



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU. 410.012.07.2017

P/17/070

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/070 Rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast istotnie dotkniętych skutkami zmian gospodarczych
Okres objęty kontrolą	Lata 2013–2016, z uwzględnieniem zdarzeń wcześniejszych, mających wpływ na kontrolowaną działalność.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	Jerzy Bielak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LLU/127/2017 z 21.08.2017 r. Szczepan Olejnik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli Nr LLU/133/2017 z 4.09.2017 r. (dowód: akta kontroli tom I str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Chełmie (dalej: „Ośrodek” lub „MOPR”), ul. Kolejowa 8, 22-100 Chełm
Kierownik jednostki kontrolowanej	Artur Juszcak, Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Chełmie od 2.06.2017 r., wcześniej - od 16.03.2016 r. do 1.06.2017 r. pełniącym obowiązki dyrektora MOPR był Waldemar Koziół, a od 20.02.2017 r. do 15.03.2016 r. dyrektorem MOPR była Lucyna Kozaczuk. (dowód: akta kontroli tom I str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach 2013-2016 MOPR prawidłowo realizował określone w dokumentach strategiczno-programowych cele, które przyczyniły się do zmniejszenia skali problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców Miasta Chełm.

MOPR rzetelnie wywiązywał się z obowiązków związanych z uczestnictwem w przygotowaniu dokumentów strategicznych Miasta Chełm. Skutecznie pozyskiwał dodatkowe środki finansowe na realizację powierzonych zadań. Wydatki na realizację badanych czterech projektów poniesiono prawidłowo, a zakładane cele zostały osiągnięte. W badanym okresie liczba rodzin korzystających z pomocy społecznej zmniejszyła się z 2.416 do 2.227 (o 7,8%), a liczba osób – z 5.611 do 4.848 (o 13,6%). Szczegółowa analiza sytuacji 10 rodzin² dotkniętych problemem bezrobocia wykazała, że uzyskana pomoc stanowiła dla nich istotne wsparcie w przezwyciężeniu w tym okresie trudności życiowych.

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 Wybranych losowo spośród 50 rodzin w badanym okresie.

Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła 2015 r. i polegała na niezapewnieniu wymaganej przepisem art. 110 ust. 11 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³ liczby pracowników socjalnych w Ośrodku.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Programowanie kierunków działań, uwzględniających wyniki rozpoznanych problemów

Opis stanu
faktycznego

1.1. W latach 2013-2016 w Chełmie obowiązywały uchwalone przez Radę Miasta⁴ Chełm dwie „Strategie rozwiązywania problemów społecznych Miasta Chełma”: wcześniejsza, na lata 2005-2015⁵ i aktualnie obowiązująca, na lata 2016-2020⁶. W Strategii 2005-2015⁷ wskazano jeden cel główny – aktywne i zintegrowane środowisko lokalne gwarantujące godne, bezpieczne życie mieszkańców, dla którego określono 7 celów szczegółowych: 1) pozyskiwanie funduszy unijnych na realizację programów dotyczących podnoszenia kwalifikacji oraz zmianę umiejętności zawodowych osób bezrobotnych, 2) ograniczenie obszaru ubożenia rodzin – kierunkami działań były ochrona najsłabszych grup społecznych przed skutkami ubożenia oraz wsparcie finansowe i emocjonalne dla całej rodziny, 3) poprawa funkcjonowania rodzin naturalnych poprzez m.in. zawieranie kontraktów motywujących z zakresu udzielanej pomocy, powstawanie grup samopomocowych, profilaktyka w sytuacjach trudnych w rodzinach – powstanie Ośrodka Interwencji Kryzysowych, poradnictwo dla rodzin naturalnych i zastępczych, zespół interdyscyplinarny, system wsparcia dla dzieci trudnych i pozbawionych opieki rodziców – „Program opieki nad dzieckiem i rodziną w Chełmie na lata 2007-2012” i „Program wspierania rodziny i rozwoju pieczy zastępczej Miasta Chełm na lata 2014-2016”, 4) zapewnienie osobom niepełnosprawnym i starszym pełnego uczestnictwa w życiu społecznym, 5) profilaktyka i ograniczenie problemów wynikających z uzależnienia od narkotyków, alkoholu i przemocy – m.in. edukacja społeczeństwa w zakresie profilaktyki uzależnień, organizowanie systemu wsparcia dla rodzin z problemem uzależnień, 6) efektywna pomoc społeczna - wsparcie osób i rodzin dotkniętych długotrwałym bezrobociem, rozwijanie form rodzinnej opieki zastępczej, 7) przeciwdziałanie rozwojowi chorób społecznych. W harmonogramie wdrażania Strategii 2005-2015 określono priorytety i cele, wyniki działań, okres realizacji, źródła finansowania i jednostki realizujące, w tym m.in. MOPR. Monitoring miał być prowadzony systemem sprawozdawczym w skali roku przez jednostkę realizującą zadanie.

(dowód: akta kontroli tom I str. 6-59)

W Strategii 2016-2020⁸ przyjęto cztery cele strategiczne: 1) zintegrowana polityka społeczna, 2) skuteczny system opieki nad rodziną, 3) promocja zdrowego trybu życia, profilaktyka i rozwiązywanie problemów uzależnień, 4) integracja społeczna i zawodowa oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. W ramach pierwszego celu strategicznego określono dwa cele szczegółowe: zwiększenie wykorzystania środków i zasobów na cele społeczne oraz budowa szerokiego partnerstwa społecznego, dla których wyznaczono siedem głównych kierunków

³ Dz. U. z 2017 r., poz. 1769, ze zm. Dalej „ustawa o pomocy społecznej”.

⁴ Dalej: „RM”.

⁵ Przyjęta Uchwałą Nr XXXII/370/05 Rady Miasta Chełm z dnia 9.06.2005 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwiązywania problemów społecznych na terenie Miasta Chełma w latach 2005-2015”, zwanej dalej „Strategią 2005-2015”.

⁶ Przyjęta Uchwałą Nr XVIII/203/16 Rady Miasta Chełm z dnia 14.06.2016 r. w sprawie przyjęcia „Strategii rozwiązywania problemów społecznych Miasta Chełm na lata 2016-2020”, zwanej dalej „Strategią 2016-2020”.

⁷ Opracowanie własne Urzędu Miasta Chełm.

⁸ Opracowanie firmy zewnętrznej.

działań⁹. Zagadnienia dotyczące opieki nad rodziną i dzieckiem zostały także ujęte w drugim celu strategicznym poprzez wyznaczenie następujących kierunków działania: realizacja „Programu wspierania rodziny i rozwoju pieczy zastępczej”, realizacja programów dożywiania oraz wsparcia materialnego dla rodzin najuboższych, utworzenie na terenie miasta placówki wsparcia dziennego. W czwartym celu strategicznym określono osiem kierunków działań, w tym: zatrudnianie w ramach robót publicznych, prac interwencyjnych, społecznie użytecznych, praktyk i staży we współpracy z Powiatowym Urzędem Pracy¹⁰ w Chełmie; opracowanie i realizowanie projektów służących aktywizacji osób bezrobotnych, w tym współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej¹¹; rozwój form wsparcia sprzyjających tworzeniu osobistego potencjału zatrudniania osób bezrobotnych; upowszechnianie ofert pracy, szkoleń; podejmowanie działań pobudzających rozwój przedsiębiorczości mieszkańców. Strategia ta zawierała elementy określone w art. 16b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, tj.: diagnozę sytuacji społecznej, prognozę zmian w zakresie objętym strategią, cele strategiczne (i szczegółowe) projektowanych zmian, kierunki niezbędnych działań, sposób realizacji strategii, wskaźniki realizacji działań. MOPR uczestniczył w konsultacjach i uzgodnieniach zapisów zawartych w Strategii, w szczególności w zakresie diagnozy problemów społecznych Miasta Chełm.

(dowód: akta kontroli tom I str. 60-153, tom II str. 484-488)

W badanym okresie MOPR również realizował lub uczestniczył w realizacji innych programów wynikających z rozpoznanych potrzeb, zainicjowanych przez Urząd Miasta Chełm: „Miejski program przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie na lata 2013-2015”¹² oraz na lata 2016-2018¹³, „Program wspierania rodziny i rozwoju pieczy zastępczej na lata 2014-2016”, „Miejski program przeciwdziałania narkomanii na lata 2011-2013”¹⁴ oraz na lata 2014-2016¹⁵. MOPR uczestniczył też w realizacji programów wdrożonych przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, takich jak: „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2013-2020¹⁶, „Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014-2020”¹⁷, „By pomóc rodzinie” w ramach Programu PL 14 – „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć”¹⁸, resortowy program „Asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej” i program „Rodzina 500 plus” oraz – z inicjatywy Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych¹⁹ - w realizacji programu „Aktywny Samorząd”.

(dowód: akta kontroli tom I str. 186-232, 250-288, 527-554, tom II str. 276-324, 453-456)

⁹ M.in.: prowadzenie systematycznego monitoringu problemów społecznych oraz analizy istniejących zasobów, prowadzenie analiz dotyczących efektywności, skuteczności oraz trafności udzielonej pomocy, pobudzenie aktywności społecznej mieszkańców i włączenie ich w rozwiązywanie lokalnych problemów.

¹⁰ Dalej „PUP”.

¹¹ Dalej „UE”.

¹² Przyjęty Uchwałą Nr XXVI/300/12 Rady Miasta Chełm z dnia 28.12.2012 r. w sprawie Miejskiego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie na lata 2013-2015.

¹³ Przyjęty Uchwałą Nr XVII/192/16 Rady Miasta Chełm z dnia 26.04.2016 r. w sprawie Miejskiego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie na lata 2016-2018.

¹⁴ Przyjęty Uchwałą Nr III/25/10 Rady Miasta Chełm z dnia 14.12.2010 r. w sprawie Miejskiego programu przeciwdziałania narkomanii na lata 2011-2013.

¹⁵ Przyjęty Uchwałą Nr XXXVII/426/13 Rady Miasta Chełm z dnia 30.12.2013 r. w sprawie Miejskiego programu przeciwdziałania narkomanii na lata 2014-2016.

¹⁶ Uchwała Nr 221 Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2013 r. w sprawie ustanowienia wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020 (M.P. z 2015 r., poz. 821).

¹⁷ Krajowy program operacyjny współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Najbardziej Potrzebującym, który realizowany jest w oparciu o rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 223/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (Dz. Urz. UE L 72 z 12.03.2014 r., str. 1).

¹⁸ Współfinansowanego ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2009-2014.

¹⁹ Dalej „PFRON”.

1.2. W latach 2013-2016 MOPR realizował systemowy projekt z zakresu pomocy społecznej „Razem wśród ludzi” (w latach 2008-2015) w ramach współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego²⁰ Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki²¹, Działanie 7.1²², poddziałanie 7.1.1. i 7.1.2. Podstawą realizacji projektu była umowa ramowa nr POKL.07.01.02-06-006/08-00 z dnia 30.06.2008 r., aneksowana corocznie do 2014 r., zawarta pomiędzy Miastem Chełm reprezentowanym przez Prezydenta, z upoważnienia którego działał dyrektor MOPR, a Samorządem Województwa Lubelskiego, w którego imieniu umowę podpisał dyrektor Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Lublinie (WUP)²³. Celem programu była aktywizacja społeczno-zawodowa osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, podnoszenie lub nabycie nowych kwalifikacji zawodowych przez osoby bezrobotne i nieaktywne zawodowo, tj. cele spójne z założeniami Strategii 2005-2015 (1 cel szczegółowy - pozyskiwanie funduszy unijnych, kierunki działań 1 i 2 – realizacja programów dotyczących podnoszenia kwalifikacji, zmiany umiejętności zawodowych osób bezrobotnych, profilaktyka zjawisk dotyczących marginalizacji i wykluczenia społecznego niepełnosprawnych, bezrobotnych, bezdomnych). Ponadto MOPR w dniu 19.12.2016 r. zawarł z WUP w Lublinie umowę o dofinansowanie projektu „Chcesz-Możesz-Potrafisz” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020, współfinansowanego ze środków EFS. Celem głównym projektu było zahamowanie zjawiska uzależniania od pomocy społecznej, dziedziczenia biedy i niekorzystnych postaw społecznych oraz poprawa dostępu do rynku pracy 40 osób (22 kobiet i 18 mężczyzn) zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Projekt ten wpisywał się w czwarty cel strategiczny - integracja społeczna i zawodowa oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i pierwszy cel szczegółowy, realizując drugi kierunek działań - opracowanie i realizowanie projektów służących aktywizacji osób bezrobotnych, w tym współfinansowanych ze środków UE.

(dowód: akta kontroli tom I str. 6-153, 309-334, tom II str. 1-72)

1.3. W latach 2013-2016 Rada Miasta Chełm nie kierowała do wdrożenia przez MOPR lokalnych programów pomocy społecznej na podstawie art. 110 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej.

MOPR na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej opracował i realizował w latach 2009-2015 Program Aktywności Lokalnej (PAL) „Partner”²⁴ w ramach projektu systemowego „Razem wśród ludzi”. Głównym celem Programu „Partner” było zwiększenie aktywności mieszkańców, szczególnie grup zagrożonych wykluczeniem społecznym we wszystkich obszarach życia społecznego, w tym także na rynku pracy oraz zwiększenie ich potencjału rozwojowego. W Programie określono: cele szczegółowe (9), kierunki działań, przewidywane efekty, realizatorów, w tym m.in. MOPR, źródła finansowania – EFS, środki samorządu oraz monitoring – sprawozdanie i raport końcowy wraz z wnioskami. W ramach programu w latach 2013–2014 przeszkolono 74 kobiety²⁵, w tym bezrobotne bez stażu pracy z wykształceniem podstawowym i gimnazjalnym. Osoby te uczestniczyły w kursach małej gastronomii i komputerowych oraz korzystały z poradnictwa psychologicznego i doradztwa zawodowego.

(dowód: akta kontroli tom I str. 438-461, 513-524, tom II str. 440-447)

²⁰ Dalej „EFS”.

²¹ Dalej „POKL”.

²² Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji.

²³ Instytucja Wdrażająca (Instytucja pośrednicząca II stopnia).

²⁴ Przyjęty Uchwałą Nr XXIX/275/08 Rady Miasta Chełm z dnia 17.12.2008 r. w sprawie przyjęcia „Programu aktywności lokalnej PARTNER dla Miasta Chełm na lata 2009-2013”, zmieniony Uchwałą Nr XLI/474/14 Rady Miasta Chełm z dnia 29.05.2014 r., która przedłużyła okres obowiązywania projektu na lata 2009-2015.

²⁵ W 2013 r. - 51 osób (dwie edycje), a w 2014 r. - 23 osoby.

1.4. W programach, podobnie jak w przypadku Strategii 2005-2015 i 2016-2020, zostały określone priorytety i cele, m.in. strategiczne i szczegółowe oraz kierunki działań.

(dowód: akta kontroli tom I str. 6-167, 186-232, 513-554, tom II str. 276-316)

1.5. Realizowane przez MOPR w latach 2013-2016 programy i projekty były zgodne z celami, określonymi w Strategiach 2005-2015 i 2016-2020:

- „Miejski program przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie na lata 2013-2015” odnosił się do 6 celu szczegółowego - efektywna pomoc społeczna i 4 kierunku działania – wsparcie osób i rodzin będących w sytuacji kryzysowej Strategii 2005-2015;
- „Miejski program przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie na lata 2016-2018” odnosił się do II celu strategicznego - skuteczny system opieki nad rodziną i 2 celu szczegółowego – przeciwdziałanie przemocy w rodzinie Strategii 2016-2020;
- Program „By pomóc rodzinie” – „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć”, realizowany w latach 2014-2015, odnosił się do 6 celu szczegółowego - efektywna pomoc społeczna oraz 4 kierunku działania – wsparcie osób i rodzin będących w sytuacji kryzysowej Strategii 2005-2015;
- „Program wspierania rodziny i rozwoju pieczy zastępczej na lata 2014-2016” odnosił się do 6 celu szczegółowego, 6 kierunku działania – rozwijanie form rodzinnej opieki zastępczej Strategii 2005-2015 oraz do II celu strategicznego i pierwszego celu szczegółowego Strategii 2016-2020;
- program „Asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej”, realizowany w latach 2013-2016, odnosił się do 6 celu szczegółowego, 6 kierunku działania - rozwijanie form rodzinnej opieki zastępczej Strategii 2005-2015 oraz do II celu strategicznego - skuteczny system opieki nad rodziną, 1 celu szczegółowego - skuteczny system opieki nad rodziną i dzieckiem, kierunku działania – realizacja programu wspierania rodziny i rozwoju pieczy zastępczej, wspieranie rodzin dysfunkcyjnych poprzez rozwój poradnictwa specjalistycznego oraz prowadzenie pracy socjalnej, zatrudnianie asystentów rodziny Strategii 2016-2020;
- „Miejski program przeciwdziałania narkomanii na lata 2014-2016” odnosił się do 5 celu strategicznego - profilaktyka i ograniczenie problemów wynikających z uzależnienia od narkotyków, alkoholu i przemocy oraz 3 kierunku działania – organizowanie systemu wsparcia dla rodzin z problemem uzależnień Strategii 2005-2015 oraz do III celu strategicznego - promocja zdrowego trybu życia, profilaktyka i rozwiązywanie problemów uzależnień i 2 celu szczegółowego – profilaktyka i rozwiązywanie problemów uzależnień Strategii 2016-2020;
- Program aktywności lokalnej na lata 2009-2015 „Partner” odnosił się do 2 celu szczegółowego - ograniczenie obszaru ubożenia rodzin i kierunków działania: 1) ochrona najsłabszych grup społecznych przed skutkami ubożenia i 2) wsparcie finansowe i emocjonalne dla rodzin oraz 6 celu szczegółowego - efektywna pomoc społeczna i kierunku działania: 2) wspieranie osób i rodzin będących w sytuacji kryzysowej, 7) wspieranie grup szczególnego ryzyka (bezrobotnych, bezdomnych, niepełnosprawnych, uzależnionych) Strategii 2005-2015;
- Program „Razem wśród ludzi” odnosił się do 1 celu szczegółowego – pozyskiwanie funduszy unijnych i kierunków działań: 1) podnoszenie kwalifikacji, zmiany umiejętności zawodowych osób bezrobotnych i 2) profilaktyka zjawisk

dotyczących marginalizacji i wykluczenia społecznego niepełnosprawnych, bezrobotnych, bezdomnych Strategii 2005-2015.

(dowód: akta kontroli tom I str. 6-167, 186-232, 250- 288, 309-423, 513-554, tom II str. 1-316)

1.6. W Strategii 2016-2020 do każdego z celów strategicznych, szczegółowych i kierunków działań były przyporządkowane wskaźniki monitorujące (roczne), m.in. liczba: szkoleń, uczestników, zrealizowanych programów służących aktywizacji bezrobotnych, bezrobotnych korzystających z form wsparcia, osób, które otrzymały środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej, zrealizowanych kontraktów socjalnych itd. W Strategii tej nie określono docelowej wartości wskaźników realizacji celów. Według Strategii 2016-2020 MOPR był odpowiedzialny za sporządzanie raportów oraz sprawozdań z realizacji Strategii i przekazywanie ich Prezydentowi Miasta Chełm.

W „Programie wspierania rodziny i rozwoju pieczy zastępczej Miasta Chełm na lata 2014-2015”, pomimo iż podano wskaźniki jego realizacji, np. liczba rodzin, liczba dzieci, liczba zawartych umów, nie podano docelowej ich wartości, co utrudniało ocenę realizacji tego projektu. Podobne zapisy zawarto w dwóch „Miejskich Programach Przeciwdziałania Narkomanii”: na lata 2011-2013 i na lata 2014-2016, podając np.: liczbę osób objętych programem terapeutycznym, liczbę punktów konsultacyjnych udzielających pomocy osobom uzależnionym, liczbę programów readaptacji zawodowej itp.

(dowód: akta kontroli tom I str. 6-167, 527-554, tom II str. 276-316)

W dokumentach szczegółowych (porozumieniach, umowach, we wnioskach) określano zakres zadań do wykonania, co pozwalało na ocenę realizacji przyjętych celów, tj.:

- we wnioskach o dofinansowanie projektu (umowa zawarta przez MOPR 30.06.2008 r.) współfinansowanego z EFS – „Razem wśród ludzi” określono zakres zadań do wykonania, w tym trzy wskaźniki pomiaru celu;
- w porozumieniu Nr 263/NMF/VI/G z dnia 30.05.2014 r., zawartym pomiędzy Miastem Chełm a Ministerstwem Pracy i Polityki Społecznej (MPIPS) w sprawie Projektu „By pomóc rodzinie”, realizowanego w ramach Programu PL 14 – „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć”, określono m.in. dla MOPR stworzenie i funkcjonowanie grup wsparcia dla 30 osób, wobec których stosowana jest przemoc w rodzinie;
- w umowach zawartych pomiędzy Miastem Chełm a Wojewodą Lubelskim o dofinansowanie²⁶ zatrudnienia w ramach resortowego „Programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej” asystentów rodziny i koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej zakładano zatrudnienie w latach 2013-2016 odpowiednio: czterech asystentów i jednego koordynatora, trzech asystentów, trzech asystentów i dwóch koordynatorów, trzech asystentów i jednego koordynatora;
- we wniosku z dnia 2.11.2016 r. o dofinansowanie projektu realizowanego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 „Chcesz-Możesz-Potrafisz” (umowa zawarta 19.12.2016 r. pomiędzy Województwem Lubelskim - WUP w Lublinie a UM Chełm – MOPR), określono zakres zadań do wykonania, podając wartości docelowego wskaźnika, które pozwolą na ocenę realizacji przyjętych celów szczegółowych.

(dowód: akta kontroli tom I str. 250-288, 343-423, 639-720, tom II str. 1-72)

²⁶ Umowy: Nr 550 i Nr 537 z 16.08.2013 r., Nr 480 z 17.07.2014 r., Nr 516 i 536 z 21.07.2015 r., Nr 536 z 9.09.2016 r. i Nr 713 z 22.09.2015 r.

1.7. Analiza czterech wybranych zadań opracowanych i realizowanych przez MOPR w latach 2013-2016 wykazała, że założono terminy ich realizacji i określono planowane koszty wykonania zadań. W przypadku:

- projektu „By pomóc rodzinie” w ramach Programu PL 14 – „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie i przemocy ze względu na płeć”, którego głównym celem było stworzenie i funkcjonowanie grup wsparcia dla osób doznających przemocy w rodzinie, MOPR zorganizował trzy edycje grup wsparcia, prowadzonych przez psychologa i pedagoga. Zgodnie z założeniami w projekcie udział wzięło 30 osób. Wartość projektu zrealizowanego w latach 2014-2015 przez Miasto Chełm wynosiła ogółem 237,5 tys. zł, w tym: środki MPiPS 201,9 tys. zł (85%) oraz wkład UM Chełm 35,6 tys. zł (15%);
- umowy ramowej Nr POKL.07.01.02-06-006/08-00 z dnia 30.06.2008 r. termin zakończenia przez MOPR projektu „Razem wśród ludzi”, współfinansowanego z EFS określono na 30.06.2015 r., a wartość projektu systemowego realizowanego w latach 2008-2015 wynosiła 6.574,5 tys. zł, w tym: dofinansowanie ze środków EFS – 5.982,4 tys. zł, z czego w latach 2013-2015 1.184,2 tys. zł. W okresie realizacji umowy (2008-2015) założono zaktywizowanie 979 osób;
- umów o dofinansowanie zatrudnienia, w ramach resortowego „Programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej”, asystentów rodziny i koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, określono kwotę dofinansowania zatrudnienia asystentów: w 2013 r. 98.336,86 zł, w 2014 r. 68.003 zł, w 2015 r. 57.885 zł, w 2016 r. 72.577 zł oraz zatrudnienia koordynatorów: w 2013 r. 7.423,26 zł, w 2015 r. 17.500 zł, w 2016 r. 20.868 zł;
- projektu „Chcesz-Możesz-Potrafisz” (2017-2018), finansowanego ze środków EFS, według umowy z 19.12.2016 r. wartość całkowita wynosiła 494.677,36 zł, w tym środki EFS 420.475,75 zł.

(dowód: akta kontroli tom I str. 250-288, 343-423, 639-720, tom II str. 1-72)

1.8. MOPR podejmował skuteczne działania w celu pozyskania zewnętrznych środków finansowych (poza budżetem miasta Chełm), składając wnioski na realizację przedsięwzięć (programów i projektów), w tym m.in.:

- w latach 2013-2015 na realizację projektu pt. „Razem wśród ludzi” - do WUP Lublin o przyznanie środków z EFS oraz do Wojewody Lubelskiego o przyznanie środków z dotacji celowej z budżetu państwa, w tym: w 2013 r. środki z EFS 644.266 zł, dotacja 34.108 zł, w 2014 r. środki z EFS 447.543 zł, dotacja 23.693,44 zł, w 2015 r. środki z EFS 92.388 zł;
- w latach 2013-2016 za pośrednictwem UM Chełm pozyskiwał od Wojewody Lubelskiego środki finansowe w formie dotacji celowej na realizację programu „Asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej”, w tym: w 2013 r. w wysokości 105.760 zł, w 2014 r. 68.003 zł, w 2015 r. 75.385 zł, w 2016 r. 93.445 zł;
- w latach 2013-2016 MOPR wnioskował do Wojewody Lubelskiego o środki finansowe na świadczenia w formie posiłków dla dzieci i dorosłych oraz na zakup posiłków lub żywności w związku z realizacją programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”. W 2013 r. pozyskano kwotę 1.130.200 zł, w 2014 r. 741.000 zł, w 2015 r. 797.100 zł, w 2016 r. 60.000 zł.

(dowód: akta kontroli tom I str. 250-305, 343-487, 636-727, tom II str. 1-108, 440-447, 524)

1.9. W badanym okresie MOPR nie występował do Prezydenta Miasta Chełm o dokonanie modyfikacji założeń przyjętych w Strategii lub programach.

(dowód: akta kontroli tom II str. 474-476)

1.10. Dyrektor MOPR składał Radzie Miasta Chełm coroczne sprawozdania z działalności jednostki w latach 2013-2016 i przedstawiał potrzeby w zakresie pomocy społecznej. W kolejnych sprawozdaniach - za 2013 r., 2014 r. i 2015 r. MOPR wskazywał na potrzebę utworzenia: 1) całodobowego ośrodka wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, 2) noclegowni dla osób bezdomnych z problemami alkoholowymi (ta kwestia została również podniesiona w sprawozdaniu za 2016 r.), 3) świetlicy środowiskowej dla dzieci i młodzieży szkolnej. W sprawozdaniu za 2014 r. dodatkowo postulowano zatrudnienie koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, natomiast w sprawozdaniu za 2016 r. wystąpiono o wspieranie inicjatyw samopomocowych na rzecz tworzenia ośrodków wsparcia oraz utworzenie placówki wsparcia dziennego dla dzieci i młodzieży szkolnej. Ponadto w sprawozdaniach tych poinformowano o: zrealizowanych zadaniach, działaniach w zakresie: pomocy społecznej, wypłaconych świadczeniach pieniężnych i pomocy w naturze, wykonanych usługach opiekuńczych, udzielonych świadczeniach niepieniężnych, pieczy zastępczej, mieszkaniach wieloprofilowych chronionych, pracy zespołu interdyscyplinarnego, wypłaconych dodatkach mieszkaniowych i energetycznych, świadczeniach z tytułu wprowadzenia od 1.04.2016 r. programu „Rodzina 500 plus”, realizacji programu wolontarystycznego, współpracy z organami pozarządowymi.

Zastępca Dyrektora MOPR wyjaśnił, że sprawozdania nie zawierają oszacowania dodatkowych potrzeb finansowych, ponieważ środki finansowe na pomoc osobom i rodzinom były zabezpieczane. W przypadku wystąpienia niedoboru środków MOPR występuje o przyznanie dodatkowych środków finansowych. W związku ze składanymi sprawozdaniami Dyrektor MOPR nie otrzymywał sugestii Rady Miasta Chełm ani wytycznych Prezydenta dotyczących dalszej działalności. MOPR nie opracował i nie realizuje lokalnego programu pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli tom II str. 109-244, 484-488)

1.11. Według wyjaśnień zastępcy dyrektora MOPR, realizacja programu rządowego „Rodzina 500 plus” znacząco poprawiła sytuację społeczno-ekonomiczną rodzin wychowujących dzieci, przede wszystkim rodzin wielodzietnych, które mogły zakupić nową odzież i obuwie dla dzieci, wyposażenie szkolne i sfinansować wspólne wyjazdy na wakacje i ferie zimowe. Wraz z wprowadzeniem z dniem 1.04.2016 r. programu „Rodzina 500 plus” zmniejszyła się liczba rodzin korzystających z pomocy w formie zasiłków okresowych: marzec/listopad – 456/256 oraz liczba dzieci i uczniów korzystających z posiłków w ramach programu rządowego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”: maj/grudzień – 839/604. Pozwoliło to na zwiększenie zakresu udzielania pomocy w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” osobom bezrobotnym i niepełnosprawnym wymagającym wsparcia. Średnia wysokość zasiłku celowego wynosiła w 2016 r. w marcu 136,27 zł, a w grudniu 215,25 zł.

(dowód: akta kontroli tom II str. 474-479)

1.12. W latach 2013-2016 w MOPR zatrudniono²⁷ odpowiednio: 33, 33, 32, 33 pracowników socjalnych (w osobach i w przeliczeniu na pełne etaty). Opierając się na danych GUS²⁸ w zakresie liczby osób zamieszkałych w Chełmie w ww. okresie, na jednego pracownika socjalnego zatrudnionego w pełnym wymiarze czasu pracy

²⁷ Według danych wykazanych przez MOPR w rocznych sprawozdaniach do MPiPS-03 za lata 2013-2016 (stan na dzień 31 grudnia).

²⁸ Według danych GUS w latach 2013-2016 w Chełmie mieszkało odpowiednio: 65.481, 64.855, 64.270, 63.734 osób.

przypadało odpowiednio: 1.984, 1.965, 2.008, 1.931 osób, a w przeliczeniu na rodziny - 66, 61, 60, 57 rodzin²⁹. Jak wynika z wyjaśnień zastępcy dyrektora MOPR, liczba zatrudnionych pracowników socjalnych była wystarczająca.

Analiza dokumentacji czterech (12%) pracowników socjalnych zatrudnionych w MOPR wykazała, że spełniali oni wymogi, określone w art. 116 ustawy o pomocy społecznej (z uwzględnieniem art. 156 tej ustawy) w zakresie wykształcenia i kwalifikacji. Posiadali staż pracy w zawodzie w przedziale od 20 miesięcy do 36 lat i uczestniczyli w kursach i szkoleniach z zakresu pomocy społecznej (w liczbie od 4 do 18).

(dowód: akta kontroli tom II str. 391-439, 474-483, 546)

1.13. W okresie objętym kontrolą MOPR współpracował z PUP na podstawie zawartych porozumień, przy realizacji projektów EFS i organizacji prac społecznie użytecznych. Zgodnie z porozumieniem z dnia 21.07.2009 r. w sprawie wzajemnego informowania się o planowanych działaniach wobec osób bezrobotnych przekazywano wzajemnie informacje o osobach korzystających ze świadczeń pomocy społecznej oraz o kierowaniu osób do uczestnictwa w projektach na podstawie porozumień o współpracy z dnia 28.05.2015 r. - „Razem wśród ludzi” i z dnia 29.12.2016 r. - „Chcesz-Możesz-Potrafisz”. Na podstawie (trzech)³⁰ porozumień, zawartych w latach 2013-2016, w sprawie organizacji prac społecznie użytecznych na wniosek MOPR kierowano osoby bezrobotne do podjęcia prac społecznie użytecznych (porządkowych, gospodarczych). Łącznie do pracy zostały skierowane 73 osoby, które w ww. okresie przepracowały 15.260 godzin.

(dowód: akta kontroli tom II str. 349-369)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W 2015 r. nie zapewniono liczby pracowników socjalnych w Ośrodku wymaganej przepisem art. 110 ust. 11 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. W 2015 r. MOPR zatrudniał 32 pracowników socjalnych w pełnym wymiarze czasu pracy, a powinien zatrudniać 33 pracowników socjalnych, gdyż w tym okresie w Chelmie mieszkało 64.270 osób³¹, więc na jednego pracownika socjalnego przypadało 2.008 osób (o 8 więcej niż stanowiły przepisy), a liczba rodzin objętych pomocą społeczną wynosiła 1.931, tj. 60 rodzin (o 10 więcej niż stanowiły przepisy). Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Ośrodka, w 2015 r. MOPR nie spełniał wymogu określonego w art. 110 ust. 11 ustawy, dotyczącego zatrudniania pracownika socjalnego na 2.000 mieszkańców, ponieważ jeden z zatrudnionych pracowników socjalnych przebywał na zwolnieniu lekarskim, a następnie na świadczeniu rehabilitacyjnym.

Z danych wykazanych przez MOPR w rocznych sprawozdaniach do MPiPS-03 za lata 2013-2016 (stan na dzień 31 grudnia) wynika, że w 2015 r. MOPR zatrudniał 32 pracowników socjalnych w pełnym wymiarze czasu pracy.

W 2016 r. Ośrodek, zgodnie z przepisami ustawy o pomocy społecznej, zapewnił wymaganą liczbę pracowników socjalnych.

(dowód: akta kontroli tom II str. 391-439, 474-478, 507-511, 546)

²⁹ Liczba rodzin objętych pomocą społeczną w latach 2013-2016 wynosiła: 2.173, 2.010, 1.931, 1.867.

³⁰ Porozumienie Nr 10/2014 z dnia 24.04.2014 r., Nr 10/2015 z dnia 12.03.2015 r., Nr 12/2016 z dnia 26.04.2016 r.

³¹ Według danych GUS.

MOPR prawidłowo realizował programy służące realizacji celów określonych w dokumentach strategicznych Miasta Chełm³². Ośrodek zapewnił finansowanie zadań, skutecznie pozyskiwał też środki ze źródeł zewnętrznych. Zatrudniał pracowników socjalnych o odpowiednich kwalifikacjach.

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. W okresie objętym kontrolą MOPR ponosił wydatki wyłącznie w obszarze zadań dotyczących pomocy społecznej, w dziale 852 – pomoc społeczna oraz w dziale 853 – pozostałe zadania w zakresie pomocy społecznej.

W latach 2013-2015 łączne wydatki MOPR kształtowały się na zbliżonym poziomie i wynosiły odpowiednio: 32.520,6 tys. zł, 33.061,0 tys. zł i 32.741,7 tys. zł, zaś w 2016 r. wzrosły o 84% w stosunku do roku poprzedniego i wynosiły 60.322,7 tys. zł. Poniesione wydatki stanowiły 98,6%, 99,6%, 99,4% planu. Wzrost wydatków w 2016 r. nastąpił z uwagi na wprowadzenie od 1.04.2016 r. programu „Rodzina 500 plus”, ponieważ świadczenia z tego programu wypłacał MOPR.

MOPR w latach 2013-2016 sfinansował ze środków otrzymanych z budżetu państwa wydatki w kwotach: 23.373,8 tys. zł (71,8%), 23.821,4 tys. zł (72,0%), 23.653,0 tys. zł (72,2%), 51.236,5 tys. zł (84,9%), z budżetu Miasta Chełm 8.442,7 tys. zł (26,0%), 8.717,8 tys. zł (26,4%), 8.922,9 tys. zł (27,3%), 9.022,4 tys. zł (15,0%), z PFRON 59,8 tys. zł (0,2%), 65,7 tys. zł (0,2%), 63,2 tys. zł (0,2%), 63,8 tys. zł (0,1%), a pozostałe 644,3 tys. zł (2,0%), 456,1 tys. zł (1,4%), 102,6 tys. zł (0,3%) pochodziło ze środków UE na realizację projektu EFS „Razem wśród ludzi”. W 2016 r. nie wydatkowano środków EFS.

W latach 2013-2016 największe kwoty wydatków przeznaczono na: świadczenia rodzinne i świadczenia z funduszu alimentacyjnego - 17.291,9 tys. zł, 18.264,5 tys. zł, 18.306,7 tys. zł (53%-56% budżetu MOPR), 21.034,4 tys. zł, z wyjątkiem roku 2016 r., kiedy po wprowadzeniu programu „Rodzina 500 plus” świadczenia z tego tytułu stanowiły w budżecie MOPR największą kwotę wydatków, tj. 24.590,6 tys. zł (40,8% budżetu MOPR); na funkcjonowanie MOPR (zatrudnienie i utrzymanie jednostki) – 3.454,0 tys. zł, 3.369,2 tys. zł, 3.371,9 tys. zł i 3.471,0 tys. zł, pomoc społeczną - 3.071,2 tys. zł, 2.927,2 tys. zł, 2.743,4 tys. zł, 2.704,4 tys. zł, zasiłki okresowe, pomoc w naturze oraz składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe - 2.390,8 tys. zł, 2.281,2 tys. zł, 2.100,2 tys. zł, 1.732,3 tys. zł, dodatki mieszkaniowe – 2.155,7 tys. zł, 2.068,0 tys. zł, 1.900,3 tys. zł, 1.865,2 tys. zł, zasiłki stałe – 1.672,6 tys. zł, 1.505,5 tys. zł, 1.471,8 tys. zł i 1.587,6 tys. zł, wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej – 1.141,5 tys. zł, 1.324,5 tys. zł, 1.549,1 tys. zł i 1.842,9 tys. zł, usługi opiekuńcze i specjalistyczne – 936,4 tys. zł, 884,2 tys. zł, 843,0 tys. zł i 986,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom II str. 453-468)

2.2. W toku kontroli ustalono, że w wyniku scalenia czterech programów³³ używanych przez MOPR do obliczania wysokości świadczeń oraz archiwizowania

³² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

³³ Program STD Pomost - Sygnity - dane przetwarzane na potrzeby pomocy społecznej, w tym dla Działu Świadczeń Pomocy Środowiskowej, Działu Usług Opiekuńczych; Program SR FA – Sygnity - dane przetwarzane na potrzeby Działu Świadczeń Rodzinnych i Alimentacyjnych oraz Działu Świadczeń Wychowawczych (500 plus); Program DOM - WiGSoft II - dane przetwarzane na potrzeby Działu Dodatków Mieszkaniowych w tym dodatki energetyczne; Program PFRON – Pracownia Komputerowa Jarosław Chojnowski - dane przetwarzane na potrzeby PFRON. Programy są używane oddzielnie przez poszczególne działy. Bazy danych są również oddzielnie przydzielone do ww. programów. Każda z baz danych przypisana jest do poszczególnych programów, jest osobną bazą i ma unikalną strukturę.

danych Ośrodek wyliczył, że przyznał świadczenia w 2013 r. 11.109 osobom, w 2014 - 10.816, w 2015 r. - 10.402, w 2016 r. - 12.295, a w przeliczeniu na osobę (świadczeniobiorcę) wysokość wypłacanego świadczenia wzrastała i wynosiła średniorocznie na osobę odpowiednio: 2.927 zł, 3.057 zł, 3.148 zł, 4.906 zł.

(dowód: akta kontroli tom II str. 453-468, 484-488, 525)

W latach 2013-2016 liczba rodzin korzystających z pomocy MOPR z powodu bezrobocia miała tendencję spadkową i wyniosła odpowiednio: 1.311, 1.233, 1.125 i 1.013 rodzin.

Analiza przeprowadzona na próbie dokumentacji 50 rodzin³⁴ wykazała, że:

- łączna pomoc finansowa³⁵ udzielona w badanych latach odpowiednio: 50, 46, 42 i 36 rodzinom wynosiła: 493,2 tys. zł, 487,8 tys. zł, 445,4 tys. zł i 716,9 tys. zł (w tym świadczenie z tytułu 500 plus 164,4 tys. zł), tj. rocznie średnio odpowiednio: 9.864 zł, 10.605 zł, 10.605 zł i 19.914 zł na rodzinę,
- średnia wartość miesięcznej pomocy rodzinie wynosiła w tych latach odpowiednio: 822 zł, 884 zł, 884 zł, 1.659 zł na rodzinę,
- objęte badaniem rodziny liczyły w tym okresie łącznie odpowiednio: 150, 139, 125 i 126 osób, co oznacza, że na członka rodziny przypadało rocznie odpowiednio: 3.288 zł, 3.510 zł, 3.563 zł i 5.690 zł,
- w przeliczeniu na jeden miesiąc wartości skrajne pomocy udzielanej rodzinie wynosiły: od 43 zł do 5.051 zł w 2013 r., od 32 zł do 9.241 zł w 2014 r., od 10 zł do 11.609 zł w 2015 r. i od 15 zł do 18.299 zł miesięcznie w 2016 r.

(dowód: akta kontroli tom II str. 526-533)

2.3. W poszczególnych latach badanego okresu pomoc z MOPR w Chelmie otrzymało: w 2012 r. - 2.322 rodziny/5.288 osób; w 2013 r. - 2.416/5.611; w 2014 r. - 2.230/5.320; w 2015 r. - 2.238/5.321; w 2016 r. - 2.227/4.848. Głównym beneficjentem pomocy były rodziny jednoosobowe (46%, 41%, 43%, 39% i 47% rodzin otrzymujących pomoc). Trudna sytuacja rodzin wynikała głównie z ubóstwa (60% rodzin), bezrobocia (53%), długotrwałej lub ciężkiej choroby (50%), niepełnosprawności (42%), bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego (22%). Z pomocy materialnej w formie zasiłków stałych korzystało 17% rodzin, zasiłków okresowych - 39% rodzin, zasiłków celowych 57% rodzin. Z pomocy pozamaterialnej, pracy socjalnej - 50% rodzin/47% osób; poradnictwa specjalistycznego - 13% rodzin/16% osób; schronienia - 2% rodzin/1% osób; posiłków - 50% rodzin/48% osób; usług opiekuńczych - 15% rodzin/8% osób; specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi - 1% rodzin/1% osób. W latach tych zawarto również kontrakty socjalne w liczbie odpowiednio: 295, 290, 238, 133 i 176. Liczba rodzin/osób korzystających ze wskazanych form pomocy społecznej w poszczególnych latach badanego okresu utrzymywała się na podobnym poziomie.

W 2016 r. MOPR wypłacił łącznie 48.371 świadczeń z programu 500 plus (w tym 22.946 świadczeń na pierwsze dziecko) na łączną kwotę 24.121,2 tys. zł. Średnio, co miesiąc, począwszy od 1.04.2016 r., wypłacanych było prawie 5.400 świadczeń z tego tytułu na kwotę 2.680 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom II str. 245-250, 453-468)

³⁴ Dobranej w sposób losowy spośród osób korzystających ze świadczeń w 2013 r.

³⁵ W analizie ujęto wszystkie wydatki poniesione przez MOPR na świadczenia z tytułu: pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych, udzielonych dodatków mieszkaniowych i energetycznych, świadczeń alimentacyjnych, udzielonych środków z PFRON, pieczy zastępczej - decyzje o odstąpieniu od ustalenia opłaty za pobyt dziecka w placówce opiekuńczo - wychowawczej, usługi opiekuńcze, pomocy dla mieszkańców mieszkań chronionych i 500 plus.

2.4. W latach 2013-2016 nie wystąpiły przypadki odmowy udzielenia pomocy finansowej przez MOPR z powodu braku środków. W 2013 r. trzem osobom odmówiono skierowania do domu pomocy społecznej z uwagi na możliwość funkcjonowania w środowisku domowym przy wsparciu rodziny i instytucji świadczących różne formy pomocy. Osoby te uzyskały pomoc, jedna z nich otrzymała pomoc w formie specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi w miejscu zamieszkania oraz skierowano ją do Środowiskowego Domu Pomocy Społecznej w Chełmie, druga osoba przebywała w ośrodku charytatywnym i nie wymagała całodobowej opieki, obecnie przebywa w mieszkaniu wieloprofilowym chronionym w Chełmie, trzecia osoba przebywała z rodziną, która zapewniała całodobową opiekę. W 2015 r. MOPR odmówił skierowania do domu pomocy społecznej osobie, która długotrwale przebywała na oddziale obserwacyjno-zakaźnym i wymagała skierowania do zakładu pielęgnacyjno-opiekuńczego.

(dowód: akta kontroli tom II str. 484-496)

2.5. MOPR w każdym z badanych lat (2013-2016) zwracał do Urzędu Miasta niewykorzystane środki finansowe w kwotach odpowiednio: 441,0 tys. zł, 273,2 tys. zł, 112,9 tys. zł i 370,7 tys. zł, co stanowiło: 1,3%, 0,8%, 0,3% i 0,6% poniesionych wydatków. W analizowanym okresie najwyższe kwoty niewykorzystanych środków dotyczyły w 2013 r. świadczeń pielęgnacyjnych - 310,0 tys. zł³⁶, w 2014 r. zasiłku dla opiekuna - 209,4 tys. zł³⁷, w 2015 r. świadczeń z funduszu alimentacyjnego - 33,9 tys. zł, w 2016 r. świadczeń wychowawczych - 242,6 tys. zł³⁸.

(dowód: akta kontroli tom II str. 453-473)

2.6. MOPR, na etapie sporządzania corocznych sprawozdań ze swojej działalności, dokonywał samooceny skuteczności podejmowanych działań i efektów w oparciu o informacje i roczne sprawozdania z poszczególnych działów. Ocena skuteczności udzielanej pomocy prowadzona była przez pracowników socjalnych poprzez przeprowadzanie wywiadów środowiskowych, sporządzanie planów pracy socjalnej i ich realizacji, wizyty w środowisku, zasadność przyznania pomocy i wykorzystanie przyznanych świadczeń zgodnie z przeznaczeniem. Ponadto corocznie dokonywana była analiza wyników pracy na podstawie informacji „praca socjalna”.

(dowód: akta kontroli tom II str. 512-523)

2.7. Ośrodek nie prowadził badań w zakresie skutków wynikających z realizacji programu „Rodzina 500 plus”. Według wyjaśnień zastępcy dyrektora MOPR, w 2016 r. zmalało zapotrzebowanie na świadczenia dotyczące pomocy w formie zasiłków okresowych i posiłków wydawanych uczniom w szkołach.

(dowód: akta kontroli tom II str. 474-477)

2.8. Badaniem objęto dokumentację 10 losowo wybranych rodzin korzystających z pomocy społecznej z powodu bezrobocia. Stwierdzono, że przyczyną trudnej sytuacji rodzin, oprócz bezrobocia, było ubóstwo (osiem rodzin), niepełnosprawność i długotrwała choroba (dwie rodziny). W sześciu przypadkach były to rodziny

³⁶ Nadwyżka środków wynika z planowanej większej kwoty na wypłatę: świadczenia pielęgnacyjnego w kwocie 310.000 zł (w związku ze zmianą przepisów z dnia 30 czerwca 2013 r. z mocy prawa wygasło uprawnienie do świadczenia pielęgnacyjnego 453 rodzinom, natomiast do 31 grudnia 2013 r. na podstawie nowych przepisów przyznano świadczenie pielęgnacyjne 162 osobom), jednorazowej zapomogi z tytułu urodzenia się dziecka w kwocie 10.000 zł, składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe opłacanych za osoby pobierające świadczenie pielęgnacyjne w kwocie 54.358 zł.

³⁷ Nadwyżka środków z 2014 roku wynika z planowanej pełnej realizacji zadania określonego w ustawie z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłku dla opiekunów (Dz.U. z 2014 r., poz. 567), na podstawie której przysługiwał zasiłek dla opiekuna z wyrównaniem od 1 lipca 2013 r. 44 osoby nie złożyły wniosku o zasiłek dla opiekuna.

³⁸ Niewykorzystane środki z budżetu państwa stanowiły zabezpieczenie wypłaty świadczeń dla 58 osób oczekujących na rozpatrzenie wniosków przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Lublinie (ROPS), które zostały przekazane przez MOPR w Chełmie w celu sprawdzenia, czy zachodzi koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego w przypadku przemieszczania się osób w granicach Unii Europejskiej.

niepełne, w których występowało zjawisko bezradności w sprawach opiekuńczo - wychowawczych. Rodziny oczekiwały przede wszystkim na pomoc finansową na zaspokojenie podstawowych potrzeb bytowych oraz świadczenia niepieniężne w postaci zapewnienia gorącego posiłku dla dzieci w szkole lub przedszkolu. Przed udzieleniem pomocy MOPR w każdym przypadku przeprowadzał wywiad środowiskowy, podczas którego zapoznawał się z sytuacją rodzinną, mieszkaniową, zawodową, zdrowotną, potrzebami i oczekiwaniami rodzin. W oparciu o dokonane rozpoznanie pracownik MOPR oceniał sytuację oraz sporządzał wnioski w zakresie planowanej pomocy rodzinie, określając jej rodzaj i zakres. Oprócz pomocy materialnej i niematerialnej udzielanej na podstawie decyzji administracyjnej, prowadzono ze wszystkimi rodzinami pracę socjalną, polegającą m.in. na zobowiązaniu ich do aktywnego poszukiwania pracy, występowaniu do PUP w Chelmie o objęcie aktywnym pośrednictwem pracy, zobowiązaniu do bieżącego regulowania opłat mieszkaniowych czy udzielaniu porad w rozwiązywaniu spraw rodzinnych, udzielaniu pomocy w sprawach urzędowych. Z członkami trzech rodzin zawarto kontrakt socjalny, z tego dwie rodziny dotrzymały warunków kontraktu, osoby te uczestniczyły również w projektach socjalnych mających na celu poprawę sytuacji życiowej. We wszystkich analizowanych przypadkach pomoc materialna polegała na przyznaniu zasiłku okresowego na dłużej niż cztery miesiące w wysokości od 51 do 735,50 zł miesięcznie (wysokość zasiłku zależała od oceny sytuacji finansowej rodziny). Zasiłek celowy w wysokości od 100 do 350 zł otrzymało dziewięć rodzin (na zakup żywności, opału, odzieży i obuwia oraz na częściowe pokrycie opłat mieszkaniowych). Rodziny niepełne otrzymywały również świadczenia niepieniężne (gorący posiłek dla dzieci w szkole) oraz świadczenia rodzinne na dzieci, a w dwóch przypadkach także dodatek mieszkaniowy i energetyczny w wysokości od 18,48 zł do 691,08 zł. Otrzymana pomoc społeczna pozwoliła rodzinom na funkcjonowanie oraz przetrwanie trudnych okresów. Na 10 badanych rodzin, które otrzymały pomoc społeczną w latach 2013-2016, cztery zdołały przezwyciężyć trudności, znalazły zatrudnienie, wychowały dzieci, które się usamodzielnili i podjęły pracę. Trzy osoby, w tym jedna niepełnosprawna, nadal jednak korzystają z pomocy MOPR, dwie wyjechały z kraju, a jedna nabyła prawa do świadczenia emerytalnego ZUS (osoba niepełnosprawna).

(dowód: akta kontroli tom II str. 251-275)

2.9. Zdaniem zastępcy dyrektora MOPR pozyskiwane środki finansowe (z budżetu miasta, dotacje z budżetu państwa i EFS) w zakresie pomocy społecznej zabezpieczają potrzeby osób i rodzin wymagających wsparcia w tym zakresie, przy zachowaniu obowiązującego kryterium dochodowego uprawniającego do świadczeń pomocy społecznej. Natomiast środki przekazywane wg algorytmu przez PFRON są ograniczone i nie pozwalają na zaspokojenie potrzeb osób niepełnosprawnych, mimo zweryfikowanych i zakwalifikowanych wniosków o przyznanie pomocy.

(dowód: akta kontroli tom II str. 474-478)

2.10. Na koniec okresu objętego kontrolą w MOPR (według Zastępcy Dyrektora MOPR) wystąpiły niezaspokojone potrzeby w zakresie: utworzenia placówki wsparcia dziennego dla dzieci i młodzieży szkolnej, utworzenia ośrodka wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi, utworzenia noclegowni dla osób bezdomnych z problemem alkoholowym. Pozostałe świadczenia pomocy społecznej: z zakresu opieki nad dzieckiem i rodziną, pomoc w formie usług opiekuńczych, domów pomocy społecznej, placówek opiekuńczo - wychowawczych i mieszkań chronionych były zabezpieczone każdego roku.

(dowód: akta kontroli tom II str. 474-478)

2.11. W badanym okresie proces monitorowania Strategii 2005-2015 oraz Strategii 2016-2020 był realizowany przez MOPR corocznie w postaci sprawozdań, składanych do Urzędu Miasta Chełm. Sprawozdania z realizacji Strategii za lata 2013-2016 spełniały wymogi monitoringu, określone w Strategiach. W sprawozdaniach opisowo określano stopień realizacji celów strategicznych i szczegółowych. Składano też sprawozdania z realizacji programów, m.in.: „Miejskiego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie na lata 2013-2015” oraz na lata 2016-2018 w zakresie pracy zespołu interdyscyplinarnego (zadania realizowane przez MOPR), „Programu wspierania rodziny i rozwoju pieczy zastępczej na lata 2014-2016”.

Zastępca Dyrektora MOPR wyjaśnił, że nie dokonywano oceny poziomu wskaźników, gdyż Strategia ich nie zawierała.

(dowód: akta kontroli tom I str. 154-185, 233-248, 555-594, tom II str. 474-478)

W Strategiach 2005-2015 i 2016-2020 nie określono docelowych wartości wskaźników realizacji celów zawartych w tych dokumentach, co przedstawiono w pkt 1.1.

(dowód: akta kontroli tom I str. 6-153)

2.12. Analiza realizacji przez MOPR w latach 2013-2016 wybranych czterech projektów (próba do kontroli) wykazała, że:

- na realizację w latach 2013-2015 projektu „Razem wśród ludzi” (umowa Nr POKL.07.01.02-06-006/08-00 z dnia 30.06.2008 r.) MOPR otrzymał 1.519,5 tys. zł, w tym środki EFS wyniosły 1.443,6 tys. zł, a z budżetu państwa - 75,9 tys. zł. Wydatkowano 1.246,9 tys. zł, w tym środki EFS 1.184,2 tys. zł. MOPR dokonał zwrotu niewykorzystanych środków do UM Chełm w następujących kwotach: w 2013 r. środki otrzymane z EFS 156.213,06 zł i WUP w Lublinie 8.270,11 zł, w 2014 r. z EFS 92.303,50 zł i WUP 4.891,41 zł oraz w 2015 r. z EFS 10.845,36 zł. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora MOPR, oszczędności powstały po przeprowadzeniu postępowania przetargowego w zakresie przeprowadzania kursów zawodowych, świadczenia usług indywidualnego poradnictwa i indywidualnego doradztwa zawodowego oraz aktywnej integracji. Wynikały one z różnicy pomiędzy szacunkową wartością zamówienia a ceną złożonej najkorzystniejszej oferty.

We wnioskach na lata 2013-2015 zaplanowano zaktywizowanie społeczne 242 osób, w tym zawarcie kontraktów socjalnych z 242 osobami, przeszkolenie lub zdobycie nowych kwalifikacji zawodowych oraz umiejętności społecznych przez 240 osób i usamodzielnienie 5 wychowanków pieczy zastępczej. Zaplanowano m.in. kursy umożliwiające podnoszenie kwalifikacji zawodowych i uzyskanie nowych kwalifikacji (kurs komputerowy, kurs kucharza małej gastronomii, wsparcie psychologiczne, indywidualne doradztwo zawodowe, indywidualne i grupowe poradnictwo psychologiczne). W wyniku realizacji projektu, MOPR osiągnął w latach 2013-2015 dwa zakładane wskaźniki docelowe - zawarto 292 kontrakty socjalne³⁹ i usamodzielniono 5 wychowanków pieczy zastępczej. Nie zrealizowano natomiast zakładanej liczby osób do przeszkolenia - zakładano 240 osób, przeszkolono 234 osoby. Było to spowodowane rezygnacją sześciu osób w końcowym etapie realizacji projektu. Instytucja wdrażająca – WUP w Lublinie w piśmie z dnia 6.07.2015 r. pozytywnie zweryfikowała i zatwierdziła wykonanie przez MOPR ww. projektu. W całym okresie realizacji projektu (2008-2015) zaktywizowano łącznie 977 osób (wykonano plan w 99,8%). Zastępca Dyrektora MOPR w wyjaśnieniach podał, że nie osiągnięto pełnego

³⁹ Zawarcie z 292 osobami kontraktów socjalnych, ponad wartość docelową (242 kontrakty socjalne), spowodowane było niewywiązaniem się 50 osób z zawartych kontraktów i podpisaniem nowych kontraktów z 50 osobami, które uczestniczyły w szkoleniach.

wskaźnika, ponieważ osoby rozpoczynające udział w projekcie często rezygnowały i w przypadku rezygnacji pod koniec szkolenia nie można było grupy szkoleniowej uzupełnić kolejnymi uczestnikami, ponieważ wiązało się to z dodatkowymi kosztami finansowymi;

(dowód: akta kontroli tom I str. 309-512, tom II str. 507-511)

- wartość projektu „By pomóc rodzinie”, realizowanego w latach 2014-2015 przez Miasto Chełm, wynosiła ogółem 237,5 tys. zł. MOPR w ramach tego projektu był odpowiedzialny za zorganizowanie trzech edycji grup wsparcia, prowadzonych przez psychologa i pedagoga, w okresie od czerwca 2014 r. do listopada 2015 r. W projekcie udział wzięło 30 osób zgodnie z założeniami i w ustalonym terminie. Na realizację projektu MOPR pozyskał w latach 2014-2015 kwotę 20,3 tys. zł, z czego wydatkował 18,8 tys. zł. Niewykorzystana kwota 1,5 tys. zł została zwrócona do UM Chełm;

(dowód: akta kontroli tom I str. 250-308)

- MOPR zrealizował zadania wynikające z siedmiu umów o dofinansowanie zatrudnienia, w ramach resortowego „Programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej”, asystentów rodziny i koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, zatrudniając w latach 2013-2016 asystentów rodziny i koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej, w liczbie: czterech asystentów i jednego koordynatora w 2013 r., trzech asystentów w 2014 r., trzech asystentów i dwóch koordynatorów w 2015 r. oraz trzech asystentów i dwóch koordynatorów w 2016 r., wydając na ten cel: w 2013 r. 97.159,18 zł (98,8%) i 7.423,26 zł (100%), w 2014 r. 68.003 zł (100%), w 2015 r. 57,885 zł (100%) i 14,898,66 zł (85,1%), w 2016 r. 72.577 zł (100%) i 20.868 zł (100%);

(dowód: akta kontroli tom I str. 636-728)

- 2 listopada 2016 r. MOPR złożył wniosek o dofinansowanie projektu „Chcesz-Możesz-Potrafisz” (umowa z dnia 19.12.2016 r.) oraz w 2017 r. dwa wnioski (24 maja i 25 sierpnia) o płatność, za okres od dnia 1.01.2017 r. do dnia 30.06.2017 r., na łączną kwotę 85.842 zł (w tym 62.841 zł środki z EFS). W I półroczu 2017 r. 10 osób skorzystało z poradnictwa indywidualnego i grupowego w zakresie aktywizacji społecznej i zawodowej. Dla tych osób zorganizowano kurs technologa robót wykończeniowych w budownictwie. Ponadto w ramach ww. programu 5 osób brało udział w „Programie Aktywizacja i Integracja” – wykonywano prace społecznie użyteczne i uczestniczono w warsztatach aktywizacji społecznej i zawodowej.

(dowód: akta kontroli tom II str. 1-108)

Kontrola wykazała, że ww. przedsięwzięcia służyły ograniczeniu problemów mieszkańców poprzez przezwyciężenie ich trudnej sytuacji. W przypadku trzech projektów osiągnięto wyznaczone cele i efekty zakładane przed wdrożeniem tych działań, czwarty projekt pozostawał w trakcie realizacji. Działania realizowano rzetelnie.

2.13. W latach 2013-2016 do MOPR wpłynęło łącznie dziewięć skarg (odpowiednio: jedna, zero, cztery i cztery), z czego siedem dotyczyło działań MOPR, a dwie odnosiły się do pracy pracowników socjalnych Ośrodka. We wszystkich przypadkach skarżącym udzielono odpowiedzi w wymaganym terminie do 30 dni (od dwóch do 26 dni) od dnia wpływu skargi do MOPR. Analiza dokumentów (czterech skarg⁴⁰) wykazała, iż w każdym przypadku przeprowadzono postępowania wyjaśniające, które nie potwierdziły ich zasadności. We wszystkich badanych sprawach w udzielonych skarżącym odpowiedziach ustosunkowano się do

⁴⁰ Po jednej z 2013 r. i 2015 r. oraz dwie z 2016 r.

stawianych zarzutów i poinformowano o podjętych działaniach; w żadnym przypadku wnoszący skargi nie odwoływali się od rozstrzygnięć MOPR do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego.

(dowód: akta kontroli tom II str. 497-506)

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

Ocena częściowa

MOPR, w latach 2013-2016, prawidłowo realizował przedsięwzięcia, które wpisywały się w przyjęte strategie i programy w zakresie rozwiązywania problemów społecznych. Poddane kontroli projekty wykonane zostały zgodnie z założeniami i zawartymi umowami, a zakładane w nich rezultaty zostały osiągnięte. Analiza sytuacji wybranej próby 10 rodzin wykazała, że otrzymana pomoc i wsparcie MOPR pozwoliło rodzinom na przetrwanie trudnych okresów, a w czterech przypadkach na przezwyciężenie trudności i ich życiowe usamodzielnienie.

IV. 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 Kontroli⁴¹ 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 Lublinie.

Lublin, dnia października 2017 r.

Kontroler
Jerzy Bielak
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
Podpis

.....
Podpis

Kontroler
Szczepan Olejnik
Główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

⁴¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.