwa specjalistycznego miał spadek liczby osób korzystających ze świadczeń MOPS.

(dowód: akta kontroli str.100, 149-154)

W 2016 r. MOPS przyjął łącznie 4.223 wnioski o ustalenie prawa do świadczenia wychowawczego 500+, wydając na to świadczenie kwotę 20.928 tys. zł. Powyższym świadczeniem objęto łącznie 3.631 rodzin oraz 4.981 dzieci.

(dowód: akta kontroli str. 256)

Pracownicy socjalni MOPS zawarli w badanym okresie, na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, łącznie 830 kontraktów socjalnych z osobami lub rodzinami celem wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu³².

(dowód: akta kontroli str. 101, 175-178)

2.4. W badanym okresie nie stwierdzono przypadków odmowy pomocy osobom zakwalifikowanym do jej otrzymania z powodu braku środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 103, 122-126, 168, 256)

2.5. W związku z pełnym zaspokojeniem zgłaszanych potrzeb, MOPS dokonał zwrotu niewykorzystanych środków finansowych w łącznej wysokości 948 tys. zł³³, w tym najwięcej (377 tys. zł), tj. 39,8%, stanowiły środki niewykorzystane w 2016 r. Zwrot niewykorzystanych środków finansowych dotyczył rozdziałów:

²⁸ Powyżej podano wartości skrajne (od najniższej do najwyższej), a także odnotowane w 2016 r. (jeśli nie wystąpiły w przypadkach skrajnych).

²⁹ Odpowiednio – 112 rodzin w 2012 r., 74 w 2013 r., 50 w 2014 r., 60 w 2015 r., 54 w 2016 r.

³⁰ Odpowiednio – 239 osób w 2012 r., 143 w 2013 r., 108 w 2014 r., 123 w 2015 r., 88 w 2016 r.

³¹ Odpowiednio – 1.876 rodzin (3.468 osób w tych rodzinach) w 2012 r., 2.059 rodzin (3.841 osób) w 2013 r., 1.925 rodzin (3.514 osób) w 2014 r., 1.886 rodzin (3.315 osób) w 2015 r., 1.796 rodzin (3.047 osób) w 2016 r.

³² Odpowiednio – 134 w 2012 r., 198 w 2013 r., 166 w 2014 r., 196 w 2015 r., 136 w 2016 r.

³³ Odpowiednio – 348 tys. zł z 2013 r., 113 tys. zł z 2014 r., 110 tys. zł z 2015 r., 377 tys. zł z 2016 r.

- 85212 „Świadczenia rodzinne, z funduszu alimentacyjnego oraz składki na ubezpieczenia emerytalno-rentowe” (228 tys. zł z 2013 r., 98 tys. zł z 2014 r., 96,2 tys. zł z 2015 r., 199 tys. zł z 2016 r.);
- 85214 „Świadczenia społeczne” (odpowiednio - 73,1 tys. zł, 4,9 tys. zł, 3,4 tys. zł, 59,9 tys. zł);
- 85216 „Zasiłki stałe” (odpowiednio – 46,4 tys. zł, 10 tys. zł, 10,1 tys. zł, 8,9 tys. zł);
- 85211 „Świadczenia wychowawcze” (109 tys. zł z 2016 r.).

(akta kontroli str. 165-167)

Powodem zwrotu niewykorzystanych środków finansowych była trudność w dokładnym wymiarowaniu potrzeb finansowych oraz poprawiająca się sytuacja finansowa mieszkańców Zgierza.

(akta kontroli str. 165-167, 230-231)

2.6. Skuteczność przyznawanej przez MOPS pomocy społecznej oceniana była na podstawie udziału beneficjentów korzystających z pomocy społecznej w kolejnych latach.

W latach 2012-2016 liczba podopiecznych, którzy otrzymali wsparcie w formie zasiłków celowych i okresowych oraz dożywiania, ulegała sukcesywnemu zmniejszaniu o: 24,3% w 2013 r., 32,9% w 2014 r., 26,1% w 2015 r. i 31,1% w 2016 r. W 2016 r., w stosunku do roku 2012, liczba korzystających z pomocy klientów MOPS zmalała o 58%.

Zgodnie w wyjaśnieniach dyrektora MOPS, jedną z przyczyn spadku liczby klientów Ośrodka była m.in. skuteczna kontrola realizacji zadań publicznych z zakresu pomocy społecznej zleczanych organizacjom pozarządowym (usługi opiekuńcze, usługi schronienia osobom bezdomnym i pomocy w zakresie dożywiania) oraz realizacja wielu różnych programów i projektów współfinansowanych ze środków zewnętrznych. Wszystkie działania aktywizacyjno-integracyjne pobudzały klientów MOPS do działania w kierunku zmian i poprawy ich sytuacji życiowej. Pomoc finansowa oraz wszystkie podejmowane przez Ośrodek działania nakierowane były przede wszystkim na realizację najskuteczniejszych rodzajów pomocy i ograniczenie liczby klientów pomocy społecznej.

(akta kontroli str. 179-188)

2.7. MOPS dokonał na koniec 2016 r. wstępnej analizy skuteczności programu rządowego „Rodzina 500+”. Analiza polegała na zebraniu informacji od pracowników socjalnych i pracowników Zespołu ds. Rodziny, a jej wyniki przedstawione zostały na sesji Rady Miasta Zgierz w marcu 2017 r. Przy przyjmowaniu od dnia 1 sierpnia 2017 r. wniosków na kolejny okres zasiłkowy (2017/2018), rozpoczęto przeprowadzanie wśród wnioskodawców ankiety dotyczącej wykorzystania środków z programu 500+.

W związku z realizacją powyższego programu, MOPS nie zaobserwował znaczącego zmniejszenia się liczby podopiecznych, jednak zauważył malejącą liczbę osób występujących o wsparcie finansowe w postaci zasiłków celowych na odzież, podręczniki szkolne, itp. Pracownicy Zespołu ds. świadczeń rodzinnych i świadczenia wychowawczego często wskazywali na pozytywny aspekt programu 500+, jakim była widoczna poprawa poziomu życia wielu rodzin.

Dyrektor MOPS wyjaśnił, iż wdrożenie powyższego programu było najbardziej skutecznym i wymiernym ze wszystkich dotychczasowych działań państwa mających na celu pomoc rodzinom w przezwyciężaniu trudnych sytuacji życiowych. Wypłacane świadczenia wychowawcze pozwoliły rodzinom nie tylko zakupić niezbędne artykuły, ale także zaspokoić dzieciom inne potrzeby, np. związane z rozrywką, rekreacją, wypoczynkiem, itp. Widoczna stała się poprawa poziomu życia wielu rodzin żyjących na granicy skrajnego ubóstwa.

(akta kontroli str. 179-187)

2.8. Badaniem objęto dokumentację wybranych losowo 10 rodzin, których dotyczył problem bezrobocia, oraz działania MOPS prowadzone w celu przezwyciężenia ich trudnej sytuacji.

Z osobami lub rodzinami znajdującymi się w trudnej sytuacji życiowej zawierane były kontrakty socjalne celem wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Decyzje o: odmowie przyznania świadczenia, uchyleniu decyzji o przyznaniu świadczenia lub o wstrzymaniu świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, wydawane były przez MOPS w oparciu o przesłanki określone w art. 11 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. W przypadku stwierdzenia przez pracownika socjalnego marnotrawienia przyznanych świadczeń, bądź marnotrawienia własnych zasobów finansowych, następowało przyznanie pomocy w formie świadczenia niepieniężnego – talonów do sklepu (umowa z Tesco), przelewów na konta dostawców mediów, najemców lokali mieszkalnych, sprzedawców posiłków, itp.

Spośród 10 badanych przypadków, tylko w jednym zakończono udzielanie pomocy finansowej w wyniku usamodzielnienia się czteroosobowej rodziny. W pozostałych 9 przypadkach pomoc w postaci zasiłków i świadczeń pieniężnych wypłacana była nadal. Łącznie pomoc finansowa wypłacona 10 badanym rodzinom wzrosła z 90,2 tys. zł w 2013 r. do 201 tys. zł w 2016 r.

(akta kontroli str. 175-178)

2.9. Zgodnie z wyjaśnieniami dyrektora MOPS, pozyskane w badanym okresie środki finansowe z budżetu gminy, budżetu państwa i innych źródeł w pełni zaspokajały potrzeby petentów MOPS.

(dowód: akta kontroli str. 91, 165-167)

2.10. Program dożywiania realizowany był przez MOPS w formie przyznania zasiłków celowych na zakup żywności lub posiłku oraz zakupu posiłku w przedszkolu, szkole, jadalni i Domu Dziennego Pobytu. Na jego realizację wydatkowano w latach 2013-2016 łącznie 4.776 tys. zł³⁴, w tym 3.459 tys. zł (72,4%) ze środków dotacji celowej. Rzeczowy zakres pomocy miał tendencję malejącą, dożywianiem objętych było od 3.344 osób w 2013 r. do 2.459 osób w roku 2016 (73,5%), w tym z formy zakupu posiłku skorzystało od 554 osób w 2013 r. do 399 osób w 2016 r. (72,0%), a z zasiłku celowego na dożywianie od 3.253 osób w 2013 r. do 2.397 osób w 2016 r. (73,7%). Liczba osób, którym zakupiono posiłki w barze zmniejszyła się z 53 do 50 osób, a wartość posiłków z 45,5 tys. zł do 38,5 tys. zł.

Zmniejszenie pomocy na dożywianie, w tym liczby osób uczestniczących w programie o 26,5%, korzystających z formy zakupu posiłku o 28%, zasiłku celowego na dożywianie o 26,3%, liczby osób korzystających z posiłków w jadalni o 5,7%, wynikało z niższego bezrobocia i poprawy sytuacji na rynku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 191-193, 256)

Realizując zadanie zapisane w art. 17 ust. 1 pkt 16 ustawy o pomocy społecznej, MOPS zapewnił miejsce w domach pomocy społecznej (DPS) łącznie 516³⁵ spośród 520 mieszkańców gminy, którym wydano decyzję w tym zakresie. Cztery osoby psychicznie chore lub niepełnosprawne intelektualnie, z uwagi na brak wolnych miejsc, umieszczone zostały na listach oczekujących na przyjęcie do DPS, prowadzonych przez powiatowe centra pomocy rodzinie z terenu województwa łódzkiego.

(dowód: akta kontroli str. 106-121)

2.11. Monitorowanie przez MOPS procesu wdrażania SRPS oraz realizacji SRMZ polegało na zbieraniu i analizowaniu informacji dotyczących realizowanych zadań z zakresu pomocy społecznej oraz przekazywaniu ich zespołowi oceniającemu

³⁴ Odpowiednio: 1.349 tys. zł w 2013 r., po 1.108 tys. zł w latach 2014 i 2015, 1.211 tys. zł w 2016 r.

³⁵ W domu pomocy społecznej umieszczono 96 osób w 2012 r., 91 w 2013 r., 99 w 2014 r., 106 w 2015 r., 124 w 2016 r.

realizację strategii. Zebrane informacje wskazywały na obniżenie poziomu bezrobocia oraz bezdomności w Zgierzu.

Monitorowanie SRPS znalazło odzwierciedlenie w raporcie monitoringowym, przedłożonym na sesji Rady Miasta w dniu 29 czerwca 2017 r. przez Zespół ds. oceny Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych dla miasta Zgierza, w którym oceniono, że większość zaplanowanych na 2016 r. zadań została wdrożona w zadowalającym stopniu, a pozostałe są w trakcie realizacji. Jak wynika z raportu, zrealizowane zadania przyczyniły się do ograniczenia ubóstwa, bezrobocia czy bezdomności, jednak w dalszym ciągu należało dążyć do podejmowania działań skutecznie eliminujących te zjawiska.

Sprawozdanie z realizacji MPWR przedkładane były Prezydentowi Miasta Zgierza w latach 2013-2016 w terminie umożliwiającym przedłożenie przez Prezydenta Radzie Gminy sprawozdania z realizacji zadań z zakresu wspierania rodziny przeżywającej trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych oraz przedstawienie potrzeb związanych z realizacją zadań, zgodnie z art. 179 ust. 1 ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej.

Dokonane oceny wynikające z analiz mierników były rzetelne i wskazywały na właściwe wspomaganie rodzin w środowisku lokalnym poprzez realizację programów profilaktycznych (np. w 2016 r. zorganizowano 4 programy), organizowanie imprez dla rodzin (52), projektów na rzecz rodzin (9), giełd pracy (79).

(akta kontroli str. 182, 186)

2.12. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora MOPS, realizowane działania zmierzały do osiągnięcia celów ustalonych w dokumentach strategicznych.

Realizacja projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej wpłynęła na poprawę sytuacji życiowej mieszkańców, wyrównanie szansy życiowej grup najsłabszych społecznie oraz zapobieganie marginalizacji i wykluczeniu tych grup. Dzięki działaniom skierowanym na niwelowanie niekorzystnych tendencji dziedziczenia ubóstwa, tworzeniu sprzyjających warunków do uczestnictwa w różnych formach aktywizacji zawodowej i społecznej, utworzeniu Klubu Integracji Społecznej, uzyskano zwiększenie aktywności i zaangażowania osób bezrobotnych. Wszystkie podejmowane działania z zakresu aktywizacji zawodowej i społecznej, jak prace społecznie użyteczne, czy PAI, przyczyniły się do ograniczenia zjawiska wykluczenia społecznego i poprawy sytuacji osób i rodzin zagrożonych ubóstwem. Zmniejszyła się zarówno stopa bezrobocia, jak i liczba rodzin korzystających z pomocy społecznej.

Cel strategiczny obejmujący rozwijanie zintegrowanego wsparcia na rzecz osób starszych i niepełnosprawnych, został częściowo osiągnięty dzięki przystąpieniu do Programu Wieloletniego „Senior Wigor”. W ramach tego programu powstał Dzienny Dom „Senior - WIGOR” pozbawiony barier architektonicznych, do którego kierowano osoby w wieku 60+.

Uchwalenie polityki senioralnej pozwoliło na utworzenie karty seniora dla osób w wieku 60+, uprawniającej do korzystania ze zniżek na zakup produktów i usług u partnerów, którzy przystąpili do projektu. Ponadto, dla seniorów organizowane były imprezy okolicznościowe, np. zabawa sylwestrowa, wycieczki.

Realizacja celu strategicznego obejmującego reintegrację osób bezdomnych ze środowiskiem lokalnym_polegała na wsparciu udzielanym bezdomnym, których liczba na koniec 2016 r. na terenie Zgierza wynosiła 87 osób. Osoby te kierowane były do schroniska dla bezdomnych, z którym MOPS miał podpisaną umowę i realizowany był z nimi program wychodzenia z bezdomności. Osoby te miały możliwość udziału w szkoleniach realizowanych w ramach projektów unijnych oraz w pracach społecznie użytecznych.

Realizacja działań zmierzających do osiągnięcia celów zawartych w SRPS, jak i innych programach z zakresu polityki społecznej, była możliwa dzięki szerokiej, sprawnie działającej sieci partnerstwa międzysektorowego oraz między instytucjami działającymi na rzecz rozwiązywania problemów społecznych. W Zgierzu zawarto wiele partnerstw pomiędzy przedsiębiorcami, a władzami miasta w celu realizacji projektów „Karta Dużej Rodziny” oraz „Karta Seniora”. Ponadto, znaczącym było partnerstwo pomiędzy MOPS, a PUP, a jego zwieńczeniem była podpisana umowa na rzecz promocji zatrudnienia oraz rozwoju zasobów ludzkich w zakresie organizacji staży, wymiany informacji na temat przewidywanych działań aktywizacyjnych dla klientów MOPS zarejestrowanych w PUP. Dodatkowo, przy MOPS w Zgierzu, od 2012 r. działało centrum wolontariatu, w ramach którego wolontariusze wspierali osoby starsze, niepełnosprawne, rodziny z dziećmi.

(akta kontroli str. 85-95)

2.13. Badanie czterech projektów (o których mowa w pkt 1.7 niniejszego wystąpienia) realizowanych przez MOPS w latach 2013-2016 o łącznej wartości 2.564 tys. zł wykazało, że poniesione wydatki przyniosły zakładane rezultaty. I tak:

- w przypadku projektu „Jestem potrzebny, chcę być potrzebny”, kwalifikacje zawodowe zdobyło łącznie 101 osób;
- w wyniku realizacji projektu „Społecznie aktywni – by żyło się lepiej”: kwalifikacje zawodowe zdobyło 21 osób, wyremontowano klatki schodowe w dwóch kamienicach z obszaru rewitalizowanego, zagospodarowano tereny zielone wokół remontowanych kamienic, zorganizowano siłownię zewnętrzną w parku miejskim, zorganizowano bezpłatne zajęcia sportowe skierowane do różnych grup wiekowych, 10 seniorów zdobyło umiejętności obsługi komputera, zaprowadzono klub młodzieżowy, w tym warsztaty ze specjalistami z różnych zakresów, prowadzono korepetycje dla młodzieży przygotowującej się do egzaminu maturalnego, zorganizowano 2-dniowy wyjazd integracyjny i piknik rodzinny, a warsztaty artystyczne ukończyło 15 osób;
- w przypadku projektu „Senior-WIGOR”, zaadaptowano pomieszczenia budynku Ośrodka Wsparcia w Zgierzu na potrzeby funkcjonowania Dziennego Domu „Senior-WIGOR” utworzonego dla 50 osób 60+ nieaktywnych zawodowo przy zatrudnieniu 9 osób, dla 20 osób uczestniczących w projekcie zorganizowano 11 spotkań z „kinezylogiem” edukacyjnym, fizjoterapeutą, ciekawą osobą, wycieczki do teatru i groty solnej, zajęcia kulinarne oraz samoobrony i udzielania pierwszej pomocy medycznej, spotkanie wigilijne, zajęcia bukieciarskie, spotkania indywidualne, warsztatowe, Sylwestrowe;
- w ramach programu PAI, kompleksowa pomoc udzielona została 19 bezrobotnym, z których 17 ukończyło szkolenie, a 2 podjęło pracę.

Realizacja powyższych projektów miała wpływ na osiągnięcie celów określonych w strategiach. Działania przyczyniły się do zmniejszenia negatywnych skutków przemian gospodarczych poprzez przezwyciężenie trudnej sytuacji mieszkańców Zgierza.

(akta kontroli str. 162-164, 168-178, 253-257)

2.14. MOPS nie odnotował wpływu skarg i wniosków zgłaszanych przez podopiecznych na prowadzoną działalność i jakość świadczonych usług. Zarejestrowana w Urzędzie Miasta Zgierza skarga na naruszenie norm etycznych przez pracowników socjalnych MOPS, uznana została za bezzasadną.

Według prowadzonej w Ośrodku ewidencji odwołań od wydanych decyzji i rozstrzygnięć w sprawach wysokości przyznanego świadczenia, odmowy jego przyznania lub żądania zwrotu niesłusznie wypłaconego świadczenia, w badanym okresie odwołania złożyło 119 osób. W 2016 r. ilość odwołujących się osób, w porównaniu z 2012 r., zmalała o 18,5% (z 27 do 22 osób). Odwołania złożone

w ustawowym terminie do MOPS przekazane zostały do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Łodzi.

(dowód: akta kontroli str. 256)

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

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że MOPS prawidłowo realizował zbadane programy z obszaru pomocy społecznej. Podejmowane działania przyczyniały się do osiągnięcia celów określonych w dokumentach strategicznych i programowych, a ocena stopnia ich realizacji była przedmiotem prowadzonego monitoringu. Poniesione wydatki służyły poprawie sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców Zgierza. Począwszy od 2013 r., liczba rodzin objętych pomocą Ośrodka ulegała zmniejszeniu, czemu towarzyszyła poprawa sytuacji gospodarczej w kraju i sytuacji na rynku pracy. Skuteczność zbadanej pomocy finansowej udzielonej 10 rodzinom była jednak ograniczona, bowiem tylko w jednym przypadku umożliwiła rodzinie funkcjonowanie bez pomocy MOPS.

IV. 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 Kontroli³⁶, odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy 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 29 września 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Dyrektor
Przemysław Szewczyk

Kontroler

Jan Pawlak
główny specjalista k.p.


.....
podpis
.....
Podpis

³⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

