



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.003.02.2019

Zdzisław Markiewicz
Dyrektor Miejskiego Ośrodka
Pomocy Rodzinie w Opolu
ul. Armii Krajowej 36, 45-071 Opole

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/041 - Pomoc świadczona przez gminy osobom żyjącym w ubóstwie

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie ¹ , ul. Armii Krajowej 36, 45-071 Opole
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zdzisław Markiewicz, Dyrektor MOPR od 16 czerwca 2004 r. ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Identyfikacja mieszkańców zagrożonych i żyjących w ubóstwie oraz projektowanie adekwatnych działań na rzecz jego ograniczenia 2. Realizacja działań mających na celu wychodzenie z ubóstwa 3. Efekty podejmowanych działań zmierzających do ograniczenia skali ubóstwa
Okres objęty kontrolą	2017-2019 (I półrocze) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	1. Grażyna Powęska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/64/2019 z dnia 5 lipca 2019 r. 2. Marlena Przybylak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/63/2019 z dnia 5 lipca 2019 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Dalej: MOPR lub Ośrodek.

² Dalej: Dyrektor.

³ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

I. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W MOPR rozpoznawano problemy społeczne m.in. poprzez diagnozowanie i identyfikowanie przyczyn oraz monitorowanie skali ubóstwa na terenie gminy. Realizując zadania wynikające z ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵ identyfikowano osoby żyjące w ubóstwie oraz prawidłowo obejmowano pomocą osoby ubogie, korzystając m.in. z różnych form wsparcia i programów ośłonowych. Ośrodek udzielał pomocy głównie na podstawie wniosków składanych przez osoby zainteresowane, co przekładało się na działania na rzecz ograniczania skali ubóstwa. Zgodnie z obowiązującymi wymogami ustawowymi osoby ubogie uzyskiwały materialne wsparcie w postaci m.in. usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania (forma wsparcia, na którą MOPR wydatkował najwięcej środków finansowych w latach 2015-2018), zasiłków stałych oraz zasiłków okresowych, czy zapewnienia schronienia. Jednocześnie ze strony pracowników Ośrodka osoby wymagające wsparcia objęte były niematerialnymi działaniami pomocowymi o wielowymiarowym charakterze. W MOPR wykorzystywano również przewidzianą w art. 108 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej możliwość zawierania kontraktów socjalnych. W kontrolowanej jednostce monitorowano dalsze losy osób, które zakończyły pobieranie świadczeń pomocy społecznej w przypadkach, gdy pracownicy socjalni dostrzegali taką konieczność.

Dokonując oceny działań MOPR w zakresie objętym kontrolą należy mieć na uwadze niekorzystne trendy demograficzne w gminie Opole. Liczba osób w wieku powyżej 60 lat, a więc znajdujących się lub zagrożonych coraz trudniejszą sytuacją życiową, stanowiła bowiem coraz większy odsetek mieszkańców Opola – w 2018 r. liczba ta uległa zwiększeniu w stosunku do 2015 r. z 822 do 1 029 (o 25,2%). Jednocześnie o 14,7% wzrosła liczba osób w wieku powyżej 60 roku życia korzystających z pomocy społecznej. MOPR uwzględnił tę kwestię w swoich diagnozach, reagując na wzrastające potrzeby starszej części społeczeństwa. W tym celu zaplanowano realizację kolejnych projektów skierowanych do tej grupy mieszkańców oraz działania zapewniające pomoc w formie usług opiekuńczych wszystkim osobom wymagającym wsparcia w codziennych czynnościach.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1507 ze zm.

II. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Identyfikacja mieszkańców zagrożonych i żyjących w ubóstwie oraz projektowanie adekwatnych działań na rzecz jego ograniczenia

Opis stanu faktycznego

1.1. W statucie MOPR⁷ wskazano, że celem działalności tej jednostki jest: 1/ pomoc rodzinom i osobom w przezwyciężaniu trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie same pokonać, 2/ przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, 3/ wsparcie rodzin we właściwym wypełnianiu ich funkcji i zadań, 4/ pomoc osobom niepełnosprawnym, 5/ pomoc dzieciom pozbawionym opieki i wychowania. W okresie objętym kontrolą w MOPR obowiązywały wewnętrzne uregulowania określające zasady realizacji przez poszczególne komórki organizacyjne zadań związanych z rozwiązywaniem problemów ubóstwa. W strukturze MOPR nie powołano komórki organizacyjnej zajmującej się wyłącznie problematyką ubóstwa. Z Regulaminu Organizacyjnego MOPR⁸ wynikało, że komórką, która w szczególności zajmowała się organizacją pomocy osobom ubogim jest Dział Pomocy Środowiskowej. Jednym z zadań tego Działu było opracowanie i wdrażanie programów ukierunkowanych na pomoc osobom i rodzinom w środowisku, ze szczególnym uwzględnieniem osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

W okresie objętym kontrolą stan zatrudnienia pracowników socjalnych zatrudnionych w MOPR kształtował się następująco: wg stanu na 31 grudnia 2017 r. 59 pracowników zatrudnionych było w pełnym wymiarze czasu pracy (59 etatów), na 31 grudnia 2018 r. 58 zatrudniono w pełnym wymiarze czasu pracy (58,75 etatów), na 30 czerwca 2019 r. 55 osób zatrudnionych było w pełnym wymiarze czasu pracy (56,38 etatów). Tym samym spełniony został warunek określony w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej⁹, obligujący do zatrudnienia pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących, objętych pracą socjalną w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących. Pracownicy MOPR uczestniczyli w szkoleniach i seminariach podnoszących kwalifikacje i umiejętności z zakresu problematyki ubóstwa¹⁰. Szkolenia odbywały się w trybie doraźnym, a także w trybie szkoleń długookresowych w zakresie

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Statut Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie, Załącznik do uchwały nr XXIX/439/12 Rady Miasta Opola z dnia 5 lipca 2012 r., zmieniony uchwałami: nr XL/808/17 Rady Miasta Opola z dnia 20 kwietnia 2017 r., nr XLVII/935/17 Rady Miasta Opola z dnia 31 sierpnia 2017 r., nr LXV/1225/18 Rady Miasta Opola z dnia 28 czerwca 2018 r.

⁸ Regulamin Organizacyjny MOPR w Opolu wprowadzony zarządzeniem Prezydenta Miasta Opola nr OR.I-0050.600.2014 z dnia 2 grudnia 2014 r., zmieniony zarządzeniami Prezydenta Miasta Opola: nr OR.I-0050.188.2016 z dnia 8 kwietnia 2016 r., nr OR.I-0050.101.2018 z dnia 19 lutego 2018 r., nr OR.I.0050.587.2018 z dnia 22 sierpnia 2018 r.

⁹ Na koniec 2017 r. liczba rodzin objętych pracą socjalną wyniosła 460, osób samotnie gospodarujących 1418; na koniec 2018 r. liczby te wyniosły odpowiednio 397 i 1439. Wg stanu na 30 czerwca 2019 r. liczba rodzin objętych pracą socjalną wyniosła 262, a liczba osób samotnie gospodarujących 1227. W MOPR zatrudniono pracowników socjalnych w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na: 32 rodzin i osób samotnie gospodarujących pod opieką w 2017 r. i 2018 r. oraz na 27 rodzin i osób samotnie gospodarujących wg stanu na 30 czerwca 2019 r.

¹⁰ Przykładowe szkolenia i seminaria pracowników MOPR z zakresu ubóstwa: „Wskazówki w prowadzeniu pracy socjalnej w obszarze problemów związanych z pozostawianiem bez pracy”, „Poszerzenie wiedzy oraz doskonalenie umiejętności praktycznych i kompetencji zawodowych asystentów rodziny”, „Szkolenie z zakresu metodyki pracy streetworkera”.

specjalizacji I lub II stopnia w zawodzie pracownika socjalnego. Koszty szkoleń pracowników MOPR wyniosły: w 2017 r. 17 380 zł, w 2018 r. 20 381,45 zł, w 2019 r. (I półrocze) 3 500 zł. Pracownicy uczestniczyli również w szkoleniach organizowanych nieodpłatnie przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Opolu¹¹ lub Wojewodę Opolskiego. W ww. okresie MOPR nie występował o zwiększenie planu wydatków na szkolenia pracowników.

Pracownicy zajmujący się problematyką ubóstwa mieli możliwość uczestniczenia w szkoleniach superwizyjnych, realizowanych w zespołach pracowniczych kilka razy w tygodniu, szczególnie na poziomie rejonów opiekuńczych, zespołów zajmujących się rodziną i dzieckiem oraz zespołów i grup interdyscyplinarnych. Dyrektor MOPR wyjaśnił, że mając na uwadze światowe standardy działań superwizyjnych podjął decyzję, że najbardziej efektywną formą realizacji celów superwizji będzie podział na grupy: 1/ pracowników socjalnych, którzy korzystali z następujących rodzajów superwizji: peer supervision, peer group supervision, indywidualnej i grupowej nieformalnej; 2/ pracowników Specjalistycznego Ośrodka Wsparcia dla Ofiar Przemocy, którzy korzystali z superwizji grupowej formalnej oraz peer supervision. Ponadto MOPR zatrudnił w ramach umowy cywilno-prawnej superwizora, którego zadaniem było prowadzenie sesji w ramach superwizji formalnej w latach 2017-2019.

(akta kontroli, str. 1059-1060, 1061-1074, 1203-1204)

1.2. MOPR uczestniczył w dokonywaniu systematycznego rozpoznania sytuacji osób żyjących w ubóstwie na terenie Opola. Efektem systematycznej oceny zapotrzebowania na świadczenia i ich adekwatności w stosunku do potrzeb oraz analizy potrzeb środowiska, dokonywanej przez pracowników socjalnych, były corocznie sporządzane informacje w zakresie potrzeb pomocy społecznej, które prezentowane były wraz ze sprawozdaniem z działalności MOPR Radzie Miasta Opola. W przygotowaniu analizy sytuacji społecznej oraz prognozowanych potrzeb, sporządzanej przez MOPR, brały udział instytucje i organizacje społeczne (pracownicy naukowcy Uniwersytetu Opolskiego, pracownicy Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Opolu, Powiatowego Urzędu Pracy w Opolu¹², ROPS, Straży Miejskiej, a także funkcjonariusze Policji).

Przygotowując diagnozę pracownicy MOPR korzystali z:

- analiz ilościowych i jakościowych bazujących na wskaźnikach wynikających z ewaluacji programów realizowanych przez MOPR, oceny zasobów pomocy społecznej oraz raportu o stanie miasta,
- analizy statystycznej opartej na źródłach własnych i GUS-u w zakresie polityki społecznej, co pozwalało na ukierunkowanie przedsięwzięć i programów również w kierunku profilaktycznym, a nie tylko działań kompensacyjnych,
- wyników wspólnych badań MOPR z Uniwersytetem Opolskim dotyczących pomocy społecznej,
- informacji od pracowników socjalnych, innych pracowników oraz kierowników komórek organizacyjnych, przedstawianych w czasie rocznego spotkania ewaluacyjnego, podczas którego ustalane były wnioski w zakresie potrzeb pomocy społecznej na kolejny rok.

W ramach corocznej diagnozy MOPR dokonywał rozeznania terenowego kwestii ubóstwa. Zdaniem MOPR, w Opolu nie występowały szczególne obszary biedy strukturalnej, odnotowano jednak zwiększone zapotrzebowanie na świadczenia i usługi pomocy społecznej w rejonach zamieszkałych głównie przez osoby starsze.

¹¹ Dalej: ROPS.

¹² Dalej: PUP.

Na bazie wniosków wynikających z diagnozy zaplanowano do realizacji przedsięwzięcia kierowane do osób ubogich¹³. Jednym z projektów było utworzenie w 2016 r. w ramach MOPR Centrum Informacyjno-Edukacyjnego Senior w Opolu¹⁴, w którym osoby starsze mogły spędzać czas, realizując swoje zainteresowania. Zorganizowano także dowóz gorących posiłków do miejsc zamieszkania osób starszych i niepełnosprawnych. W 2018 r. MOPR podjął działania na rzecz rozwoju wolontariatu dla ludzi starszych i niepełnosprawnych (projekt Centrum Życzliwości 60+). Innym zrealizowanym działaniem wynikającym z diagnozy było znaczące zwiększenie zatrudnienia asystentów rodzin (sfinansowane ze środków UE oraz wkładu własnego miasta Opolu)¹⁴.

(akta kontroli, str. 1061-1074)

1.3 W okresie objętym kontrolą obowiązywała Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Opolu na lata 2016-2020¹⁵, przyjęta uchwałą Rady Miasta Opolu z dnia 29 października 2015 r.¹⁶ Decyzją Prezydenta Miasta Opolu¹⁷ do opracowania projektu dokumentu powołany został Zespół, w skład którego wchodził pracownicy Urzędu Miasta Opolu, MOPR oraz reprezentanci organizacji pozarządowych. Z wyjaśnień Dyrektora MOPR wynikało, że Zespół pracował nad założeniami dokumentu w oparciu o metodę „burzy mózgów”, bez przypisania poszczególnym osobom z Zespołu części strategii do opracowania.

W Strategii ujęto problematykę dotyczącą wsparcia osób ubogich, bezdomnych, długotrwale bezrobotnych i niepełnosprawnych. Strategia zawierała elementy wskazane w art. 16b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, tj. diagnozę sytuacji społecznej, prognozę zmian w zakresie objętym strategią, określenie: celów strategicznych projektowanych zmian, kierunków niezbędnych działań, sposobu realizacji strategii oraz jej źródeł finansowania i wskaźników realizacji działań, z wyjątkiem ram finansowych realizacji zaplanowanych działań. Jak wyjaśnił Dyrektor, *dokument w takim, ostatecznym kształcie został ustalony przez Przewodniczącego Zespołu (...) Rada Miasta Opolu przyjęła Strategię z takim zapisem, a Wojewoda nie uchylił uchwały*. Dyrektor wyjaśnił również, że pojęcie ram finansowych jest nieprecyzyjne, w związku z czym ostatecznie tę kwestię powinien rozstrzygnąć właściwy organ.

W części programowej Strategii zawarto najistotniejsze założenia polityki społecznej miasta na najbliższe lata oraz zidentyfikowano niekorzystne tendencje demograficzne wpływające na pogłębianie się skali ubóstwa. Na podstawie przyjętych założeń¹⁸ zdefiniowano główne obszary problemowe¹⁹, w tym obejmujące kwestie ubóstwa, zaplanowano realizację celów strategicznych i celów

¹³ Informacja o realizowanych projektach socjalnych, które są wynikiem wniosków diagnozy przeprowadzonej przez MOPR jest opisana w dalszej części Wystąpienia.

¹⁴ W 2015 r. zatrudnionych było dwóch asystentów, którzy obejmowali wsparciem 36 rodzin; w 2016 r. odpowiednio pięciu asystentów na 51 rodzin; w 2017 r. sześciu asystentów na 64 rodzin; w 2018 r. pięciu asystentów na 62 rodziny.

¹⁵ Dalej: Strategia.

¹⁶ Uchwała nr XVI/299/15 Rady Miasta Opolu z dnia 29 października 2015 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Opolu na lata 2016-2020.

¹⁷ Decyzja Prezydenta Miasta Opolu nr OR-I.120.2.22.2015 z dnia 16 czerwca 2015 r. Przewodniczącym Zespołu został Pan Janusz Kowalski, Wiceprezydent Miasta Opolu.

¹⁸ 1/ W wyniku postępującej depopulacji województwa opolskiego udział i liczba mieszkańców w wieku powyżej 60 lat będzie stale rosła, 2/ Skala bezdomności do 2020 r. nie ulegnie zmianie, natomiast rośnie liczba rodzin z dziećmi zagrożonymi bezdomnością, 3/ Ze względu na starzenie się społeczeństwa będzie rosła liczba starszych osób bezdomnych, wymagających specjalistycznej pomocy i wsparcia, 4/ W ciągu ostatnich lat odnotowano wzrost liczby osób niepełnosprawnych powyżej 55 roku życia.

¹⁹ Obszary problemowe: 1/ wysoki poziom starości demograficznej, 2/ wykluczenie społeczne osób bezdomnych, 3/ alienacja osób długotrwale bezrobotnych, 4/ alienacja osób i rodzin z niepełnosprawnością, 5/ wykluczenie z rynku usług społecznych rodzin o niskich dochodach, deficyty umiejętności rodzicielskich, 6/ uzależnienie od środków psychoaktywnych, 7/ nieadekwatny do zasobów społecznych poziom zaangażowania mieszkańców w rozwój społeczeństwa obywatelskiego na gruncie zasady subsydiarności.

szczegółowych, przypisano do nich kierunki działań oraz wskazano sposób ich realizacji. MORP sporządzał corocznie raport o stanie realizacji Strategii w zakresie zadań realizowanych przez Ośrodek, przedstawiając – za pośrednictwem Wydziału Polityki Społecznej Urzędu Miasta Opola – Radzie Miasta Opola²⁰ postęp rzeczowej realizacji zadań, wykonanie planu finansowego oraz stan osiągnięcia zakładanych wskaźników.

Wszystkie obszary problemowe wymienione w Strategii zostały poddane analizie SWOT. Jeden z obszarów obejmował wykluczenie z rynku usług społecznych rodzin o niskich dochodach. Wśród mocnych stron wskazano m.in.: dobrą współpracę i komunikację pomiędzy instytucjami i pracownikami sfery publicznej i pozarządowej, dobry klimat społeczny sprzyjający prowadzeniu skutecznej pracy socjalnej, wysoką aktywność w poszukiwaniu przez pracowników różnych służb i organizacji społecznych środków pozabudżetowych. Wśród słabych stron podano m.in. nieadekwatną do potrzeb liczbę asystentów rodzin oraz trudności w diagnozowaniu zjawiska przemocy. Jako szanse wskazano m.in. prowadzenie przez urząd pracy szkoleń dla bezrobotnych klientów pomocy społecznej, utworzenie nowych stanowisk asystentów rodzin w oparciu o środki pozabudżetowe oraz zwiększenie świadomości podopiecznych pomocy społecznej, ukierunkowane na akceptację przez nich działań samopomocowych. Jednocześnie wśród zagrożeń wskazano na gwałtowny zanik więzi rodzinnych i społecznych, akceptację własnej bezczynności, bezrobocie, uzależnień, działań przemocowych, zagrażających prawidłowemu funkcjonowaniu osób i rodzin, wzrost liczby wychowanków placówek opiekuńczych, które po przejściu procedury usamodzielnienia pozostaną bez wsparcia.

W ramach głównego problemu wykluczenia z rynku usług społecznych rodzin o niskich dochodach wyodrębniono problem szczegółowy, tj. wykluczenie rodzin z powodu ubóstwa. Odpowiedź na ten problem stanowiły działania zaplanowane w ramach celu - wsparcie ekonomiczne rodzin i pomoc w dostępie do usług społecznych oraz przeciwdziałanie wykluczeniu i degradacji społecznej rodzin ubogich, tj. m.in. rozwój świetlic środowiskowych, zwiększenie liczby asystentów rodzin z ukierunkowaniem ich pracy na edukację i wsparcie rodzin ubogich, zatrudnienie doradców zawodowych i innych specjalistów pracy z rodziną (psychologów i pedagogów). Realizację tych działań zaplanowano na lata 2016-2020, a jako podmioty odpowiedzialne za ich realizację wskazano Urząd Miasta Opola, MOPR, PUP, organizacje pozarządowe i jednostki podległe Urzędowi Miasta Opola. Źródła finansowania tych działań obejmowały środki pochodzące z budżetu miasta, środki z UE, środki pozyskiwane przez organizacje pozarządowe oraz środki z budżetu województwa opolskiego. Wskaźniki monitorowania obejmowały m.in.: liczbę zatrudnionych asystentów rodziny, doradców zawodowych i innych specjalistów pracy z rodziną, liczbę zatrudnionych rodzin wspierających²¹, liczbę przeprowadzonych kampanii promocyjnych, liczbę programów edukacyjnych i terapeutycznych oraz liczbę osób objętych poradnictwem i wsparciem. Zadania te realizowane są w trybie ciągłym, a zakończenie ich realizacji zaplanowano na 2020 r.

²⁰ Zgodnie ze Strategią raport roczny, opracowywany przez Wydział Polityki Społecznej, powinien zawierać propozycję nowych rozwiązań, bądź modyfikację dotychczasowych działań stosownie do zmieniających się potrzeb.

²¹ W oparciu o art. 29 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1111 ze zm.) rodzina przeżywająca trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych może zostać objęta pomocą rodziny wspierającej. Pełnienie funkcji rodziny wspierającej może być powierzone osobom z bezpośredniego otoczenia dziecka, które nie były skazane prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo.

Projekt uchwały w sprawie przyjęcia Strategii nie był poddany konsultacjom społecznym. Mieszkańcy mogli się jednak z nim zapoznać na stronie internetowej Urzędu Miasta Opola. Istniała możliwość zgłoszenia poprawek/zmian jeszcze przed przyjęciem i zatwierdzeniem Strategii do realizacji na posiedzeniach Komisji Społecznej i Zdrowia Rady Miasta Opola. W wyznaczonym okresie do czasu uchwalenia Strategii żadna uwaga nie wpłynęła. W okresie objętym kontrolą Strategia nie była aktualizowana²².

(akta kontroli str. 1059-1074, 1144-1180)

1.4 Zgodnie z art. 110 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej Dyrektor MOPR składał Radzie Miasta Opola roczne sprawozdania z działalności Ośrodka oraz przedstawiał potrzeby w zakresie pomocy społecznej. W dokumentach wykazywano m.in. dane dotyczące osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej, rodzaje ich problemów oraz ich rozkład ilościowy, a także formy wsparcia udzielane osobom ubogim. Sprawozdania były opiniowane przez Komisję Społeczną i Zdrowia. W okresie objętym kontrolą sprawozdania były przyjmowane przez Radę Miasta bez zastrzeżeń.

(akta kontroli str. 1059-1074, 1181-1190)

1.5 MOPR pozyskiwał największą liczbę zgłoszeń o potrzebach osób, które wymagały różnych form wsparcia w sferze pomocy społecznej z tytułu ubóstwa, bezpośrednio od osób potrzebujących takiej pomocy. Osoby zgłaszały swoje oczekiwania w formie pisemnego wniosku o pomoc składanego do MOPR lub telefonicznie do pracowników socjalnych. Identyfikacja osób zagrożonych ubóstwem wymagających wsparcia dokonywana była w ramach rozeznania pracowników socjalnych. Ponadto pracownicy MOPR pozyskiwali wiedzę o potrzebach mieszkańców Opola żyjących w ubóstwie ze zgłoszeń od współpracujących z MOPR instytucji, w szczególności placówek służby zdrowia (szpitali, przychodni, placówek realizujących zdania w zakresie leczenia uzależnień, pielęgniarek środowiskowych). Informacje o osobach/rodzinach żyjących w ubóstwie uzyskiwano również ze zgłoszeń innych jednostek organizacyjnych Miasta Opola: Miejskiego Ośrodka Pomocy Osobom Bezdomnym i Uzależnionym, Straży Miejskiej, Miejskiego Zarządu Lokali Komunalnych, Miejskiego Centrum Świadczeń, ze szkół, przedszkoli, żłobków oraz z PUP. Źródłem informacji o osobach ubogich były także organizacje pozarządowe, z którymi współpracował MOPR, tj.: Opolski Oddział Okręgowy Polskiego Czerwonego Krzyża, Opolski Zarząd Wojewódzki Polskiego Komitetu Pomocy Społecznej, Wojewódzkie Towarzystwo Walki z Kalectwem, Caritas Diecezji Opolskiej, instytucje kościelne i parafie.

Pracownicy MOPR pozyskiwali wiedzę o osobach wymagających wsparcia również w ramach prac komisji/zespołów, w skład których zostali powołani, tj.: Społecznej Komisji Mieszkaniowej działającej przy Wydziale Lokalowym Urzędu Miasta Opola (opiniującej wnioski mieszkańców Opola o przyznanie lokalu socjalnego lub lokalu komunalnego do remontu z zasobu mieszkaniowego Miasta Opola), Rady Seniorów Miasta Opola, Komisji powołanej przez Opolskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego w Opolu oraz Powiatowej Społecznej Rady ds. Osób Niepełnosprawnych w Opolu.

(akta kontroli str. 1189-1111)

W MOPR nie wprowadzono uregulowań wewnętrznych dotyczących identyfikowania i monitorowania potrzeb osób zagrożonych ubóstwem. Pracownicy MOPR

²² Zapisy Strategii nie obligowały do przeprowadzenia jej aktualizacji. Zaplanowano, że „monitoring i ewaluacja zapisów strategicznych polegać będą na systematycznej ocenie realizowanych działań oraz modyfikacji kierunków działania w przypadku istotnych zmian społecznych, które mogą pojawić się poprzez zmianę regulacji prawnych, czy też narastanie poszczególnych kwestii społecznych”.

dokonywali rozpoznania i diagnozowania sytuacji osób żyjących w ubóstwie na terenie miasta, na bieżąco identyfikując problemy społeczne w lokalnym środowisku. W oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej (w tym infrastruktury w obszarze pomocy społecznej, kadry, funkcjonujących w Mieście organizacji pozarządowych i nakładów finansowych na zadania pomocy społecznej) przygotowywana była corocznie Ocena Zasobów Pomocy Społecznej, będąca dokumentem strategicznym, na podstawie którego planowane były potrzeby Miasta Opola w zakresie zadań dotyczących polityki społecznej. MOPR pozyskiwał również informacje o osobach zagrożonych ubóstwem z opracowań przygotowanych przez ROPS, w szczególności opracowania „Stopień zagrożenia ubóstwem w woj. opolskim – wielowymiarowa analiza porównawcza opracowana na podstawie metody wzorca rozwoju”.

(akta kontroli str. 1089-1111)

MOPR dysponował wiedzą o liczbie osób, które w najbliższym czasie będą potrzebować pomocy z tytułu ubóstwa. Takie informacje pozyskiwane były ze sprawozdań z działalności poszczególnych komórek organizacyjnych sporządzanych przynajmniej raz w roku, ze sprawozdań z działalności MOPR, danych z PUP, ze sprawozdawczości z zakresu pomocy społecznej (Sprawozdania MRPiPS-03) sporządzanej w CAS i innych danych zawartych w systemie informatycznym POMOST. Wzrastające potrzeby zidentyfikowano wśród osób starszych, wymagających wsparcia MOPR w formie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn²³. W związku z tym realizowane były kolejne projekty skierowane do tej grupy mieszkańców oraz planowano działania zapewniające pomoc w formie usług opiekuńczych osobom wymagającym wsparcia w codziennych czynnościach.

Według Zastępcy Dyrektora MOPR wszystkie osoby znane pracownikom socjalnym, wymagające wsparcia z powodu ubóstwa, uzyskały pomoc przewidzianą przepisami ustawy o pomocy społecznej. Wyjątek stanowiły osoby, które z różnych przyczyn świadomie nie zgłaszały się do MOPR o pomoc i unikały kontaktów z pracownikami socjalnymi.

(akta kontroli str. 1089-1111)

1.6 Art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej zalicza do zadań własnych gminy podejmowanie zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym tworzenie i realizację projektów socjalnych. W okresie objętym kontrolą MOPR realizował projekty socjalne, korzystając ze środków własnych oraz aplikując do programów finansowanych ze środków unijnych, dotyczących działań na rzecz osób żyjących w ubóstwie. Zrealizowano w szczególności następujące programy i projekty:

1. „Wsparcie usług opiekuńczych w mieście Opolu” – projekt realizowano od 1 stycznia 2017 r. do 31 października 2018 r. w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014-2020. Głównym celem projektu był rozwój usług opiekuńczych, poszerzenie ich zakresu i podniesienie jakości w stosunku do dotychczas oferowanych form wsparcia. Realizacja projektu miała pozwolić na zmniejszenie liczby osób bez opieki. Efektem programu było objęcie usługami opiekuńczymi 137 osób. Na realizację programu pozyskano 1 449,4 tys. zł, a wkład własny wyniósł 84,3 tys. zł (5,8%).

²³ W 2018 roku tą formą pomocy objęto 394 osoby i z roku na rok MOPR obserwuje znaczący wzrost liczby osób korzystających z usług opiekuńczych. Liczba osób korzystających w 2018 r. z usług opiekuńczych w porównaniu z 2017 r. zwiększyła się o 89 osób (tj. o 29%), a w porównaniu z rokiem 2016 zanotowano wzrost o 208 osób (tj. o 212%).

2. „Centrum Pomocy - wsparcie osób niesamodzielnych oraz opiekunów faktycznych w Opolu”²⁴ – program realizowany od 31 lipca 2018 r. do 31 grudnia 2020 r. w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014-2020. Celem projektu był rozwój usług opiekuńczych realizowanych przez MOPR, Miejski Ośrodek Pomocy Osobom Bezdomnym i Uzależnionym oraz Środowiskowy Dom Samopomocy „Magnolia” dla osób niesamodzielnych z Miasta Opola oraz działań wspierających dla opiekunów nad osobami niesamodzielnymi²⁵. Wg stanu na 30 czerwca 2019 r. programem objęto łącznie 107 osób starszych znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej i ekonomicznej. Osoby te zostały objęte opieką i wsparciem w miejscu zamieszkania²⁶. Na ww. program MOPR otrzymał łącznie 1 435,5 tys. zł, a wkład własny wyniósł 24,9 tys. zł (1,7%).

3. „Trudny start, lepsza przyszłość” – projekt realizowany od 30 maja 2018 r. do 30 listopada 2020 r. w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014-2020²⁷. Głównym celem projektu było udzielenie kompleksowego wsparcia rodzinom sprawującym pieczę zastępczą i rodzinom przeżywającym problemy opiekuńczo-wychowawcze (w tym w sytuacji zagrożenia utraty możliwości opieki nad dziećmi). Działania projektu miały przyczynić się również bezpośrednio do poszerzenia oferty wsparcia placówek wsparcia dziennego w Mieście w Opolu. MOPR wsparciem projektu obejmie łącznie 130 osób. Na realizację ww. projektu MOPR uzyskał łącznie 384,8 tys. zł, a wkład własny wyniósł 22,4 tys. zł (9,8%).

4. „Centrum RE-Start” – projekt realizowany od 30 września 2017 r. do 30 września 2020 r. w ramach Osi priorytetowej VIII – Integracja społeczna RPO WO 2014-2020. Głównym celem projektu był rozwój usług z zakresu reintegracji społeczno-zawodowej poprzez realizację kompleksowego programu wsparcia dla 30 osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym²⁸. Spodziewanym efektem było podjęcie zatrudnienia przez co najmniej osiem osób. Na ww. projekt MOPR przyznano 1 788,5 tys. zł, a wkład własny wyniósł 268,3 tys. zł (15%).

(akta kontroli str. 5-16, 252-258, 285-346, 407-414, 1089-1111)

MOPR realizował również projekty/programy w partnerstwie z fundacjami:

1. „Nasza szansa” – projekt był realizowany w ramach partnerstwa z Fundacją Aktywizacja Integracji Rozwój. W ramach projektu zorganizowano zajęcia muzyczne dla dzieci zamieszkujących w Ośrodku Readaptacji Społecznej „Szansa” w Opolu²⁹ oraz koncert integrujący dzieci i młodzież z ORS „Szansa” z rówieśnikami. Projekt realizowano od 1 lipca do 31 października 2017 r, a na ten cel Fundacja otrzymała środki w wysokości 5 tys. zł.

2. „Fan Club Seniora” – projekt był realizowany w ramach partnerstwa z Fundacją Aktywizacja Integracji Rozwój w okresie od 1 marca do 30 listopada 2018 r. Celem projektu był rozwój działalności klubów seniora (tworzenie i prowadzenie) poprzez kształcenie co najmniej 15 liderów społeczności lokalnych w wieku emerytalnym

²⁴ MOPR w Opolu jest realizatorem zadania nr 1 (Przyznawanie usług opiekuńczych osobom niesamodzielnym do projektu w drodze decyzji administracyjnych i praca socjalna) i nr 2 (Usługi opiekuńcze na rzecz osób starszych lub niepełnosprawnych).

²⁵ Program skierowany dla 150 osób niesamodzielnych z miasta Opola oraz dla 50 opiekunów sprawujących opiekę nad osobami niesamodzielnymi.

²⁶ W wymiarze średnio 36 godzin miesięcznie.

²⁷ Oś priorytetowa VIII Integracja Społeczna, Działanie 8.1. Dostęp do wysokiej jakości usług zdrowotnych i społecznych. MOPR jest realizatorem zadań: nr 1 – wyjazdy integracyjne z udziałem dzieci, rodziców zastępczych, rodziców biologicznych oraz wyjazdowa i stacjonarna Akademia Rodzica; zadania nr 2 – wyjazdy aktywizacyjno-integracyjne z udziałem dzieci będących w pieczy zastępczej oraz zadania nr 8 – przeprowadzanie kampanii świadomościowej w zakresie propagowania rodzicielstwa zastępczego.

²⁸ W ramach projektu zaplanowano utworzenie nowych miejsc aktywizacji w Klubie Integracji Społecznej, działającym przy MOPR w Opolu. Przewidziano udzielenie wsparcia osobom bezrobotnym, m.in. w postaci programu stażowego, poradnictwa psychospołecznego, zawodowego i prawnego.

²⁹ Dalej ORS „Szansa”.

i inspirowanie ich do działań na rzecz osób starszych. Na jego realizację Fundacja otrzymała 5,7 tys. zł.

3. „Opolska Olimpiada Senioralna” – projekt realizowany był przez Stowarzyszenie na Rzecz Integracji Środowiska Lokalnego „Chciej Chcieć” przy wsparciu merytorycznym MOPR. Celem głównym projektu było przełamywanie biernych postaw społecznych poprzez propagowanie zdrowia, postaw sportowego i aktywnego trybu życia oraz czynnego spędzania czasu wolnego wśród seniorów z województwa opolskiego. Projekt realizowano od 10 sierpnia 2018 r. do 30 września 2018 r. Stowarzyszenie na realizację projektu otrzymało 10 tys. zł.

(akta kontroli str. 5-16, 252-258, 285-346, 407-414, 1089-1111)

MOPR realizował także programy dotyczące kwestii dożywiania:

1/ Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014-2020 (FEAD), realizowany we współpracy z Bankiem Żywności w Opolu, 2/ wieloletni program osłonowy w zakresie dożywiania „Pomoc gminy w zakresie dożywiania” na lata 2016-2020³⁰, 3/ wieloletni program osłonowy w zakresie zapewnienia posiłku na terenie Miasta Opola „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023³¹.

Zastępca Dyrektora MOPR wyjaśnił, że ww. programy i projekty: *realizowane są w oparciu o doświadczenie, wskazówki i zgłaszane potrzeby przez pracowników socjalnych, którzy mają bezpośredni kontakt z klientami MOPR. Dlatego realizowane projekty są odpowiedzią na istniejące potrzeby, deficyty czy problemy w środowisku lokalnym. Oceny projektu dokonuje zespół projektowy na zakończenie i poprzez zrealizowane działania, przeprowadzane ankiety wśród uczestników, osiągnięte wskaźniki w projekcie i obserwację przez cały okres realizacji. (...) Z dotychczasowego doświadczenia wynika, że planowane i realizowane projekty miały bardzo pozytywny wpływ na grupę odbiorców, poprawę lub zmianę ich życia, postaw itp.*

(akta kontroli str. 1089-1111)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Zagadnienia związane z ubóstwem zostały jednolicie ujęte w dokumentach organizacyjnych MOPR oraz w Strategii. Pracownicy Ośrodka prawidłowo identyfikowali osoby żyjące w ubóstwie oraz rozpoznawali ich potrzeby. W celu identyfikacji osób ubogich potrzebujących pomocy MOPR współpracował z jednostkami publicznymi, jak również z organizacjami pozarządowymi. Na podstawie zgromadzonych informacji formułowano wnioski dotyczące potrzeb w tym zakresie, opracowano i wdrażano projekty socjalne i osłonowe przystające do rzeczywistych potrzeb osób wymagających wsparcia z powodu ubóstwa.

OBSZAR

2. Realizacja działań mających na celu wychodzenie z ubóstwa

Opis stanu
faktycznego

2.1. Według stanu na koniec 2018 r. Gmina Opole liczyła 128 137 mieszkańców (wzrost o 7,7%, tj. o 9 206 mieszkańców w stosunku do 2015 r.³²). W 2018 r. liczba osób objętych wsparciem MOPR uległa zmniejszeniu w stosunku do 2015 r. z 2 143 do 1 993 (o 9,8%). Na powyższe wpływ miało zmniejszenie o 47,9% liczby osób bezradnych w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa

³⁰ Uchwała nr XXXII/624/16 Rady Miasta Opola z dnia 27 października 2016 r.

³¹ Uchwała nr II/28/18 Rady Miasta Opola z dnia 6 grudnia 2018 r.

³² Wg stanu na koniec 2015 r. Gmina Opole liczyła 118 931 mieszkańców.

domowego³³ oraz zmniejszenie o 44,5% liczby osób bezrobotnych pobierających świadczenia z pomocy społecznej³⁴. W tym samym okresie wzrosła o 14,7% liczba mieszkańców gminy w wieku powyżej 60 lat. W 2018 r. liczba osób w wieku 60 lat korzystających z pomocy społecznej uległa zwiększeniu w stosunku do 2015 r. z 822 do 1 029 (o 25,2%). W 2018 r. wsparciem z tytułu ubóstwa objęto 177 osób w wieku powyżej 60 lat (o 7,3% więcej niż w 2015 r.). Liczba rodzin, którym przyznano pomoc społeczną w latach 2015-2018 r. wynosiła odpowiednio: 1 850, 1 764, 1 878 i 1 836. W 2018 r. wsparciem z powodu ubóstwa objęto 779 rodzin.

(akta kontroli str. 5-16, 35-242, 248-250)

W latach 2015-2018 osoby ubogie objęte zostały następującymi formami pomocy: zasiłki stałe, okresowe, celowe, dofinansowanie opłaty za usługi opiekuńcze oraz pobyt w domach pomocy społecznej, finansowanie posiłków, finansowanie schronienia dla osób bezdomnych, sprawienie pogrzebu, opłacenie składki na ubezpieczenie zdrowotne osób, które otrzymywały zasiłek stały, a także indywidualne programy wychodzenia z bezdomności. Liczba osób korzystających ze wsparcia w postaci zasiłków okresowych zmniejszyła się z 686 do 437 (o 36,3%), a liczba osób pobierających zasiłki celowe uległa zmniejszeniu z 685 do 509 (o 25,7%). Zasiłki stałe w ww. okresie pobierało od 317 (2015 r.) do 405 osób (2018 r.) – zwiększenie o 27,8%. Ze wsparcia w postaci: 1/ usług opiekuńczych w latach 2015-2018 skorzystało odpowiednio: 188, 186, 305 i 394 osoby, 2/ pobytu w domach pomocy społecznej skorzystało: 25, 30, 38 i 42 osoby, 3/ bezpłatnych posiłków: 906, 853, 854 i 821 osób, 4/ schronienia: 254, 211, 127 i 107 osób, 5/ sprawienia pogrzebu: 27, 25, 24 i 30 osoby, 6/ opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne osób: 305, 330, 363 i 380 osób, 7/ indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności: 36, 12, 29 i 17 osób.

(akta kontroli str. 5-16, 35-242, 248-250)

MOPR udzielał informacji o możliwości uzyskania pomocy przez osoby żyjące w ubóstwie za pośrednictwem strony internetowej, imprez na rzecz mieszkańców miasta Opola (Targi Senior EXPO, Dni Ubogich, Dni Niepełnosprawnych czy Dni Seniora), na czas trwania których organizowany był punkt informacyjny. Pracownicy MOPR informowali osoby żyjące w ubóstwie, zgłaszające się o udzielenie pomocy, o możliwościach uzyskania wsparcia. Pracownicy socjalni pozostawali w stałym kontakcie z osobami potrzebującymi pomocy, informując ich o możliwościach uzyskania wsparcia. W okresie zimowym pracownicy socjalni wspólnie ze Strażą Miejską odbywali patrole w miejscach możliwego pobytu osób bezdomnych, gdzie zostawiali ulotki informujące o możliwościach wsparcia.

(akta kontroli str. 5-16, 251, 281)

W MOPR nie dokonywano podziału osób korzystających z pomocy z powodu ubóstwa na poziomy trudności wyjścia z niekorzystnej sytuacji.

(akta kontroli str. 5-16, 251-252, 416-421)

2.2. W latach 2017-2019 (pierwsze półrocze) MOPR otrzymywał od różnych podmiotów³⁵ informacje dotyczące możliwości aplikowania do programów rządowych i resortowych dotyczących między innymi działań z zakresu: pomocy żywnościowej, przeciwdziałania przemocy oraz wspierania rodziny.

(akta kontroli str. 5-16, 252)

³³ 758 i 395 osób bezradnych w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego odpowiednio w 2015 r. i 2018 r.

³⁴ 1597 i 887 osób bezrobotnych pobierających świadczenie z pomocy społecznej odpowiednio w 2015 r. i 2018 r.

³⁵ Od Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego, Urzędu Marszałkowskiego w Opolu, stowarzyszeń i fundacji.

W latach 2014-2020 MOPR realizował program rządowy „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”. Liczba osób objętych działaniami pomocowymi w ramach ww. programu wyniosła w kolejnych latach odpowiednio: w 2015 r. – 1 797, w 2016 r. – 1 554, w 2017 r. – 1 500 i w 2018 r. – 1 175. Na realizację Programu MOPR otrzymał środki w wysokości 1 120,1 tys. zł, 970,2 tys. zł, 1 264,1 tys. zł i 1 174,1 tys. zł. W 2019 r. (I połowa) w ramach programu „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023 liczba osób korzystających z ww. programu wyniosła 799, a na jego realizację otrzymano środki w kwocie 1 260 tys. zł.

MOPR realizował następujące programy resortowe organizowane przez MRPiPS:

1. „Program Korekcyjno-Edukacyjny dla osób stosujących przemoc w rodzinie” na lata 2014-2020. Podstawowym celem wszystkich działań wynikających z realizacji programu było powstrzymanie sprawców od stosowania przemocy w rodzinie. Program był realizowany w latach 2015-2019. Efektem programu było odbycie programów korekcyjno-edukacyjnych przez 457 osób (w latach 2015 - I półrocze 2019). Na realizację programu otrzymano w ww. latach środki w wysokości 212,2 tys. zł³⁶.

2. „Program Psychologiczno-Terapeutyczny dla osób stosujących przemoc w rodzinie” na lata 2018-2020. Głównym celem Programu psychologiczno-terapeutycznego była zmiana (poprawa) wzorców zachowań jego uczestników. Program był realizowany w latach 2018-2019. Efektem programu było odbycie programów psychologiczno-pedagogicznych przez 34 osoby (w latach 2018-2019 – I połowa). Na realizację programu otrzymano w ww. latach środki w wysokości 11,9 tys. zł³⁷.

3. „Program Asystent rodziny i koordynator rodziny pieczy zastępczej” realizowany w ramach resortowego programu wspierania rodzin i systemu pieczy zastępczej. Program był realizowany w latach 2015-2019. Efektem realizacji programu było zwiększenie dostępu 268 rodzin do usług asystentów rodziny oraz zwiększenie dostępu 584 rodzin do koordynatorów w Gminie Opole (w latach 2015-2018). Na realizację programu MOPR otrzymał środki w wysokości 555,2 tys. zł³⁸, wkład własny wyniósł 1 085,2 tys. zł.

4. „Usługi opiekuńcze dla osób niepełnosprawnych” – edycja 2019, program realizowany w ramach resortowego programu MRPiPS ze środków Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych. Okres realizacji programu lipiec 2019 – grudzień 2019. Celem programu było zapewnienie pomocy 28 osobom niepełnosprawnym w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych w miejscu zamieszkania. Wartość programu 320 984 zł, w tym dofinansowanie z Solidarnościowego Funduszu Wsparcia Osób Niepełnosprawnych 160 492 zł.

(akta kontroli str. 5-16, 252-258, 285-346, 407-414, 1200-1202, 1211-1212)

Według wyjaśnień Dyrektora MOPR pomoc w „Programie psychologiczno-terapeutycznym dla osób stosujących przemoc w rodzinie” była skierowana do osób wcześniej zidentyfikowanych. „Program Korekcyjno-Edukacyjny dla osób stosujących przemoc w rodzinie” skierowany był zarówno do osób wcześniej zidentyfikowanych jak również umożliwiał identyfikację osób zagrożonych ubóstwem, lub ubogich, które nie korzystały wcześniej ze wsparcia MOPR.

(akta kontroli str. 1200-1202)

³⁶ Środki otrzymane w okresie 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2019 r. Gmina Opole na to zadanie nie przeznaczała środków własnych.

³⁷ Środki otrzymane w okresie 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2019 r. Gmina Opole na to zadanie nie przeznaczała środków własnych.

³⁸ W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2019 r., z tego 168,5 tys. zł otrzymano po podziale środków w sierpniu 2019 r.

2.3. Klientom MOPR zapewniono dostęp do poradnictwa specjalistycznego, udzielanego przez zatrudnionych w MOPR pracowników socjalnych, psychologów³⁹, psychiatrę⁴⁰, terapeutów, asystentów rodziny, Kierownika Specjalistycznego Ośrodka Wsparcia⁴¹, specjalistę pracy z rodziną, specjalistę reintegracji zawodowej, instruktorów terapii zajęciowej i kulturalno-oświatowej oraz konsultanta prawnego. Najwięcej osób objęło poradnictwem socjalnym (w latach 2015-2018 odpowiednio: 3 414, 3 381, 4 066 i 3 707 osób), prawnym (odpowiednio: 1 011, 719, 857 i 1 308 osób) oraz psychologicznym (odpowiednio: 875, 657, 1 131 i 1 215 osób). Osoby mające problemy wynikające z ubóstwa mogły również korzystać z poradnictwa: rodzinnego⁴², zawodowego⁴³, w zakresie uzależnień⁴⁴, terapii par⁴⁵ oraz poradnictwa terapeutycznego⁴⁶. Istniała również możliwość uczestniczenia w grupach wsparcia⁴⁷, w grupach samopomocowych⁴⁸ oraz grupach terapeutycznych⁴⁹.

(akta kontroli str. 5-16, 258-259, 280, 283-284, 1234-1235)

2.4. W latach 2017-2019 (I półrocze) MOPR zawarł z PUP porozumienia w zakresie aktywacji bezrobotnych klientów, tj.:

1/ z 23 marca 2017 r. w sprawie realizacji połączenia działań aktywizacyjnych i integracyjnych w ramach Programu Aktywizacji i Integracji klientów PUP i MOPR w 2017 r.⁵⁰, dla których PUP ustalił III profil pomocy⁵¹,

2/ z 21 grudnia 2018 r. określające zasady współpracy na rzecz aktywizacji społeczno-zawodowej klientów PUP i MOPR, dla których PUP ustalił III profil pomocy.

Realizacja tych porozumień następowała m.in. w formie: kierowania osób bezrobotnych do wykonywania prac społecznie użytecznych oraz do uczestnictwa tych osób w grupowych zajęciach z zakresu integracji społecznej, organizowanych przez MOPR, oraz wymiany informacji dotyczących osób bezrobotnych, zarejestrowanych w PUP i korzystających jednocześnie z pomocy MOPR.

W latach 2017-2019 (I półrocze) pracownicy socjalni MOPR skierowali do Klubu Integracji Społecznej łącznie 184 osoby⁵². Z pomocy w tworzeniu lub zebraniu niezbędnych dokumentów związanych z pracą lub uzyskanymi kwalifikacjami

³⁹ Z wyjątkiem okresu od 16 do 31 grudnia 2017 r. W 2018 r. zatrudnionych w MOPR było czterech psychologów (do 15 grudnia), a od 16 grudnia dwóch psychologów. W 2019 r. zatrudnionych było sześciu psychologów.

⁴⁰ Z wyjątkiem okresów od 16 do 31 grudnia 2017 r. oraz od 16 do 31 grudnia 2018 r.

⁴¹ Działającego w strukturze MOPR.

⁴² Poradnictwo rodzinne realizowane przez Specjalistyczny Ośrodek Wsparcia w Opolu obejmowało konsultacje wychowawcze oraz indywidualne oddziaływanie psychologiczne i terapeutyczne wobec dzieci ofiar i świadków przemocy. Z tej formy wsparcia skorzystało łącznie 323 osoby.

⁴³ Skorzystało łącznie 660 osób.

⁴⁴ Skorzystało łącznie 567 osób.

⁴⁵ Skorzystało łącznie 18 osób.

⁴⁶ Terapia rodzinna i mediacje – skorzystało łącznie 495 osób.

⁴⁷ Grupy wsparcia realizowane były w Klubie Integracji Społecznej, Centrum Seniora, Dziale Opieki nad Rodziną i Dzieckiem, Punkcie Konsultacyjnym, Specjalistycznym Ośrodku Wsparcia, domach dziennego pobytu. W latach 2015-2018 w grupach wsparcia uczestniczyło łącznie 1 090 osób. Grupa wsparcia w formie Akademii rodzica prowadzona była od 18 kwietnia 2016 r. do 3 marca 2018 r. – spotkania odbywały się dwa razy w miesiącu co dwa tygodnie. Grupa wsparcia dla kobiet doświadczających przemocy seksualnej – częstotliwość 1/tydz.

⁴⁸ Według wyjaśnień Dyrektora grupy samopomocowe nieformalnie działały w ramach zajęć terapeutycznych w domach dziennego pobytu funkcjonujących w strukturze MOPR. Łączna liczba osób w grupach samopomocowych w ww. okresie wyniosła: 127 w 2015 r., 140 w 2016 r., 152 w 2017 r. i 167 w 2018 r. (dane szacunkowe – nie prowadzono ewidencji). Grupy spotykały się codziennie.

⁴⁹ Łączna liczba osób w grupach terapeutycznych w ww. okresie wyniosła dziewięć osób. Grupa terapeutyczna dla kobiet doświadczających przemocy seksualnej – częstotliwość 1/tydz.

⁵⁰ Od 1 kwietnia do 30 listopada 2011 r.

⁵¹ Z § 7 pkt 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego (Dz. U. poz. 631) wynika, że powiatowy urząd pacy realizuje pomoc dla osób, w przypadku których ustalono III profil pomocy, na podstawie przygotowanego z bezrobotnym indywidualnego planu działania, w okresie nie dłuższym niż 720 dni.

⁵² W 2017 r. 79 osób, w 2018 r. 60 osób, a w I połowie 2019 r. 45 osób.

skorzystało 38 osób⁵³. W pracach społecznie użytecznych w ww. okresie brało udział łącznie 128 osób⁵⁴. Kontrakt socjalny zawarto łącznie z 282 osobami (w 2017 r. ze 163 osobami, w 2018 r. z 60 osobami, zaś w I połowie 2019 r. z 59 osobami)⁵⁵. Według wyjaśnień Dyrektora MOPR zmiany liczby zawieranych kontraktów należy wiązać z dynamiką zmian w poszczególnych kategoriach podopiecznych. Od 2016 r. systematycznie spadała liczba rodzin (osób) korzystających z pomocy społecznej z tytułu bezrobocia, potrzeby ochrony macierzyństwa czy bezdomności, a głównie w takich grupach zawierane były kontrakty socjalne. Wzrosła natomiast liczba rodzin (osób) wymagających usług opiekuńczych, korzystających z pomocy z tytułu niepełnosprawności czy długotrwałej choroby. W tych środowiskach rzadko zawierane były kontrakty socjalne.

(akta kontroli str. 5-16, 260-263, 369-375, 415, 1199)

2.5. W strukturach MOPR funkcjonowały:

- Ośrodek Readaptacji Społecznej „Szansa”⁵⁶, dysponujący 130 miejscami noclegowymi. Tą formą wsparcia objęto w 2017 r. 109 osób, w 2018 r. 94 osoby, a w 2019 r. (I półroczu) 71 osób.
- Specjalistyczny Ośrodek Wsparcia dla Ofiar Przemocy w Rodzinie⁵⁷, dysponujący 15 miejscami noclegowymi, w którym udzielono schronienia łącznie 111 osobom (w 2017 r. 37 osobom, 2018 r. 43 osobom, a w I połowie 2019 r. 31 osobom).
- Ośrodek Interwencji Kryzysowej dysponujący jednym pokojem interwencyjnym. W 2017 r. do pokoju interwencyjnego przyjęto 49 osób, w 2018 r. 28 osób, a w I połowie 2019 r. 16 osób. W latach 2017-2019 (I półrocze) MOPR dysponował trzema mieszkaniami chronionymi⁵⁸, w których udzielono schronienia odpowiednio 12, 11 i dwóm osobom.

W Opolu funkcjonowało również schronisko⁵⁹, dysponujące pięcioma miejscami noclegowymi. W 2017 r. do schroniska przyjęto 23 osoby, w 2018 r. 11 osób, a w I półroczu 2019 r. siedem osób. Od 1 stycznia 2019 r. w Opolu otwarto schronisko dla osób objętych usługami opiekuńczymi⁶⁰, dysponujące 25 miejscami noclegowymi. W pierwszym półroczu 2019 r. do schroniska przyjęto 26 osób.

(akta kontroli str. 5-16, 263-266)

Zgodnie z uchwałami Rady Miasta Opola: nr XI/163/15 z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Opola⁶¹ oraz nr XXII/384/16 z dnia 28 stycznia 2016 r. w sprawie zmiany uchwały w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Opole⁶² pierwszeństwo najmu lokalu mieszkalnego albo lokalu do remontu przysługiwało osobom, które: 1/ są bezdomne i zostały objęte prowadzonym we współpracy z Miejskim Ośrodkiem Pomocy Rodzinie w Opolu indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności w rozumieniu

⁵³ W 2017 r. 22 osoby, w 2018 r. 11 osób, a w I połowie 2019 r. pięć osób.

⁵⁴ W 2017 r. 55 osób, w 2018 r. 42 osoby, zaś w I połowie 2019 r. 31 osób.

⁵⁵ Nowo zawarte kontrakty.

⁵⁶ Stanowił miejsce czasowego pobytu dla samotnych kobiet, matek z dziećmi, samotnych ojców z dziećmi i rodzin pełnych, zdolnych do samoobsługi, nie wymagających opieki medycznej.

⁵⁷ Realizował zadania wynikające z ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1390 ze zm.), a także zadania ujęte w planach pracy na każdy kolejny rok kalendarzowy.

⁵⁸ Mieszkania chronione treningowe przeznaczone dla osób opuszczających pieczę zastępczą.

⁵⁹ Działające w strukturze Miejskiego Ośrodka Pomocy Osobom Bezdomnym i Uzależnionym w Opolu, będącego jednostką organizacyjną Gminy Opole.

⁶⁰ Jw.

⁶¹ Dz. Urz. Województwa Opolskiego poz. 1393.

⁶² Dz. Urz. Województwa Opolskiego poz. 343.

ustawy o pomocy społecznej, pod warunkiem, iż osoby te miały ostatnie miejsce zamieszkania na terenie Miasta Opole, 2/ uzyskały pełnoletność w instytucjonalnej lub rodzinnej pieczy zastępczej, a ostatnim miejscem zamieszkania i zameldowania na pobyt stały lub czasowy, przed pobytem w pieczy zastępczej było Miasto Opole, pod warunkiem, że z wnioskiem o zawarcie umowy najmu wystąpią w przeciągu dwóch lat od osiągnięcia pełnoletności, 3/ pozostają, w związku z warunkami mieszkaniowymi, w wyjątkowo trudnej sytuacji zdrowotnej, rodzinnej lub społecznej⁶³.

(akta kontroli str. 5-16, 265, 1215-1232)

Pracownicy MOPR wspierali osoby ubogie w wynajmowaniu lokali, wchodzących w skład zasobu gminy, udzielając pomocy przy wypełnianiu wniosków o przydział lokalu oraz przy kompletowaniu niezbędnej dokumentacji w tym zakresie. Pracownicy MOPR wspierali osoby ubogie także w poprawie warunków mieszkaniowych. W tym celu wydawali decyzje w sprawie przyznania zasiłków celowych z przeznaczeniem na pokrycie części lub całości zakupu niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów czy napraw w mieszkaniu. Wyszukiwali stosowne ogłoszenia na portalach internetowych dotyczące sprzedaży sprzętu i wyposażenia.

(akta kontroli str. 5-16, 265-266)

2.6. W latach 2015-2018 na świadczenia dla osób żyjących w ubóstwie MOPR przeznaczył: 26 654,6 tys. zł (41% nakładów finansowych poniesionych na pomoc społeczną)⁶⁴, 29 339,5 tys. zł (28%)⁶⁵, 33 331,9 tys. zł (31,3%)⁶⁶ oraz 36 120,8 tys. zł (32,7%)⁶⁷. Najwyższe wydatki dotyczyły takich form pomocy, jak dofinansowanie opłaty za usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania⁶⁸, wypłata zasiłków stałych⁶⁹ oraz wypłaty zasiłków okresowych⁷⁰. Najniższe wydatki poniesiono na sprawienie pogrzebu⁷¹. Średni roczny koszt korzystania ze świadczeń pomocy społecznej przez jedną osobę żyjącą w ubóstwie wynosił w ww. latach 3,3 tys. zł, 3,7 tys. zł, 4,1 tys. zł i 4,4 tys. zł. Najwyższe wydatki przypadające na jedną osobę korzystającą ze świadczeń dotyczyły takich form pomocy, jak pobyty w domach pomocy społecznej (ww. okresie wynosiły odpowiednio: 22,6 tys. zł, 27,8 tys. zł, 34,8 tys. zł i 32 2 tys. zł), dofinansowania usług opiekuńczych (7,9 tys. zł, 7,8 tys. zł, 6,1 tys. zł i 5,5 tys. zł) oraz wypłaty zasiłków stałych (4,7 tys. zł, po 5,2 tys. zł, w 2016 i 2017 r. oraz 4,9 tys. zł).

(akta kontroli str. 5-16, 265-266, 281-282, 392-393)

W corocznych wykazach potrzeb przygotowywanych przez Dyrektora ujmowano zadania dotyczące pomocy osobom żyjącym w ubóstwie. Dotyczyły one między innymi: tworzenia mieszkań socjalnych dla osób bezdomnych, tworzenia mieszkań

⁶³ W szczególności ze względu na: a/ niepełnosprawność wnioskodawcy lub innej osoby uprawnionej do wspólnego zamieszkania, b/ ciężką przewlekłą chorobą wnioskodawcy lub innej osoby uprawnionej do wspólnego zamieszkania, c/ istniejącą udokumentowaną przemocą lub inną dysfunkcją w rodzinie, d/ tworzącą rodzinę wieloletnie, e/ są osobami powyżej 70 roku życia.

⁶⁴ Nakłady finansowe poniesione na pomoc społeczną w 2015 r. - 64 967 tys. zł.

⁶⁵ Nakłady finansowe poniesione na pomoc społeczną w 2016 r. - 104 799 tys. zł.

⁶⁶ Nakłady finansowe poniesione na pomoc społeczną w 2017 r. - 106 594 tys. zł.

⁶⁷ Nakłady finansowe poniesione na pomoc społeczną w 2018 r. - 110 536 tys. zł.

⁶⁸ W 2015 r. dofinansowanie opłaty za usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania wyniosło łącznie 1 486,3 tys. zł (99,7% planu), w 2016 r. 1 450 tys. zł (97,3% planu), w 2017 r. 1 856,9 tys. zł (99,9% planu) i w 2018 r. 2 165,4 tys. zł (99,8% planu).

⁶⁹ W 2015 r. wypłacono zasiłki stałe w łącznej wysokości 1 184,8 tys. zł (99,4% planu), w 2016 r. 1 796,7 tys. zł (99,8% planu), w 2017 r. 1 967,3 tys. zł (98,5% planu), w 2018 r. 1 997,4 tys. zł (99,7% planu).

⁷⁰ W 2015 r. wypłacono zasiłki okresowe w łącznej wysokości 1 052,9 tys. zł (99,9% planu), w 2016 r. 1 022,8 tys. zł (97,6% planu), w 2017 r. 902,8 tys. zł (94,6% planu), w 2018 r. 650,3 tys. zł (96,3% planu).

⁷¹ Na ten cel wydatkowano w 2015 r. 12,1 tys. zł, w 2016 r. 11,5 tys. zł, w 2017 r. 9,9 tys. zł a w 2018 r. 1,7 tys. zł.

chronionych i serwisowanych dla osób starszych i niepełnosprawnych, doskonalenia programu profilaktyki uzależnień⁷², rozwijania programu wsparcia osób starszych, rozwijania wolontariatu na rzecz osób starszych i niepełnosprawnych, prowadzenia poradnictwa rodzinnego dla osób opiekujących się osobami wymagającymi całodobowej opieki ze szczególnym uwzględnieniem opiekunów osób chorych na Alzheimera, rozwoju usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania, promowania metod pracy socjalnej oraz upowszechniania mało stosowanych metod pracy środowiskowej⁷³, rozwoju instytucji ekonomii społecznej, zwiększenia na terenie miasta Opola liczby opieki stacjonarnej dla osób chorych na Alzheimera, zwiększenia liczby miejsc w środowiskowych Domach Samopomocy, rozwoju sieci wsparcia osób, które sprawują opiekę nad osobą zależną.

(akta kontroli str. 5-16, 271, 1181-1190)

Według wyjaśnienia Dyrektora MOPR nie wystąpiły sytuacje, w których wydawano decyzje odmowne z powodu braku środków finansowych. W przypadku braku lub niewystarczających środków w trakcie roku budżetowego MOPR występował z wnioskami do Urzędu Miasta Opole i je otrzymywał.

(akta kontroli str. 5-16, 271, 396-406)

2.7. Szczegółowym badaniem objęto dokumentację wybranych 20 osób, które zakończyły korzystanie ze wsparcia MOPR z tytułu ubóstwa. Wybrana próba obejmowała decyzje wydane w latach 2017 - 2019 (I półrocze), którymi przyznano wsparcie w postaci: 1/ zasiłków celowych na zakup leków (łącznie trzy decyzje)⁷⁴, 2/ zasiłków okresowych (cztery decyzje)⁷⁵, 3/ zasiłków celowych na zakup żywności (cztery decyzje)⁷⁶ oraz nieodpłatnych posiłków w ramach programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” i programu wieloletniego „Posiłek w szkole i domu” (cztery decyzje)⁷⁷, 4/ zasiłków stałych oraz opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne (dwie decyzje)⁷⁸ oraz 5/ udzielenia schronienia (trzy decyzje)⁷⁹. Osoby wytypowane do próby kontrolnej zostały zarejestrowane w systemie POMOST. Spośród wybranych osób siedem korzystało z pomocy społecznej przez okres dłuższy niż pięć lat. Wszystkie decyzje wydano na wniosek osób żyjących w ubóstwie.

(akta kontroli str. 562-1051)

2.8. Zakres udzielonej pomocy był zgodny z potrzebami i oczekiwaniami osób korzystających z pomocy, zgłaszanymi we wnioskach oraz podczas wywiadów środowiskowych, w których rozpoznawano sytuację wnioskodawcy⁸⁰ i definiowano jego problemy, budując adekwatny plan pomocy. Wywiady bądź aktualizacje

⁷² Łagodzenie skutków alkoholizmu i narkomanii poprzez prowadzenie poradni ulicznych.

⁷³ Organizowanie społeczności lokalnej, rozwój współdziałania partnerów społecznych.

⁷⁴ Decyzje nr: DPŚ.ROIV.4110.5688.0169.2016 z 18 stycznia 2016 r., DPŚ.ROIV.4110.3975.1991.2018 z 24 kwietnia 2018 r., DPŚ.ROIII.4110.13738.6081.2017 z 27 listopada 2017 r.

⁷⁵ Decyzje nr: DPŚ.ROIII.4117.12896.6600.2017 z 15 grudnia 2017 r., DPŚ.ROIV.4117.14241.2964.2019 z 28 czerwca 2019 r., DPŚ.ROIV.4117.10072.2519.2017 z 15 maja 2017 r., DPŚ.ROV.4117.13754.0251.2019 z 21 stycznia 2019 r.

⁷⁶ Decyzje nr: DPŚ.ROII.4124.5713.981.2019 z 28 lutego 2019 r., DPŚ.ROI.4124.14416.4299.2018 z 18 września 2018 r., DPŚ.ROIII.4124.12196.5698.2017 z 3 listopada 2017 r., DPŚ.ROIII.4117.14466.5038.2018 z 24 października 2018 r.

⁷⁷ Decyzje nr: DPŚ.ROIV.4120.1641.3286.2017 z 23 czerwca 2017 r., DPŚ.ROV.4120.12871.6162.2018 z 14 grudnia 2018 r., DPŚ.ROV.4120.12326.6789.2017 z 21 grudnia 2017 r., DPŚ.ROV.4122.12910.6554.2019 z 7 stycznia 2019 r.

⁷⁸ Decyzje nr: DPŚ.4116.1384.6466.2014.MN z 22 stycznia 2014 r., DPŚ.4116.8169.3095.2017.MŻ z 12 czerwca 2017 r.

⁷⁹ Decyzje nr: DPŚ.R0.4152.12411.6442.2017 z 27 stycznia 2017 r., DPŚ.ROV.4152.6720.0685.2016, DPŚ.R0.4152.10437.3435.2017.

⁸⁰ Wywiad zawierał m.in. wymagane informacje dotyczące sytuacji mieszkaniowej, rodzinnej, zawodowej, zdrowotnej, jak również potrzeby i oczekiwania osoby ubiegającej się o pomoc, ocenę jej sytuacji oraz wnioski pracownika socjalnego odnośnie zasadności ubiegania się o przyznanie pomocy.

wywiadów przeprowadzane były w ciągu dwóch do dziewięciu dni roboczych od dnia otrzymania wniosku o przyznanie pomocy, a w czternastu przypadkach w dniu otrzymania wniosku, tj. w terminie określonym w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego⁸¹.

(akta kontroli str. 562-1051)

2.9. W wywiadach środowiskowych bądź aktualizacjach tych wywiadów zdefiniowano problemy osób, bez nadawania rangi poszczególnym problemom (np. problemy dominujące, ważne, mniej pilne). W przypadku osób, z którymi zawarty został kontrakt socjalny lub którym wyznaczono asystenta rodziny, wyznaczano cele pracy (główne i szczegółowe), które odpowiadały zdefiniowanym problemom oraz określano wskaźniki realizacji tych celów⁸². Działania przewidziane w planach pomocy obejmowały każdorazowo przyznawanie pomocy finansowej bądź rzeczowej oraz pracę socjalną. Proponowano również udzielenie pomocy w innych formach, takich jak: współpraca z asystentem rodziny (w trzech przypadkach), indywidualne programy wychodzenia z bezdomności (w jednym przypadku), turnus terapeutyczno-wypoczynkowy dla rodzin z problemem alkoholowym (w dwóch przypadkach).

(akta kontroli str. 562-1051)

Z sześcioma osobami⁸³ zawarte zostały kontrakty socjalne, w tym cztery zawierały postanowienia dotyczące aktywizacji zawodowej, w jednym osoba objęta wsparciem zobowiązała się do podjęcia leczenia odwykowego i utrzymania trzeźwości, a w jednym zaplanowano przywrócenie osobie zdolności wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych. W czasie obowiązywania kontraktów trzy osoby, z którymi podpisano kontrakty, dotrzymywały zawartych w nich warunków⁸⁴.

(akta kontroli str. 562-1051)

Dwie osoby⁸⁵ objęte wsparciem z powodu ubóstwa uczestniczyły w grupach wsparcia⁸⁶. MOPR współpracował z urzędem pracy w celu pomocy zawodowej - cztery osoby⁸⁷ zostały skierowane przez PUP do pracy w MOPR. W czterech przypadkach⁸⁸ zaplanowano współpracę z organizacją pozarządową,

⁸¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 1788.

⁸² Z wyłączeniem osób, którym przyznano asystenta rodziny.

⁸³ Przykładowo: Pan W.Z. korzystał z pomocy MOPR od 2005 r. do 2017 r. Był osobą samotną, bezrobotną, zarejestrowaną w PUP, zamieszkującą w mieszkaniu socjalnym. Posiadał orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności. Korzystał z pomocy w formie zasiłków celowych (żywność, ogrzewanie, leki, odzież) i okresowych. W styczniu 2016 r. MOPR zawarł z nim kontrakt socjalny, którego celem głównym było podjęcie zatrudnienia, a celami szczegółowymi było: samodzielne aktywne poszukiwanie pracy, umiejętne poruszanie się po rynku pracy oraz poprawa sytuacji finansowej. Kontrakt był realizowany zgodnie z ustaleniami. W 2017 r. Pan W.Z. nabył prawa do emerytury i przestał korzystać z pomocy MOPR.

⁸⁴ Warunków określonych w zawartych kontraktach nie dotrzymały trzy osoby, z których jedna przerwała realizację kontraktu bez podania przyczyny i wyjechała za granicę, a dwie osoby, które wcześniej współpracowały aby osiągnąć zakładane cele, przestały współpracować z wyznaczonym pracownikiem.

⁸⁵ Przykładowo: Pan J.W. korzystał z pomocy MOPR od 2002 r. do 2017 r. Był osobą samotną, niepracującą, zamieszkującą w mieszkaniu komunalnym. Posiadał orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności (chorował na schorzenia układu nerwowego). Korzystał z pomocy w formie zasiłków celowych (żywność, leki, remont mieszkania) i stałych. W 2017 r. i w 2018 r. był uczestnikiem wyjazdów terapeutyczno-wypoczynkowych dla rodzin z problemem alkoholowym. W 2017 r. uzyskał prawo do emerytury.

⁸⁶ Nieodpłatny obóz terapeutyczno-wypoczynkowy dla rodzin z problemem alkoholowym oraz grupa terapeutyczno-wypoczynkowa dla rodzin z problemem alkoholowym.

⁸⁷ Dla przykładu: Pani D.A. korzystała z pomocy MOPR od 2005 r. do 2019 r. Była osobą samotnie gospodarującą, zajmującą jeden pokój z dostępem do kuchni i łazienki. Osoba bezrobotna. Korzystała z zasiłków okresowych, celowych (na zakup odzieży, opału, posiłków). W 2018 r. została skierowana przez PUP do pracy w MOPR na stanowisko robotnika gospodarczego. W 2019 r. Pani D.A. zaprzestała korzystania z pomocy MOPR z uwagi na podjęcie zatrudnienia.

⁸⁸ Przykładowo: Pani B.S. korzystała z pomocy MOPR od 2017 r. do 2018 r. Osoba samotna, mieszkała z siostrą, bezrobotna, zarejestrowana w PUP – zakwalifikowana do III profilu pomocy z uwagi na stan zdrowia. Osoba posiadała orzeczenie o lekkim stopniu niepełnosprawności (upośledzenie narządu ruchu). Odstąpiono od

w szczególności w zakresie udzielenia wsparcia osobom doświadczającym najgłębszych form ubóstwa poprzez udostępnienie pomocy żywnościowej w formie paczek lub posiłków⁸⁹. Siedem osób⁹⁰ zostało skierowanych do uczestnictwa w Klubie Integracji Społecznej⁹¹.

(akta kontroli str. 562-1051)

W pięciu przypadkach⁹² MOPR podejmował działania mające na celu znalezienie miejsca zamieszkania: osobom udzielono schronienia w formie miejsca noclegowego w Ośrodku „Szansa”.

(akta kontroli str. 562-1051)

2.10. Działania przewidziane w planach pomocy były realizowane zgodnie z przyjętymi założeniami, a podczas aktualizacji wywiadów środowiskowych dokonywano okresowej oceny sytuacji osoby korzystającej z pomocy MOPR oraz skuteczności udzielonego wsparcia. Plany pomocy w razie konieczności podlegały modyfikacji.

(akta kontroli str. 562-1051)

2.11. Siedem spośród wybranych osób korzystało z pomocy OPS przez okres dłuższy niż pięć lat, sześć osób przez okres od dwóch do pięciu lat, jedna osoba od roku do dwóch lat, a pozostałe sześć osób poniżej roku. Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora przyczyny długotrwałego przebywania pod opieką MOPR obejmowały w szczególności bezrobocie⁹³, ubóstwo⁹⁴, brak kwalifikacji zawodowych⁹⁵, niezaradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych⁹⁶, niepełnosprawność⁹⁷, alkoholizm⁹⁸, brak prawidłowych wzorców wyniesionych z domu⁹⁹, wiek powyżej 60 lat¹⁰⁰, uzależnienie od partnera¹⁰¹ oraz czynniki osobowościowe¹⁰².

(akta kontroli str. 422-425, 562-1051)

Analiza powodów zakończenia lub zawieszenia korzystania z pomocy MOPR przez wybrane 20 osób wykazała, że ośmiu podopiecznych podjęło pracę, trzy osoby nabyły prawo do emerytury, jedna osoba zaczęła pobierać zasiłek z PUP, dwie uzyskały prawo do lokalu socjalnego, trzy osoby zaprzestały korzystania z pomocy

zawarcia kontraktu socjalnego z uwagi na trwającą rehabilitację. Oprócz wsparcia finansowego Pani B.S. została objęta pracą socjalną (wsparcie psychologiczne, poradnictwo wg. potrzeb). Ponadto osoba została skierowana do korzystania z paczek żywnościowych z programu FEAD (pomoc żywnościowa dystrybuowana z Banków Żywności). W 2019 r. przestała korzystać z pomocy MOPR, ponieważ podjęła zatrudnienie.

⁸⁹ FEAD Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014-2020.

⁹⁰ Dla przykładu: Pani U.D. korzystała z pomocy MOPR od 2004 r. do 2017 r. Posiadała pod opieką 3 dzieci. Osoba bezrobotna, z problemem alkoholowym. W sierpniu 2016 r. został zawarty kontrakt socjalny, którego celem głównym była poprawa sytuacji zdrowotnej i ekonomicznej poprzez zaprzestanie spożywania alkoholu. W celu realizacji postanowień kontraktu uczestniczyła w terapii w Wojewódzkim Ośrodku Terapii Uzależnienia i Współuzależnienia. Ponadto w 2016 r. została skierowana do uczestnictwa w Klubie Integracji Społecznej. W listopadzie 2017 r. KIS poinformował Dział Pomocy Środowiskowej MOPR, że Pani U.D. przerwała uczestnictwo w programie Aktywizacja i Integracja bez podania przyczyny.

⁹¹ Efektem skierowania siedmiu osób do uczestnictwa w KIS było podjęcie zatrudnienia przez cztery osoby.

⁹² Przykładowo: Pani M.U. korzystała z pomocy MOPR od 2015 r. do 2017 r. w formie zapewnienia miejsca noclegowego. Rodzina z dziećmi, bezdomna, osoba bezrobotna, konkubent bezrobotny, długotrwale chory. Rodzinę objęto indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności (stały kontakt z referatem lokalowym UM Opola, stały kontakt z pracownikiem socjalnym ORS „Szansa”, poradnictwo specjalistyczne wg. potrzeb). W 2017 r. rodzina zaprzestała korzystania z pomocy MOPR, uzyskała lokal socjalny z bazy lokalowej UM w Opolu.

⁹³ W sześciu przypadkach.

⁹⁴ W czterech przypadkach.

⁹⁵ Jw.

⁹⁶ W trzech przypadkach.

⁹⁷ Jw.

⁹⁸ W dwóch przypadkach.

⁹⁹ Jw.

¹⁰⁰ W jednym przypadku.

¹⁰¹ Jw.

¹⁰² Jw.

po otrzymaniu wnioskowanego świadczenia, a trzy kolejne zakończyły współpracę bez podawania przyczyn.

(akta kontroli str. 562-1051)

2.12. Wszystkie skontrolowane decyzje administracyjne w sprawie przyznania pomocy zostały wydane zgodnie z obowiązującymi przepisami. Wydano je w okresie od ośmiu do 49 dni¹⁰³ od dnia złożenia wniosku o przyznanie pomocy, przez Dyrektora bądź upoważnione przez niego osoby. Decyzje te zawierały: 1/oznaczenie organu wydającego decyzję, datę i miejsce wydania, oznaczenie adresata decyzji, podstawę prawną z podaniem konkretnych przepisów prawa oraz rozstrzygnięcie zawierające szczegółowy zakres i wymiar przyznanych świadczeń pieniężnych i niepieniężnych, okres na jaki zostały przyznane; 2/uzasadnienie faktyczne i prawne przyznania pomocy społecznej; 3/prawidłowe pouczenie o przysługującym trybie odwoławczym; 4/pouczenie o konieczności niezwłocznego poinformowania o zmianie sytuacji, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń. Osoby objęte pomocą z tytułu ubóstwa spełniały kryteria dochodowe, a świadczenia zostały przyznane w sytuacjach uzasadniających udzielenie wsparcia, zgodnie z warunkami określonymi dla danej formy pomocy w przepisach ustawy o pomocy społecznej. Okoliczności stanowiące podstawę przyznania świadczeń znajdowały odzwierciedlenie, zarówno w uzasadnieniu faktycznym decyzji, jak i materiale dowodowym stanowiącym podstawę ich wydania oraz korespondowały z uzasadnieniem prawnym rozstrzygnięcia.

Żadna z osób ubiegających się o pomoc nie odwołała się od decyzji.

(akta kontroli str. 562-1051)

2.13. W latach 2017-2019 (I połowa) pracownicy MOPR¹⁰⁴, działając z upoważnienia Prezydenta Miasta Opole, wydali 159 decyzji odmownych w sprawie przyznania świadczeń. Dotyczyły one: zasiłków stałych¹⁰⁵, zasiłków celowych¹⁰⁶, zasiłków okresowych¹⁰⁷, specjalnych zasiłków celowych¹⁰⁸, schronienia¹⁰⁹, prawa do świadczeń opieki zdrowotnej¹¹⁰, skierowania do domu pomocy społecznej¹¹¹, finansowania usług opiekuńczych¹¹². Analizą objęto procedurę wydania 10 decyzji, tj. 6,3% odmów wnioskowanego wsparcia w kontrolowanym okresie. Powodem odmów były przede wszystkim: brak współdziałania z pracownikiem socjalnym w rozwiązaniu trudnej sytuacji życiowej¹¹³, niespełnianie kryteriów dochodowych oraz sytuacja zdrowotna. Analizowane decyzje zawierały uzasadnienie faktyczne i prawne, a okoliczności uzasadniające odmowę przyznania świadczeń z pomocy

¹⁰³ W odniesieniu do decyzji wydanej w ciągu 49 dni od dnia złożenia wniosku, pismem z 6 czerwca 2019 r. MOPR poinformowała klienta, że złożony wniosek nie mógł zostać rozpatrzony w terminie z uwagi na konieczność przeprowadzenia wywiadu środowiskowego oraz brak dokumentów niezbędnych do rozpatrzenia wniosku o pomoc. Wskazano nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczenie o prawie do wniesienia ponaaglenia do SKO w Opolu.

¹⁰⁴ Dyrektor MOPR, Z-ca Dyrektora MOPR, Kierownik Działu Pomocy Środowiskowej w MOPR, 5-iu Kierowników Rejonów Opiekuńczych MOPR (I-V), Starszy Pracownik Socjalny w Dziale Pomocy Środowiskowej w MOPR oraz Główny Specjalista w Dziale Pomocy Środowiskowej w MOPR.

¹⁰⁵ Sześć decyzji odmownych.

¹⁰⁶ 52 decyzje odmowne dotyczące przyznania zasiłku celowego; 23 decyzje odmowne dotyczące przyznania zasiłku celowego z programu wieloletniego zasiłek celowy na żywność oraz pięć decyzji odmownych dotyczących przyznania zasiłku celowego – program wieloletni – posiłek.

¹⁰⁷ 17 decyzji odmownych.

¹⁰⁸ 12 decyzji odmownych.

¹⁰⁹ 17 decyzji odmownych.

¹¹⁰ 14 decyzji odmownych.

¹¹¹ Siedem decyzji odmownych.

¹¹² Sześć decyzji odmownych.

¹¹³ Brak możliwości przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, brak możliwości ustalenia sytuacji rodzinnej, majątkowej i dochodowej. Przykładowo: Pani N.W. zwróciła się z wnioskiem do MOPR o udzielenie pomocy finansowej w formie zasiłku. Pomimo kilkunastu prób kontaktu ze strony pracownika socjalnego, osoba nie nawiązała kontaktu z MOPR. Z uwagi na brak możliwości przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, nie było możliwe ustalenie sytuacji osobistej osoby wnioskującej.

społecznej znajdowały odzwierciedlenie w zgromadzonym materiale dowodowym. W jednym przypadku¹¹⁴ osoba odwołała się od decyzji Dyrektora Ośrodka do Samorządowego Kolegium Odwoławczego. Decyzją z dnia 6 listopada 2017 r. SKO utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję MOPR (zdaniem zespołu orzekającego SKO decyzja nie naruszała prawa).

(akta kontroli str. 431-561)

Do 30 osób objętych pomocą z tytułu ubóstwa skierowano ankiety, dotyczące jakości otrzymanej pomocy. Ankiety wypełniły i przekazały dwie osoby (6,7%). Analiza otrzymanych odpowiedzi wykazała, że oczekiwania wobec MOPR dotyczą wsparcia materialnego¹¹⁵ oraz pomocy w znalezieniu pracy. Działania MOPR, które zdaniem uczestników badania, przyczyniły się do poprawy ich sytuacji, to pomoc finansowa oraz w formie posiłków. Skuteczność udzielonego wsparcia została oceniona jako średnia i dobra. Zdaniem ww. osób pracownik MOPR właściwie zanalizował sytuację i właściwie określił potrzeby w zakresie pomocy. Jedna osoba stwierdziła, że w ciągu ostatnich pięciu lat jej sytuacja poprawiła się zauważalnie, w opinii drugiej jej sytuacja trochę się poprawiała. Ankietowani stwierdzili również, że aby polepszyć skuteczność pomocy udzielonej osobom ubogim należałoby zwiększyć pomoc finansową oraz wprowadzić różnego rodzaju kursy i szkolenia.

(akta kontroli str. 565-568, 1191-1197)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

MOPR przyznawał pomoc z powodu ubóstwa zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz rzetelnie przeprowadzał i aktualizował wywiady środowiskowe oraz opracowywał i realizował plan pomocy dla osób żyjących w ubóstwie, zapewniał udział w programach rządowych i resortowych, a także specjalistyczne poradnictwo oraz pomoc w uzyskiwaniu zatrudnienia i rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych.

OBSZAR

3. Efekty podejmowanych działań zmierzających do ograniczenia skali ubóstwa

Opis stanu
faktycznego

3.1. W latach 2016 - 2018 pomoc z powodu ubóstwa przyznano odpowiednio: 1 040, 973 i 788 osobom ubogim. W ww. okresie z tego tytułu przestało korzystać odpowiednio: 227, 277 i 250 osób. W tej sytuacji wskaźnik rotacji¹¹⁶ wyniósł: 21,8%, 28,5%, 31,7%. W tym samym czasie w MOPR po raz pierwszy pomocy z tytułu ubóstwa udzielono: 316 osobom w 2016 r., 359 osobom w 2017 r. i 264 osobom w 2018 r.

(akta kontroli str. 1137-1142)

¹¹⁴ Dla przykładu: Panu R.S. odmówiono zasiłku na zakup laski dla niewidomych. Pracownik MOPR poinformował osobę wnioskującą, że w celu otrzymania laski dla osoby niewidomej konieczne będzie zwrócenie się do lekarza pierwszego kontaktu po zlecenie na laskę, a następnie w NFZ zwrócenie się z prośbą o refundację. MOPR ustalił, że zakup laski zostanie sfinansowany przez NFZ w 100% do kwoty 100 zł (ceny laszek zaczynają się od 38 zł). Osoba odwołała się od odmownej decyzji MOPR do SKO.

¹¹⁵ Środków finansowych i żywienia.

¹¹⁶ Wskaźnik rotacji osób uzyskujących wsparcie z tytułu ubóstwa stanowił iloraz liczba osób, które przestały korzystać z pomocy z tytułu ubóstwa w roku 2016, 2017, 2018 i I połowie 2019 r. oraz łącznej liczby beneficjentów pomocy z tytułu ubóstwa w danym roku (wyrażony w %).

3.2. W latach objętych kontrolą MOPR nie zlecał innym podmiotom, jednostkom organizacyjnym Gminy Opole ani firmom zewnętrznym przeprowadzenie badania dalszych losów osób, które korzystały ze wsparcia pomocy społecznej z powodu ubóstwa. Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora, Ośrodek posiadał wiedzę w przedmiotowym zakresie, ponieważ dokonywał analizy sytuacji osób korzystających ze wsparcia pomocy społecznej z powodu ubóstwa. Wyjaśnienia te potwierdziło badanie próby 20 osób, które w okresie objętym kontrolą zakończyły korzystanie ze wsparcia MOPR z tytułu ubóstwa, które wykazało, że MOPR posiadał wiedzę na temat dalszych losów tych osób, chyba że osoby nie wyraziły chęci na dalszy kontakt z pracownikiem socjalnym po zakończeniu korzystania ze wsparcia pomocy społecznej lub zakończyły współpracę z Ośrodkiem bez podania przyczyny. W MOPR nie dokonywano ewaluacji skuteczności oferowanych form pomocy w formie dokumentu/raportu. Ewaluacja taka dokonywana była na bieżąco przez pracowników socjalnych, w szczególności w ramach prowadzonej pracy socjalnej (podczas wywiadów środowiskowych i pracy w terenie) oraz podczas sporządzania sprawozdań. Innym przykładem ewaluacji skuteczności oferowanych form pomocy było przekazywanie przez MOPR środków finansowych bezpośrednio na rachunek innych instytucji tytułem opłaty za prąd, gaz, uregulowanie opłat mieszkaniowych, na które konkretna pomoc w formie zasiłku celowego została przyznana. Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora MOPR wynikało, że dzieje się tak w sytuacji dokonania oceny przez pracowników socjalnych dot. marnotrawienia środków lub przeznaczania ich na alkohol.

(akta kontroli str. 1137-1142)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

MOPR dysponował wiedzą odnośnie dalszych losów osób, które korzystały z pomocy Ośrodka z powodu ubóstwa. Ewaluacja tego zagadnienia była dokonywana na bieżąco.

III. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag i wniosków.

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 o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Opolu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Opole, 4 października 2019 r.

Kontrolerzy
Grażyna Powęska
Specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

Marlena Przybylak
Starszy inspektor kontroli państwowej



.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Dyrektor


DIREKTOR

.....Delegatura NIK w Opolu.....

Iwona Zyman

