



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.012.01.2019

Hanna Adamczak
Dyrektor
Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej
w Gnieźnie
ul. Dworcowa 7
62-200 Gniezno

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Gnieźnie, Gniezno, ul. Dworcowa 7, 62-200 Gniezno (dalej: MOPS albo Ośrodek)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Hanna Adamczak, Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Gnieźnie, od dnia 1 czerwca 2011 r. ¹
Zakres przedmiotowy kontroli	Identyfikacja mieszkańców zagrożonych i żyjących w ubóstwie oraz projektowanie adekwatnych działań na rzecz jego ograniczenia Realizacja działań mających na celu wychodzenie z ubóstwa Trwałość efektów podejmowanych działań zmierzających do ograniczenia ubóstwa
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2019 (I półrocze) ²
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 Poznaniu
Kontroler	Joanna Jóźwiak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/92/2019 z 17 czerwca 2019 r.

(akta kontroli str.1-3)

¹ W okresie od 5 maja 2008 r. do 31 maja 2011 r. pełniła funkcję p.o. Dyrektora MOPS.

² Do realizacji celu kontroli zostały wykorzystane także dane statystyczne i dokumenty strategiczne gminy z lat wcześniejszych mające wpływ na stan istniejący w okresie objętym kontrolą.

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

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Gnieźnie rozpoznawał problemy podopiecznych żyjących w ubóstwie, identyfikował takie osoby oraz obejmował je wsparciem w ramach różnorodnego poradnictwa specjalistycznego, jak również realizując programy osłonowe i rządowe z zakresu dożywiania, indywidualne programy wychodzenia z bezdomności lub zawierając kontrakty socjalne. Działania Ośrodka przyczyniły się do spadku (o 29,6%, w 2018 r.) liczby osób, którym udzielono wsparcia z powodów ubóstwa. Na poprawę sytuacji materialnej podopiecznych MOPS wskazuje stopniowy wzrost wskaźnika rotacji osób, którym przyznano pomoc z tytułu ubóstwa⁵ na przestrzeni lat 2016, 2017 i 2018, kształtujący się w tych latach na poziomie odpowiednio: 8,5%, 13,3% i 14,7%.

W ramach wsparcia osób żyjących w ubóstwie Ośrodek, zgodnie z wymogami ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁶, udzielał pomocy finansowej w postaci różnorodnych zasiłków, usług opiekuńczych, finansowania kosztów pobytu w domu pomocy społecznej lub pogrzebu, schronienia, posiłku lub opłacenia składek na ubezpieczenie zdrowotne. Na świadczenia te MOPS wydał w latach 2017 i 2018 ze środków na wydatki budżetowe zaplanowane w dziale 852 Pomoc społeczna odpowiednio: 21,8% i 22,1%.

Najwyższa Izba Kontroli, w ramach kontrolowanych obszarów, stwierdziła nieprawidłowości polegające na:

- nieopracowywaniu analiz osiągniętych wskaźników i rezultatów ustalonych w Strategii rozwiązywania problemów społecznych dla Miasta Gniezna na lata 2014-2022 oraz rocznych sprawozdań z jej ewaluacji za lata 2016-2018 dla Rady Miasta Gniezna;
- niesporządzaniu diagnozy sytuacji osób żyjących w ubóstwie lub zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej oraz analiz i opracowań odnośnie rozpoznania potrzeb w zakresie wsparcia osób żyjących w ubóstwie lub osób zagrożonych tym zjawiskiem;
- wykazaniu w sprawozdaniach MRPiPS-03 za 2017 r. i 2018 r. nierzetelnych danych o liczbie zatrudnionych rejonowych pracowników socjalnych;
- niedokumentowaniu ocen skuteczności udzielonego wsparcia z pomocy społecznej dokonywanych przez pracowników socjalnych;
- niemonitorowaniu dalszych losów podopiecznych, którzy zawiesili lub zakończyli korzystanie ze wsparcia pomocy społecznej;
- niezamieszczaniu w decyzjach administracyjnych MOPS, odmawiających udzielenia wsparcia, w podstawie prawnej, przepisów art. 104 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷ oraz pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia.

Nie stwierdzono jednak aby nieprawidłowości te miały istotny wpływ na podejmowanie działań mających na celu ograniczanie zjawiska ubóstwa.

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

⁵ Wskaźnik ten wyliczono wg następującego wzoru: liczba osób, które przestały korzystać z pomocy z powodu ubóstwa w danym roku podzielona przez liczbę osób korzystających z pomocy z powodu ubóstwa w danym roku, pomnożona razy 100.

⁶ Dz.U. z 2019 r., poz. 1507, ze zm. dalej: ustawa o pomocy społecznej.

⁷ Dz. U. z 2018 r., poz. 2096, ze zm., dalej: KPA.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁸ 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 statucie⁹ Ośrodka ustalone zostały cele jego działalności, którymi było m.in.: zaspokajanie niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin oraz umożliwienie im bytowania w warunkach odpowiadających godności człowieka; umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych, których nie są w stanie pokonać wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia oraz zapobieganie powstawaniu takich sytuacji¹⁰ i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Do zadań realizowanych przez Ośrodek należały m.in. analiza i ocena zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej; praca społeczna mająca na celu udzielenie pomocy osobom i rodzinom we wzmocnieniu lub odzyskaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie; tworzenie warunków sprzyjających temu celowi i zaspokajanie niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin oraz inspirowanie i podejmowanie działań zapobiegających konieczności korzystania przez osoby i rodziny ze świadczeń pomocy społecznej.

(akta kontroli, str. 6-8, 16, 45)

Zadania będące przedmiotem kontroli NIK były realizowane przez Dział Metodyczny, Pomocy Środowiskowej i Rodziny (dalej: Dział Metodyczny), Dział Usług Opiekuńczych (w zakresie świadczenia usług opiekuńczych) oraz Dział Administracyjno-Gospodarczy (w zakresie przygotowywania projektów decyzji administracyjnych dotyczących świadczeń dla podopiecznych Ośrodka).

(akta kontroli, str. 26, 29-31, 56, 58-61)

MOPS w kontrolowanym okresie spełniał wymóg ustawy dotyczących proporcji liczby zatrudnionych pracowników socjalnych do liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących, objętych pracą socjalną, o których mowa w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej oraz wymóg minimalnego zatrudnienia pracowników socjalnych, o którym mowa w art. 110 ust. 12 tej ustawy.

Liczba zatrudnionych pracowników socjalnych ogółem, jak i pracujących w terenie wynosiła po 32 w 2017 r. i w I półroczu 2019 r. oraz 30 w 2018 r. W kontrolowanym okresie na jednego rejonowego pracownika socjalnego przypadło odpowiednio: 38, 28 i 18 rodzin i osób samotnie gospodarujących, objętych pracą socjalną oraz 2 087, 2 206 i 2 061 mieszkańców Miasta Gniezna¹¹.

(akta kontroli, str. 74, 81, 87, 94, 813, 839, 1042, 1046-1047, 1049-1060)

⁸ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Ustanowionym uchwałą nr XXXVIII/474/2013 Rady Miasta Gniezna z dnia 27.11.2013 r.

¹⁰ Cel taki został również sformułowany w postanowieniach § 4 Regulaminów organizacyjnych MOPS, obowiązujących w okresie objętym kontrolą NIK (dot. Regulaminu organizacyjnego MOPS zatwierdzonego Zarządzeniem nr 0050.205.2016 Prezydenta Miasta Gniezna z dnia 8.03.2016 r., który utracił moc w związku z wejściem w życie Regulaminu organizacyjnego MOPS zatwierdzonego Zarządzeniem nr WAK.K.0050.104.2019 Prezydenta Miasta Gniezna z dnia 29.04.2019 r.).

¹¹ Zgodnie z art. 110 ust. 11 i 12 ustawy o pomocy społecznej Ośrodek zatrudnia pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na 2000 mieszkańców lub proporcjonalnie do liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących, objętych pracą socjalną w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących; Ośrodek zatrudnia w pełnym wymiarze czasu pracy nie mniej niż 3 pracowników socjalnych.

W MOPS nie został powołany zespół ds. osób żyjących w ubóstwie. Pracownikom socjalnym zatrudnionym w Dziale Metodycznym MOPS (31 osób¹²) w zakresach czynności powierzono m.in. wykonywanie zadań pracownika socjalnego wymienionych w art. 119 ust. 1 pkt 1-9 ustawy o pomocy społecznej i badanie skuteczności stosowanych form pomocy oraz korygowanie ustalonych planów pomocy. Ponadto niektórym z tych pracowników powierzone zostały obowiązki m.in. w zakresie zawierania i prowadzenia działań w ramach kontraktów socjalnych, tworzenia programów pracy z osobami bezdomnymi zarówno indywidulanych, jak i w formie grupowej pracy socjalnej.

(akta kontroli, str. 210-243, 618)

Pracownicy socjalni MOPS w latach objętych kontrolą NIK uczestniczyli w 17 szkoleniach/konferencjach/warsztatach dotyczących następujących zagadnień:

(a) współczesne niewolnictwo – zagrożenia związane z migracjami (1 pracownik); (b) elementy wsparcia psychologicznego dla osób pomagających zawodowo (28 pracowników); (c) przemoc w rodzinie oraz sposoby prowadzenia procedury niebieskiej karty (29 pracowników); (d) trauma i co dalej (27 pracowników); (e) przemoc domowa czyli zasady skutecznej pomocy osobom doświadczającym przemocy domowej; przeciwdziałanie wtórnej wiktylizacji (9 pracowników); (f) metody porozumienia bez przemocy w pracy z osobą uzależnioną lub stosującą przemoc (2 pracowników); (g) asystent seniora z niepełnosprawnością (1 pracownik); (h) samobójstwa/samouszkodzenia (1 pracownik); (i) kierowanie do domu pomocy społecznej (2 pracowników); (j) motywowanie osób stosujących przemoc do pracy nad zmianą; manipulacje osób stosujących przemoc i jak sobie z nimi radzić (2 pracowników); (k) narkotyki i NSP; zagrożenia psychospołeczne i somatyczne (3 pracowników); (l) ABC pracownika socjalnego (3 pracowników); (ł) program wieloletni „Senior+” (2 pracowników); (m) przeciwdziałanie wypaleniu zawodowemu (3 pracowników); (n) mediacje rodzinne (1 pracownik); (o) współpraca asystenta rodziny z pracownikiem socjalnym (1 pracownik); (p) perspektywy polityki socjalnej (2 pracowników).

Z tytułu uczestnictwa pracowników socjalnych w pięciu ww. szkoleniach (oznaczonych lit. b, f, i, l, o) MOPS poniósł wydatki na łączną kwotę 4 025 zł; pozostałe 12 szkoleń było nieodpłatnych.

(akta kontroli, str. 207-209)

MOPS, jak wyjaśniła Główna księgowa Ośrodka, w 2017 r. nie zgłaszał potrzeb w zakresie zwiększenia środków na wydatki z tytułu szkoleń pracowników¹³. W 2018 r., na wniosek Ośrodka, środki na wydatki z tytułu szkoleń pracowników zostały zwiększone o 3,8 tys. zł z przeznaczeniem na szkolenie dla opiekunów.

(akta kontroli, str. 245)

W okresie objętym kontrolą NIK żaden z pracowników socjalnych nie uczestniczył w grupach wsparcia oraz w szkoleniach prowadzonych w formie superwizji, o której mowa w art. 121a ustawy o pomocy społecznej. W planie szkoleń na 2019 r. zaplanowane zostało szkolenie dla pracowników socjalnych pn. „Superwizja w pracy socjalnej”. Dyrektor MOPS podała w wyjaśnieniach, że pracownicy socjalni nie zgłaszali zainteresowania udziałem w szkoleniach prowadzonych w formie superwizji, jak również nie zgłaszali konieczności powołania grup wsparcia. Ponadto podała, że pracownicy socjalni w miarę własnych potrzeb organizują swoje grupy wsparcia przy czynnym udziale psychologów i innych specjalistów.

(akta kontroli, str. 601-602, 805-806, 843)

¹² Jeden z rejonowych pracowników socjalnych zatrudniony był w Dziale Usług Opiekuńczych.

¹³ W dziale 852 Pomoc społeczna, rozdziale 85219 Ośrodki pomocy społecznej § 4700 Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej.

1.2. Zgodnie z przepisami art. 15 pkt 4 i 5 ustawy o pomocy społecznej, pomoc społeczna polega na analizie i ocenie zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej oraz na realizacji zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb społecznych.

MOPS, w okresie objętym kontrolą NIK, nie opracowywał diagnozy sytuacji osób żyjących w ubóstwie lub zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej, jak również analiz lub opracowań odnośnie rozpoznania potrzeb w zakresie wsparcia osób żyjących w ubóstwie lub osób zagrożonych tym zjawiskiem, poza sporządzanymi co roku Ocenami zasobu pomocy społecznej, opisanymi w dalszej części wystąpienia.

(akta kontroli str. 356-357, 803, 808)

W Ocenach zasobów pomocy społecznej sporządzonych za 2017 r. i 2018 r. nie zostały zaprezentowane dane dotyczące osób długotrwale korzystających z pomocy społecznej, w tym w podziale na osoby i rodziny, którym przyznano świadczenia oraz na kobiety i mężczyzn. Danych takich nie prezentowano za rok, za który sporządzone zostały te Oceny, jak również nie prognozowano takich danych na lata następne.

(akta kontroli, str. 104, 171)

Nieprezentowanie w Ocenach zasobów ww. danych Dyrektor MOPS wyjaśniła brakiem możliwości ich pozyskania z systemu informatycznego Helios z powodów technicznych, bowiem nie posiada on wbudowanych narzędzi do identyfikowania takiej kategorii osób. System Helios, wykorzystywany przez MOPS do realizacji zadań w zakresie pomocy społecznej, udostępnia nieodpłatnie firma INFO-R Spółka jawna, która posiada aktualne świadectwo zgodności wydane przez Departament Informatyki Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Socjalnej¹⁴.

(akta kontroli, str. 619, 823-824)

1.3. Strategia rozwiązywania problemów społecznych dla Miasta Gniezna na lata 2014-2022¹⁵ została przyjęta uchwałą nr IV/23/2015 Rady Miasta Gniezna z dnia 28 stycznia 2015 r. Dokument ten nie był aktualizowany.

(akta kontroli, str. 246-247, 606)

Strategia została opracowana przez Gnieźnieńską Agencję Rozwoju Gospodarczego sp. z o.o. z siedzibą w Gnieźnie (dalej Agencja). Urząd Miejski w Gnieźnie, jak podał Zastępca Prezydenta Miasta Gniezna, nie był w posiadaniu materiałów dotyczących przeprowadzenia konsultacji społecznych na etapie tworzenia Strategii, ponieważ jej opracowanie zostało zlecone w całości Agencji.

(akta kontroli, str. 605)

Strategia zawierała elementy wymienione w przepisach art. 16b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, mianowicie diagnozę sytuacji społecznej na podstawie danych z lat 2010-2013, prognozę zmian w zakresie objętym Strategią, określenie celów strategicznych, kierunków niezbędnych działań, sposobu jej realizacji i źródeł finansowania oraz wskaźniki służące badaniu realizacji działań. W Strategii nie określono szacunkowej wartości wydatków na jej realizację. Zastępca Prezydenta Miasta podał, że z uwagi na szerokie spektrum zadań określonych w Strategii realizowane są one w różnych rozdziałach klasyfikacji budżetowej wydatków, a wysokość środków przeznaczonych na jej realizację jest ustalana corocznie w uchwale budżetowej miasta na dany rok.

(akta kontroli, str. 261-355, 605)

¹⁴ <https://www.info-r.pl/index.php?menu=helios>.

¹⁵ Dalej: Strategia.

W analizie struktury demograficznej zawartej w Strategii zidentyfikowano m.in. ciągle spadek liczby ludności w wieku 0-59 lat oraz wzrost liczby ludności w wieku 60 lat i więcej; ujemne saldo migracji, co może świadczyć o odpływie z miasta ludzi najbardziej zaradnych i perspektywicznych, którzy doskonale radzą sobie samodzielnie; malejącą liczbę ludności w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym i zwiększającą się liczbę osób w wieku poprodukcyjnym. Jak stwierdzono w Strategii, należy spodziewać się zmiany charakteru problemów społecznych oraz ich intensywności – osoby poprodukcyjne są bowiem częściej dotykane brakiem samodzielności w codziennym życiu oraz różnego rodzaju dolegliwościami chorobowymi, ograniczającymi możliwości ich samodzielnego funkcjonowania w społeczności.

W Strategii do najczęściej występujących problemów społecznych zaliczono ubóstwo, a do poważnych problemów społecznych m.in. alkoholizm i uniemożliwienie wychodzenia z bezdomności i zapobieganie popadaniu w bezdomność ze względu na brak mieszkań socjalnych.

W Strategii, na podstawie analizy mocnych i słabych stron (SWOT) oraz szans i zagrożeń przed jakimi stoi miasto Gniezno, założono m.in. konieczność osiągnięcia następujących zmian: zmniejszenie liczby osób żyjących poniżej granicy ubóstwa, w tym aktywizację tych osób poprzez odpowiednio dobraną pracę społeczną oraz powrót na rynek pracy z wykorzystaniem narzędzi z zakresu ekonomii społecznej; zmniejszenie bezrobocia, w tym liczby osób długotrwale bezrobotnych, poprzez wspieranie działalności młodzieżowych centrów karier, spółdzielni socjalnych i współpracę z urzędem pracy; wsparcie osób niepełnosprawnych w zakresie integracji ze środowiskiem oraz w zatrudnieniu, w celu możliwości maksymalnego usamodzielnienia się tych osób i uniezależnienia się od pomocy społecznej lub możliwie jak najszybsze funkcjonowanie w społeczności; tworzenie mieszkań socjalnych w celu przeciwdziałania bezdomności i wspierania wychodzenia z bezdomności; zapewnienie opieki, w tym opieki medycznej osobom starszym poprzez utworzenie miejsc dziennego pobytu wraz z obsługą opiekuńczą i medyczną w celu przedłużenia okresu ich samodzielności, w tym inicjowanie badań profilaktycznych i szczepień ochronnych.

W Strategii przyjęto dziewięć celów szczegółowych sformułowanych w sposób następujący: wspieranie edukacji oraz wychowanie dzieci i młodzieży; wyspecjalizowane usługi opiekuńcze dla dzieci i młodzieży; troska o zdrowie mieszkańców Gniezna; aktywna pomoc w wychodzeniu z bezrobocia i ubóstwa; wsparcie dla osób uzależnionych, współuzależnionych i przeciwdziałanie uzależnieniom; wczesna diagnoza sytuacji generujących problemy społeczne wśród mieszkańców miasta Gniezna; przeciwdziałanie przemocy; aktywizacja osób starszych w wieku poprodukcyjnym; wspieranie osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością. Dla wymienionych celów określono zadania do realizacji, sposób ich realizacji, oczekiwane efekty, orientacyjnie przypisano do każdego z zadań ich realizatorów, tj. instytucje i organizacje, w tym m.in. urząd miasta, ośrodek pomocy społecznej, organizacje pozarządowe, szkoły i przedszkola oraz zdefiniowano wskaźniki realizacji Strategii.

(akta kontroli, str. 263-265, 309-311, 315-317, 320-321, 334-337, 346-354)

W Strategii, w punkcie dotyczącym monitoringu i ewaluacji, zapisano że za proces monitoringu i ewaluacji, w tym za przygotowanie rocznego i końcowego sprawozdania z jej ewaluacji, odpowiedzialny będzie MOPS, który będzie gromadził i analizował wszystkie informacje mogące w jakikolwiek sposób wpłynąć na możliwie najbardziej skrupulatną ocenę realizacji zadań oraz osiągnięcie celów operacyjnych i strategicznych. Ciągły monitoring i ewaluację, zgodnie z zapisami Strategii, miała

prować Rada Miasta Gniezna poprzez wyspecjalizowane jednostki. Rada po zakończeniu każdego roku budżetowego miała zapoznać się ze sprawozdaniem z realizacji Strategii, a następnie przyjąć je lub wprowadzić poprawki, proponując określone rozwiązania, które pozwolą skutecznie realizować ją w przyszłości, w latach następnych.

(akta kontroli, str. 355)

Ośrodek nie sporządzał opisanych wyżej analiz osiągniętych wskaźników i rezultatów ustalonych w Strategii oraz rocznych sprawozdań z ewaluacji Strategii za lata 2016-2018.

(akta kontroli, str. 357, 610, 803, 808)

Zastępca Prezydenta Miasta Gniezna poinformował, że sprawozdania z realizacji Strategii i jej ewaluacji nie były sporządzane i nie były przedkładane Radzie Miasta Gniezna. Dalej poinformował, że cele i zadania określone w Strategii są realizowane na bieżąco przez kilka jednostek i komórek organizacyjnych Miasta Gniezna i Urzędu Miejskiego. Ponadto jak wyjaśnił, zadania wskazane w Strategii nakładają się na funkcjonujące i realizowane inne plany, programy i strategie (np. strategia oświatowa, program współpracy Miasta Gniezna z organizacjami pozarządowymi czy miejski program przeciwdziałania alkoholizmowi), tym samym ich realizacja i omówienie miała miejsce odrębnie dla poszczególnych zadań. Monitoring realizacji Strategii, jak wyjaśnił, był realizowany poprzez omawianie realizacji poszczególnych zadań na tematycznych posiedzeniach komisji Rady Miasta Gniezna i na jej sesjach.

(akta kontroli, str. 608-610)

1.4. Ośrodek, zgodnie z art. 16a ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, przygotował ocenę zasobów pomocy społecznej na 2017 r. i na 2018 r., które to dokumenty zostały przekazane Przewodniczącemu Rady Miasta Gniezna, odpowiednio: 10 kwietnia 2018 r. (dot. Oceny zasobów za 2017 r.) i 12 kwietnia 2019 r. (dot. Oceny zasobów za 2018 r.). Ocena zasobów za 2017 r. została przyjęta przez Radę Miasta Gniezna na sesji w dniu 25 kwietnia 2018 r.¹⁶, a Ocenę zasobów za 2018 r. Rada przyjęła na sesji w dniu 24 kwietnia 2019 r.¹⁷. W obu Ocenach zasobów zostały zaprezentowane m.in. infrastruktura, kadra, organizacje pozarządowe i nakłady finansowe na zadania pomocy społecznej oraz wielkości w zakresie osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej i rodzajów problemów społecznych.

(akta kontroli, str. 99-206)

Dyrektor MOPS, realizując obowiązek ustalony w art. 110 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej, przekazała Radzie Miasta w Gnieźnie sprawozdania z działalności Ośrodka za 2017 r. i za 2018 r., odpowiednio: 9 marca 2018 r. i 13 marca 2019 r. Sprawozdanie za 2017 r. zostało przyjęte przez radnych na posiedzeniu Rady w dniu 21 marca 2018 r.¹⁸, a sprawozdanie za 2018 r. – na posiedzeniu w dniu 27 marca 2019 r.¹⁹. Do sprawozdania za 2017 r. radni nie wnieśli zapytań. W trakcie dyskusji nad sprawozdaniem za 2018 r. radni pytali o sprawy związane z procedurą niebieskiej karty i kwestie kontroli pracy wykonywanej w środowiskach przez opiekunki świadczące usługi opiekuńcze. Sprawozdania z działalności MOPS za 2017 r. i za 2018 r., przed ich zaprezentowaniem Radzie Miasta, były szczegółowo omawiane na posiedzeniach Komisji Polityki Społecznej i Bezpieczeństwa

¹⁶ https://bip-v1-files.idcom-jst.pl/sites/47165/wiadomosci/423938/files/protokol_z_liii_sesji_do_bip_2.pdf (s. 27-28).

¹⁷ https://bip-v1-files.idcom-jst.pl/sites/47165/wiadomosci/469492/files/protokol_z_vii_sesji_24_kwietnia_2019_r.pdf (s. 23).

¹⁸ https://bip-v1-files.idcom-jst.pl/sites/47165/wiadomosci/422172/files/protokol_z_lii_sesji_do_bip.pdf (s. 26).

¹⁹ https://bip-v1-files.idcom-jst.pl/sites/47165/wiadomosci/464592/files/protokol_z_vi_sesji_27_marca_2019.pdf (s. 23-24).

Publicznego, które odbyły się odpowiednio w dniach: 20 marca 2018 r.²⁰ i 19 marca 2019 r.²¹.

W sprawozdaniu za 2017 r. MOPS zgłosił potrzebę utworzenia ogrzewalni dla osób bezdomnych; potrzebę pozyskiwania lokali, w tym tworzenia kolejnych mieszkań chronionych szczególnie dla osób wychodzących z bezdomności oraz po pobycie w zakładzie karnym; potrzebę rozwijania środowiskowych form pomocy i potrzebę rozwoju usług asystentury rodzinnej. W sprawozdaniu za 2018 r., poza potrzebą utworzenia ogrzewalni, zgłoszone potrzeby były identyczne jak te zgłoszone w sprawozdaniu za 2017 r.

(akta kontroli, str. 459-589)

1.5. W MOPS nie zostały wprowadzone wewnętrzne uregulowania dotyczące identyfikowania i monitorowania potrzeb osób zagrożonych ubóstwem.

(akta kontroli, str. 357)

Głównym źródłem informacji na temat osób wymagających pomocy materialnej bądź niematerialnej, jak wyjaśniła Dyrektor MOPS, jest monitoring podopiecznych w środowisku, prowadzony przez pracowników socjalnych realizujących swoje zadania podczas wejść w środowiska, a ponadto członkowie rodziny, najbliżsi sąsiedzi, osoby trzecie lub placówki opieki zdrowotnej, w tym szpitale i pielęgniarki środowiskowe. Ponadto MOPS uzyskiwał przedmiotowe informacje w trakcie bezpośrednich spotkań z przedstawicielami organizacji pozarządowych lub Zakładu Ubezpieczeń Społecznych; podczas dyżurów w Zakładzie Karnym w Gębarzewie lub na podstawie porozumienia zawartego z tym Zakładem; współpracując z administratorami nieruchomości oraz spółdzielnią mieszkaniową; ze Strażą Miejską, ze świetlicami socjoterapeutycznymi lub lokalnymi organizacjami pozarządowymi (tj. Środowiskowym Domem Samopomocy dla Osób z Zaburzeniami Psychicznymi „Dom Anki” w Gnieźnie oraz Środowiskowym Domem Samopomocy pn. „Dom Tęcza”, działającymi przy Stowarzyszeniu „MAKI” z siedzibą w Gnieźnie). Ponadto podczas corocznych spotkań z dyrektorami szkół i przedszkoli MOPS informował o potrzebie przekazywania pracownikom społecznym o przypadkach zauważenia niepokojących zjawisk mogących wynikać z ubóstwa np. niedożywienie, brak posiłków przynoszonych do szkoły.

(akta kontroli, str. 356-357, 613)

Ośrodek współpracował z Powiatowym Urzędem Pracy w Gnieźnie w ramach zawartego 11 kwietnia 2017 r. porozumienia o realizacji programu aktywizacji i integracji²² oraz porozumienia z dnia 15 czerwca 2012 r. w zakresie m.in. upowszechniania ofert pracy, informacji o usługach poradnictwa zawodowego, szkoleniach, przygotowania zawodowego dorosłych, staży, organizacji robót publicznych i zatrudnienia socjalnego oraz kierowania osób bezrobotnych do uczestnictwa w kontrakcie socjalnym, indywidualnym programie usamodzielnienia, lokalnym programie pomocy społecznej, o którym mowa w ustawie o pomocy społecznej lub uczestnictw w indywidualnym programie zatrudnienia socjalnego, o którym mowa w przepisach o zatrudnieniu socjalnym.

(akta kontroli, str. 359-374)

Współpracę MOPS z Zakładem Karnym w Gębarzewie regulowało porozumienie nr 86/2010 zawarte 2 lutego 2010 r., którego celem było określenie warunków współpracy w zakresie ułatwiania skazanym społecznej readaptacji oraz udzielania im i ich rodzinom niezbędnej pomocy w zakresie ustawy o pomocy społecznej.

²⁰ https://bip-v1-files.idcom-jst.pl/sites/47165/wiadomosci/417671/files/protokol_201804.pdf (s. 11-13).

²¹ https://bip-v1-files.idcom-jst.pl/sites/47165/wiadomosci/463432/files/protokol_nr_3_kps_19032019.pdf (s. 2-9).

²² Ustalenia w sprawie realizacji programu Aktywizacja i Integracja w ramach projektu „Aktywne włączenie mieszkańców miasta Gniezna” zostały opisane w pkt 2.2 niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli, str. 375-377)

Realizując wieloletnie programy w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020 oraz „Posiłek w szkole i domu” na lata 2019-2023 MOPS współpracował z dyrektorami szkół i przedszkoli z terenu miasta Gniezna w zakresie ustalenia dzieci, które mają zostać objęte pomocą w ramach tych programów. W pismach skierowanych do dyrektorów tych placówek MOPS prosił o przesłanie list z nazwiskami dzieci, które mają zostać objęte pomocą w ramach tych rządowych programów.

(akta kontroli, str. 378-383)

Współpraca ze strażą miejską, policją i służbą ochrony kolei polegała na prowadzeniu przez te służby wspólnie z pracownikami socjalnymi patroli w okresie jesienno-zimowym. Patrowane były miejsca niemieszkalne (pustostany, śmietniki), ogródki działkowe, dworzec PKP, okolice peryferyjne miasta, klatki schodowe i inne miejsce, w których spotykane były osoby bezdomne. W trakcie tych patroli pracownicy socjalni informowali bezdomnych o możliwości skorzystania z pomocy Ośrodka m.in. w formie zapewnienia schronienia w schronisku dla osób bezdomnych „Pomoc Przysiań” w Gnieźnie.

(akta kontroli, str. 384-447)

Dyrektor MOPS podała w wyjaśnieniach, że nie można wykluczyć, iż wśród mieszkańców Gniezna nie znajdują się osoby, które z nieokreślonych powodów nie korzystają z zasobów pomocy społecznej. Zdarza się, że osoby utrzymują się ze środków pochodzących z innych źródeł, korzystają z posiłków wydawanych przez lokalne jadalnie. Bywa również, że świadomie odmawiają udzielenia wsparcia przez MOPS.

(akta kontroli, str. 613)

MOPS, według wyjaśnień Dyrektora MOPS, posiada wiedzę o orientacyjnej liczbie osób, które w najbliższym czasie mogą potrzebować pomocy materialnej i niematerialnej z tytułu ubóstwa. Informacje te, jak podała, pochodzą od pracowników socjalnych, jak również zgłoszeń od innych instytucji (tj. przedszkola i szkoły w zakresie potrzeb w obszarze dożywiania dzieci i młodzieży). Wielkość pomocy szacuje się także na podstawie wydatków w latach poprzednich, jak i ich analizy. Ponadto pracownicy socjalni prognozują corocznie liczbę osób i rodzin, które wymagają wsparcia w formie dostarczenia artykułów żywnościowych otrzymywanych z Banku Żywności (na 2019 r. pomoc taka została oszacowana dla ok. 700 środowisk). Również realizując coroczne badania osób bezdomnych MOPS pozyskuje informacje co do liczby osób wymagających wsparcia w postaci gorącego posiłku wydawanego osobom ubogim w jadalni Caritas.

(akta kontroli, str. 807-808)

1.6. W kontrolowanym okresie obowiązywały dwa gminne programy osłonowe uchwalone przez Radę Miasta Gniezna na podstawie m.in. art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej. Pierwszy z nich to program osłonowy w zakresie dożywiania pt. „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014-2020²³. Drugi to program osłonowy w zakresie dożywiania pt. „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019-2023²⁴.

(akta kontroli, str. 357, 451-459)

Realizatorem ww. programów był MOPS. Koordynatorem pierwszego z programów był MOPS, a drugiego Prezydent Miasta Gniezna. Zgodnie z założeniami

²³ Przyjęty uchwałą nr XLI/503/2014 Rady Miasta Gniezna z dnia 29 stycznia 2014 r.

²⁴ Przyjęty uchwałą nr III/46/2018 Rady Miasta Gniezna z dnia 19 grudnia 2018 r.

programów pomoc będzie udzielana dzieciom do czasu podjęcia nauki w szkole podstawowej i uczniom do czasu ukończenia nauki w szkole ponadpodstawowej i ponadgimnazjalnej. Ponadto w szczególnych przypadkach, gdy dziecko albo uczeń wyraża chęć zjedzenia posiłku, odpowiednio dyrektor przedszkola lub szkoły poinformuje MOPS o potrzebie pomocy w formie posiłku.

(akta kontroli, str. 451-459)

W 2017 r. programem pt. „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” objętych zostało 23 uczniów, a kwota udzielonych świadczeń wyniosła 5 739 zł. W 2018 r. programem tym objętych zostało 15 uczniów, a kwota udzielonych świadczeń wyniosła 5 155 zł. W I półroczu 2019 r. programem pt. „Posiłek w szkole i w domu” objętych zostało siedmiu uczniów, a kwota udzielonych świadczeń wyniosła 1 772 zł.

(akta kontroli, str. 478, 543, 594, 599-600)

W okresie objętym kontrolą NIK ośrodek nie realizował projektów socjalnych, o których mowa w art. 17 ust. 2 pkt 3a ustawy o pomocy społecznej (takie projekty nie zostały opracowane przez Miasto Gniezno). Dyrektor MOPS podała w wyjaśnieniach, że Ośrodek realizował działania, w formie pracy socjalnej, o charakterze projektu socjalnego, w tym pomoc mającą na celu integrację rodziny i społeczność lokalną, podtrzymywanie kontaktów instytucjonalnych i społecznych, a także rozwijającą zainteresowania i wyrównywanie szans edukacyjnych oraz rozwijanie umiejętności, organizowanie czasu wolnego na wypoczynek i edukację podopiecznym i ich rodzin w szczególności dzieci, których nie stać finansowo na korzystanie z dobrodziejstw kultury masowej (wyjścia do kina, teatru, klubów zabaw, wycieczki krajoznawcze, spotkania wigilijne podopiecznych Ośrodka). MOPS świadczył również pomoc w formie usług specjalistycznych opiekuńczych dla dzieci i młodzieży z zaburzeniami psychicznymi świadczonych przez pedagogów, logopedów i rehabilitantów w zakresie uczenia i rozwijania umiejętności niezbędnych do samodzielnego życia. Ponadto w roku bieżącym MOPS przystąpił do realizacji programu „Usługi opiekuńcze dla osób niepełnosprawnych”- edycja 2019. Miasto Gniezno natomiast wychodząc naprzeciw potrzebom rodzin wielodzietnych realizuje Gnieźnieński Program dla Rodzin Wielodzietnych Rodzina 3+”.

(akta kontroli, str. 81, 94, 803, 809)

Indywidualnymi programami wychodzenia z bezdomności objętych zostało w latach 2017 i 2018 odpowiednio: cztery i pięć osób. W I półroczu 2019 r. nie objęto żadnej osoby takim programem, ponieważ żadna osoba nie została skierowana na pobyt w mieszkaniu chronionym z zasobów mieszkaniowych Miasta Gniezna.

(akta kontroli, str. 109, 809-810)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nieopracowywanie przez MOPS analiz osiągniętych wskaźników i rezultatów ustalonych w Strategii oraz rocznych sprawozdań z ewaluacji Strategii za lata 2016-2018, zdaniem NIK było działaniem nierzetelnym. Dyrektor MOPS wyjaśniła, że wskaźniki oraz rezultaty zadań wpisanych w Strategię były omawiane na tematycznych posiedzeniach komisji Rady Miasta Gniezna oraz na sesjach Rady Miasta Gniezna m.in. poprzez prezentowanie i omawianie sprawozdań z działalności jednostek organizacyjnych Miasta Gniezna, działających w obszarze problemów społecznych. Dyrektor Ośrodka w swoich wyjaśnieniach nie wskazała jednak przyczyn niesporządzania przez MOPS przedmiotowych analiz, a następnie sprawozdań z realizacji Strategii dla Rady Miasta.

(akta kontroli, str. 357, 610, 803, 808)

2. Niesporządzanie przez MOPS diagnozy sytuacji osób żyjących w ubóstwie lub zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej oraz analiz i opracowań odnośnie rozpoznania potrzeb w zakresie wsparcia osób żyjących w ubóstwie lub osób zagrożonych tym zjawiskiem, zdaniem NIK było działaniem nierzetelnym. Dyrektor MOPS w wyjaśnieniach w tej sprawie podała m.in., że przedmiotową diagnozę i analizę na bieżąco przeprowadzają pracownicy socjalni wykonując swoje obowiązki w rejonach opiekuńczych oraz przywołała działania Ośrodka w zakresie identyfikowania osób wymagających wsparcia, opisane w pkt 1.5. niniejszego wystąpienia.

(akta kontroli str. 356-357, 803, 808)

Wyjaśnienia Dyrektora MOPS nie zasługują na uwzględnienie, bowiem odnoszą się do diagnozy sytuacji środowiska przeprowadzanej przez pracownika socjalnego w trakcie rodzinnego wywiadu środowiskowego, podczas gdy celem pomocy społecznej, zgodnie z przepisami art. 15 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej, jest analiza i ocena zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej, czyli również poddanie badaniom i ocenie tych zjawisk w celu ich łagodzenia czy przeciwdziałania im.

3. Wykazanie w sprawozdaniach MRPiPS-03 za 2017 r. i 2018 r. Ośrodka nierzetelnych danych o liczbie rejonowych pracowników socjalnych zatrudnionych w MOPS. W przedmiotowych sprawozdaniach w Dziale I w wierszu 32 wykazano jednego pracownika socjalnego w rejonach opiekuńczych, zamiast 32.

(akta kontroli, str. 74, 87)

Dyrektor MOPS wyjaśniła powyższą sprawę tym, że w wierszu 32 Działu I przedmiotowych sprawozdań uwzględniono wyłącznie pracownika socjalnego wykonującego pracę socjalną w zakresie usług opiekuńczych, a nie wszystkich pracowników socjalnych, których ogólna liczba została wykazana w wierszu 27 Działu I. W trakcie kontroli NIK, jak podała Dyrektor Ośrodka, zwrócono się o interpretację do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Spraw Socjalnych, które potwierdziło, że w wierszu 32 przedmiotowego sprawozdania należy wykazywać pracowników socjalnych, którzy wykonują czynności w rejonach opiekuńczych, tj. świadczą pracę socjalną w środowisku, a osoby wykonujące usługi opiekuńcze wykazywane są w wierszu 36 sprawozdania. Dyrektor MOPS podała również, że w kolejnych sprawozdaniach uwzględniona zostanie liczba wszystkich pracowników socjalnych wykonujących pracę w środowisku.

(akta kontroli, str. 618-619, 623-624)

W sprawozdaniu MPRIPS-03 za I półrocze 2019 r. została podana prawidłowa liczba pracowników socjalnych (31) wykonujących pracę w środowisku.

(akta kontroli, str. 813)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą NIK, MOPS nie opracowywał diagnozy sytuacji osób żyjących w ubóstwie lub zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej, jak również analiz lub opracowań odnośnie rozpoznania potrzeb w zakresie wsparcia osób żyjących w ubóstwie lub osób zagrożonych tym zjawiskiem, poza sporządzanymi co roku Ocenami zasobu pomocy społecznej. Ośrodek nie prowadził także analiz osiąganych wskaźników i rezultatów ustalonych w Strategii oraz nie sporządzał rocznych sprawozdań z ewaluacji Strategii. Rozpoznawanie potrzeb osób żyjących w ubóstwie, jak również identyfikację takich osób prowadzili przede wszystkim pracownicy socjalni w trakcie wykonywania swoich zawodowych czynności. W celu ograniczenia ubóstwa, MOPS realizował programy osłonowe w zakresie dożywiania uczniów oraz indywidualne programy wychodzenia z bezdomności, jednakże nie korzystał z opracowania i realizacji

projektów socjalnych. W sprawozdaniach MRPiPS-03 za 2017 r. i 2018 r. MOPS zaprezentował błędne dane o liczbie rejonowych pracowników socjalnych.

OBSZAR

2. Realizacja działań mających na celu wychodzenie z ubóstwa

Opis stanu faktycznego

2.1. W 2017 r. MOPS objął pomocą społeczną 2 502 rodziny i 4 511 osób, a w 2018 r. wielkości te kształtowały się następująco: 1 758 rodzin i 3 174 osoby (spadek odpowiednio o: 29,7% i 29,6%).

(akta kontroli, str. 94, 81)

W 2017 r. i w 2018 r. MOPS najczęściej występującymi powodami udzielenia wsparcia było: ubóstwo (2 395 i 1 930 osób – spadek o 19,4%); bezrobocie (1 975 i 1 588 osób – spadek o 19,6%); długotrwała lub ciężka choroba (1 801 i 1 686 osób – spadek o 6,4%) i niepełnosprawność (1 432 i 1 219 osób – spadek o 14,9%).

(akta kontroli str. 848-849)

MOPS osoby żyjące w ubóstwie objął następującymi formami wsparcia (odpowiednio w 2017 r. i w 2018 r.):

- zasiłek stały (435 i 379 osób – spadek o 12,9%); zasiłek okresowy (171 i 190 osób – wzrost o 11,1%); zasiłek celowy (1 282 i 1 101 osób – spadek o 14,1%); usługi opiekuńcze (po siedem osób w każdym roku); pobyt w domu pomocy społecznej (19 i 16 osób – spadek o 15,8%); posiłek (597 i 582 osoby – spadek o 2,5%); schronienie (76 i 63 osoby – spadek o 17,1%) i sprawienie pogrzebu (cztery i siedem osób – wzrost o 75%).

(akta kontroli, str. 847)

Wartość udzielonego przez MOPS wsparcia osobom żyjącym w ubóstwie w 2017 r. i w 2018 r. kształtowała się następująco:

- zasiłek stały (2 093 i 1 937 tys. zł – spadek o 7,5%); zasiłek okresowy (155 i 204 tys. zł – wzrost o 31,6%); zasiłek celowy (1 521 i 1 489 tys. zł – spadek o 2,1%); usługi opiekuńcze (16 i 20 tys. zł – wzrost o 25%); pobyt w domu pomocy społecznej (610 i 535 tys. zł – spadek o 12,3%); posiłek (521 i 442 tys. zł – spadek o 15,2%); schronienie (306 i 394 tys. zł – wzrost o 28,8%); sprawienie pogrzebu (8 i 12 tys. zł – wzrost o 50%); składki na ubezpieczenie zdrowotne opłacane za osoby pobierające niektóre świadczenia z pomocy społecznej (189 i 170 tys. zł – spadek o 10,1%).

(akta kontroli, str. 846)

Dyrektor MOPS wyjaśniła, że Ośrodek nie posiada danych na temat przyczyn zaprzestania korzystania ze wsparcia w ramach środków pomocy społecznej. Spadek liczby osób korzystających z pomocy z powodu ubóstwa może być spowodowany poprawą sytuacji materialnej, ale również na taką tendencję może mieć wpływ zmniejszenie liczby mieszkańców miasta Gniezna.

(akta kontroli, str. 619)

Informacje dotyczące możliwości korzystania przez osoby uprawnione do świadczeń z pomocy społecznej MOPS prezentował na swojej stronie internetowej²⁵. W siedzibie Ośrodka zorganizowane było biuro obsługi klienta, w którym udzielane były wszystkie niezbędne informacje. Ponadto informacje o możliwościach skorzystania z pomocy Ośrodka, jak podała Dyrektor MOPS, przedstawiane były dyrektorom placówek edukacyjnych, przedstawicielom organizacji pozarządowych,

²⁵ <http://mops.gniezno.pl/strona/>.

miejskiej radzie seniorów, mieszkańcom zasobów spółdzielni mieszkaniowej, rodzicom i opiekunom dzieci uczestniczących w zajęciach świetlic socjoterapeutycznych, na spotkaniach z zawodowymi i społecznymi kuratorami oraz w trakcie wypowiedzi medialnych. Również drukowano i rozprowadzano plakaty i ulotki informujące o nowych formach wsparcia z pomocy społecznej.

(akta kontroli, str. 810)

Z informacji uzyskanych przez NIK od pięciu organizacji pozarządowych działających na terenie miasta Gniezna wynika, że świadczyły one pomoc osobom żyjącym w ubóstwie w formie m.in.: kolonii letnich i zimowych, wyjazdów integracyjnych dla dzieci wraz z rodzicami, warsztatów dla dzieci i rodziców z zakresu przeciwdziałania uzależnieniom, paczek świątecznych, śniadań i obiadów, spotkań okolicznościowych, wyprawek szkolnych, prowadzenia schroniska dla bezdomnych wraz z punktem charytatywnym i zajęciami terapii antyalkoholowej, prowadzenia jadłodajni i udzielania wsparcia specjalistycznego.

(akta kontroli, str. 1066-1080)

2.2. MOPS w latach 2017-2018 pozyskał środki na zatrudnienie asystentów rodziny w ramach resortowego programu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej pn. „Asystent rodziny i koordynator rodziny zastępczej” realizowanego przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Środki te w wysokości odpowiednio 42,8 tys. zł i 33,9 tys. zł przeznaczył na zatrudnienie dwóch asystentów na okres 12 m-cy. Asystenci ci objęli swoją opieką w 2017 r.: 30 rodzin, w tym 75 dzieci, a w 2018 r.: 28 rodzin, w tym 63 dzieci.

(akta kontroli, str. 448)

W latach 2016-2018 (do 30 września) MOPS realizował projekt pt. „Aktywne włączenie mieszkańców miasta Gniezna” współfinansowany przez Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2014-2020 w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Całkowita wartość projektu wynosiła 854,0 tys. zł, w tym dofinansowanie wynosiło 811,3 tys. zł. Projekt zakładał aktywizację 80 osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym z terenu miasta Gniezna, bezrobotnych, korzystających z usług MOPS. Łącznie w projekcie objęto wsparciem 80 osób, zawarto 48 kontraktów socjalnych, zatrudniono trzech asystentów rodziny na podstawie umowy o pracę oraz dwóch psychologów. Udział w programie zgodnie z zaplanowaną ścieżką zakończyły 52 osoby, a 17 podjęło pracę (32,7%), zrealizowano wszystkie zadania i osiągnięto zakładane cele. Wydatkowano łącznie 565,9 tys. zł, w tym 28,3 tys. zł z wkładu własnego.

(akta kontroli, str. 359-366, 449-450)

MOPS programem pt. „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” objął w 2017 r. i 2018 r. odpowiednio: 1 532 i 1 515 osób. Koszty programu ogółem we wskazanych latach wyniosły odpowiednio 803,0 tys. zł i 694,8 tys. zł, w tym środki własne wyniosły odpowiednio: 191,7 tys. zł i 179,4 tys. zł.

(akta kontroli, str. 590-599)

2.3. W latach 2017 i 2018 z poradnictwa specjalistycznego udostępnionego przez MOPS skorzystało odpowiednio:

- z poradnictwa psychologicznego: 28 i 32 osoby żyjące w ubóstwie;
- z poradnictwa rodzinnego: dwie (w 2017 r.) osoby żyjące w ubóstwie;
- z poradnictwa zawodowego: 49 (w 2017 r.) osób żyjących w ubóstwie;
- z poradnictwa ds. uzależnień: cztery i dwie osoby żyjące w ubóstwie;
- z konsultacji psychiatrycznych: 16 i 13 osób żyjących w ubóstwie;
- z poradnictwa socjalnego (rozumianego jako praca socjalna): 2 261 i 1 587 osób żyjących w ubóstwie.

MOPS nie dysponował danymi o liczbie osób żyjących w ubóstwie, które skorzystały z poradnictwa prawnego udzielonego im przez zatrudnionych w Ośrodku radców prawnych, ponieważ nie prowadził rejestrów porad udzielonych klientom.

(akta kontroli, str. 1036)

Pracownicy socjalni MOPS, jak wyjaśniła Dyrektor Ośrodka, realizują zadanie wynikające z art.119 ust. 1 pkt 7 ustawy o pomocy społecznej m.in. poprzez współpracę ze specjalistami z dziedziny psychoterapii uzależnień, terapii rodzinnej i terapii par, terapii uzależnień oraz z asystentem rodziny, psychiatrą oraz psychologiem. Współpraca ta polega min. na wspólnych wejściach w środowisko, konsultacjach oraz proponowaniu pomocy rodzinom lub osobom, indywidualnych spotkaniach z danym specjalistą w zależności od rodzaju problemu życiowego, z jakim osoba lub rodzina objęta pomocą się zmagają.

(akta kontroli, str. 806)

W latach objętych kontrolą MOPS zatrudniał na podstawie umowy o pracę dwóch psychologów i dwóch radców prawnych. Zatrudnieni radcy prawni w zakresach czynności zostali zobowiązani m.in. do udzielania porad prawnych klientom MOPS w sprawach obejmujących zakres działalności MOPS oraz pracownikom socjalnym.

(akta kontroli, str. 648-675)

Ponadto w okresie kontrolowanym MOPS zawarł umowy zlecenie ze specjalistami z różnych dziedzin, w tym:

- ze specjalistą psychiatrą na prowadzenie dyżurów poprzez indywidualne konsultacje w siedzibie MOPS bądź w miejscu zamieszkania klienta dla osób uzależnionych od alkoholu lub zagrożonych alkoholizmem²⁶;
- ze specjalistą psychoterapii uzależnień na prowadzenie dyżurów w formie indywidualnych konsultacji dla osób uzależnionych od alkoholu, osób współuzależnionych²⁷;
- z terapeutą uzależnień na prowadzenie dyżurów w formie grupowej w zakresie edukacji, poradnictwa i wsparcia dla osób uzależnionych od alkoholu²⁸;
- z terapeutą uzależnień/specjalistą ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie na prowadzenie dyżurów stałych, polegających na indywidualnym diagnozowaniu i konsultacjach dla osób uzależnionych od alkoholu, osób współuzależnionych, osób stosujących przemoc w rodzinie²⁹;
- z psychologiem na prowadzenie dyżurów, polegających na konsultacjach i wsparciu dla rodzin, małżeństw, osób doświadczających przemocy oraz dzieci i młodzieży w rodzinach z problemem uzależnień, a także przemocy w rodzinie³⁰.

(akta kontroli, str. 619-620, 625-628, 676-715)

W ramach realizowanego projektu pt. „Aktywne włączenie mieszkańców miasta Gniezna” (opisanego w pkt 2.2. wystąpienia) MOPS zawarł umowy zlecenie z psychologami i mediatorem na przeprowadzenie zajęć dla mieszkańców Gniezna uczestników projektu z zakresu: terapii psychologicznej, rodzinnej i psychospołecznej; treningu kompetencji i integracji społecznej; mediacji³¹.

²⁶ Umowy na okres: od 5 kwietnia do 13 grudnia 2017 r.; od 21 lutego do 5 grudnia 2018 r.

²⁷ Umowa na okres od 22 lutego do 13 grudnia 2019 r.

²⁸ Umowy na okres: od 2 marca do 15 grudnia 2017 r.; od 15 marca do 13 grudnia 2018 r.; od 14 lutego do 31 sierpnia 2019 r.

²⁹ Umowy na okres: od 4 kwietnia do 12 grudnia 2017 r.; od 27 lutego do 4 grudnia 2018 r.; od 15 lutego do 27 sierpnia 2019 r.

³⁰ Umowy na okres: od 3 marca do 15 grudnia 2017 r.; 2 marca do 7 grudnia 2018 r.; od 22 lutego do 19 lipca 2019 r.

³¹ Umowy obowiązywały w okresie od 14 lutego 2017 r. do 31 sierpnia 2018 r.

(akta kontroli, str. 629-647)

W latach 2017-2018 prowadzona była jedna grupa wsparcia, w której w poszczególnych latach wskazanego okresu uczestniczyło odpowiednio: siedem i 14 osób.

(akta kontroli, str. 845)

Nieprowadzenie grup wsparcia w formie grup terapeutycznych Dyrektor Ośrodka wyjaśniła zgłaszanymi preferencjami podopiecznych, dla których oczekiwaną pomocą jest wsparcie skoncentrowane na indywidualnym podejściu. Brak grup samopomocowych Dyrektor wyjaśniła nie wpłynięciem ze strony podopiecznych inicjatywy utworzenia takich grup.

(akta kontroli, str. 1048)

2.4. Zgodnie z ustaleniami opisanymi w pkt 1.5. niniejszego wystąpienia, MOPS współpracował z Powiatowym Urzędem Pracy w Gnieźnie w ramach zawartego 11 kwietnia 2017 r. porozumienia o realizacji programu aktywizacji i integracji³² oraz porozumienia z dnia 15 czerwca 2012 r.

(akta kontroli, str. 620-621)

MOPS w ramach pomocy w uzyskaniu zatrudnienia przez osoby żyjące w ubóstwie zrealizował w kontrolowanym okresie takie działania jak m.in.: zajęcia z zakresu treningu kompetencji i umiejętności społecznych, w trakcie których sporządzano CV i listy motywacyjne, w których wzięło udział 45 osób; skierowano trzy osoby do Centrum Karier OHP w Gnieźnie; pracownik MOPS uczestniczył w jednym ze spotkań rekrutacyjnych w sprawie pracy; wytypowano 63 osoby żyjące w ubóstwie do odbycia prac społecznie użytecznych w Urzędzie Miasta w Gnieźnie w 2017 r. (od 2018 r. Miasto Gnieźno nie realizuje tej formy wsparcia osób bezrobotnych). Ponadto MOPS nie kierował swoich podopiecznych do zajęć w ramach CIS lub KIS³³, ponieważ na terenie jego działania nie funkcjonują tego typu jednostki. Dyrektor MOPS podała w wyjaśnieniach, że pracownicy socjalni w ramach swojej pracy socjalnej na bieżąco i w ramach potrzeby udzielają pomocy podopiecznym w napisaniu CV lub listu motywacyjnego, w umówieniu się do urzędu pracy lub w skompletowaniu dokumentacji o przebiegu zatrudnienia lub kształcenia.

(akta kontroli, str. 621)

MOPS w latach 2017, 2018 i 2019 (do 30 czerwca) zawarł ogółem 105 kontraktów socjalnych (odpowiednio: 60, 18 i 27), z których 78 zawarto z osobami żyjącymi w ubóstwie. Ponadto spośród 60 kontraktów zawartych w 2017 r. – 28 z nich dotyczyło osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, w celu wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

(akta kontroli, str. 81, 94, 621)

2.5. W latach 2017, 2018 i 2019 MOPS udzielił schronienia odpowiednio: 76, 63 i 60 osobom. MOPS udzielał wsparcia osobom bezdomnym w formie schronienia w schroniskach dla osób bezdomnych, jak również kierował osoby do mieszkania chronionego mieszczącego się przy ul. Słomianka 1/2 w Gnieźnie. W obu przypadkach wydane zostały decyzje administracyjne. W pierwszym przypadku w decyzji orzekano o skierowaniu osoby do schroniska, a w drugim po wydaniu decyzji podpisywana była umowa najmu mieszkania chronionego pomiędzy Miastem Gnieźno, MOPS i najemcą.

(akta kontroli str. 77, 90, 621, 816)

³² Ustalenia w sprawie realizacji programu Aktywizacja i Integracja w ramach projektu „Aktywne włączenie mieszkańców miasta Gnieźna” zostały opisane w pkt 2.2 niniejszego wystąpienia.

³³ Tj. odpowiednio: Centrum Integracji Społecznej i Klub Integracji Społecznej.

W latach 2017-2018 Miasto Gniezno nie realizowało zadania publicznego dotyczącego prowadzenia schroniska dla bezdomnych. W 2019 r. Miasto zawarło umowę na realizację zadania publicznego pod nazwą: „Udzielenie schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania – prowadzenie schroniska dla osób bezdomnych” oraz umowę na realizację zadania publicznego pod nazwą: „Prowadzenie schroniska dla osób bezdomnych w ośrodku „Pomocna przystań” w Gnieźnie. W obu umowach ustalono, że każdorazowo skierowanie osoby bezdomnej do schroniska odbywa się na podstawie decyzji, wydanej przez osobę upoważnioną do wydania decyzji z zakresu pomocy społecznej, po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego.

(akta kontroli, str. 716-748)

W Ocenie zasobów sporządzonej za 2018 r. podano, że w zasobie Miasta Gniezna w latach 2017 i 2018 było odpowiednio: 1 714 i 1 659 mieszkań komunalnych, z tego odpowiednio 224 i 221 mieszkań miało status mieszkań socjalnych. Liczba osób oczekujących na mieszkania socjalne w analizowanym okresie wynosiła odpowiednio: 168 i 212. Dyrektor MOPS wyjaśniła, że Ośrodek nie dysponuje danymi o liczbie lokali socjalnych uzyskanych przez jego podopiecznych przy pomocy pracownika socjalnego.

(akta kontroli, str. 147, 622)

Dyrektor MOPS w wyjaśnieniach podała, że pracownicy socjalni w ramach swojej pracy socjalnej wspierają oraz motywują podopiecznych do składania wniosków o wynajem lokalu socjalnego z zasobów mieszkaniowych Miasta Gniezna, w tym udzielają pomocy w ich wypełnieniu i w załatwianiu zaświadczeń o trudnej sytuacji socjalno-bytowej oraz pomagają w sporządzaniu pism w celu przyspieszenia otrzymania propozycji wynajmu mieszkania z zasobu mieszkaniowego Miasta Gniezna. Wspieranie osób ubogich w poprawie warunków mieszkaniowych, w tym sanitarnych przez pracowników socjalnych MOPS, jak podała Dyrektor Ośrodka polegało m.in. na: informowaniu o możliwości składania corocznie wniosków o przyznanie lokalu socjalnego z mieszkaniowego zasobu Miasta Gniezna; przyznawaniu pomocy finansowej w zakresie dofinansowania do remontu lokalu mieszkalnego, (np. wymalowanie pomieszczeń mieszkalnych) bądź też drobnych napraw pomieszczeń sanitarnych łazienek, toalet w formie zasiłku celowego; kontaktach telefonicznych lub pisemnych z właścicielami lub zarządcami kamienic w celu podjęcia próby poprawy warunków sanitarnych (np. dostępu do wody w mieszkaniu) oraz warunków mieszkaniowych, jak i warunków bezpośrednio związanych otoczeniem mieszkania (naprawa schodów wejściowych do lokalu mieszkalnego, które to zagrażały zdrowiu i życiu mieszkanki i uniemożliwiały np. dotarcie służb medycznych do jej mieszkania); kontaktach z Wydziałem Majątku Miasta z Referatem ds. Mieszkaniowych Urzędu Miejskiego w Gnieźnie celem rozważenia możliwości przyspieszenia przyznania lokalu mieszkalnego; czynnym udziale pracowników MOPS w pracach komisji rozpatrującej wnioski o przydział lokalu mieszkalnego, socjalnego lub chronionego z zasobów mieszkaniowych Miasta Gniezna, w tym dla podopiecznych Ośrodka.

(akta kontroli, str. 622)

2.6. W 2017 r. Ośrodek na wydatki budżetowe w dziale 852 Pomoc społeczna wydał 24 874 tys. zł, a w 2018 r. wydał 23 488 tys. zł. Wydatki te w budżecie Miasta Gniezna stanowiły odpowiednio: 8,3% i 7,4% wydatków ogółem. Wydatki MOPS na świadczenia dla osób żyjących w ubóstwie w latach 2017-2018 kształtowały się w wysokości odpowiednio: 5 412 tys. zł i 5 200 tys. zł (spadek o 3,9%) i stanowiły odpowiednio: 21,8% i 22,1% ogółem środków na wydatki budżetowe zrealizowane w dziale 852. Najwyższy udział w tych wydatkach miały wypłaty z tytułu zasiłków

stałych odpowiednio: 38,7% i 37,2%, a najniższy wydatki na sprawienie pogrzebu odpowiednio: 0,1% i 0,2%.

(akta kontroli, str. 846)

Wydatki MOPS na sfinansowanie poszczególnych form wsparcia osób żyjących w ubóstwie w przeliczeniu na jedną osobę korzystającą z pomocy z tytułu ubóstwa w 2017 r. i 2018 r. kształtowały się następująco:

- na wypłaty: zasiłków stałych: 4 811,5 zł i 5 110,8 zł (wzrost o 6,2%); zasiłków okresowych: 906,4 zł i 1 073,7 zł (wzrost o 18,5%); zasiłków celowych: 1 186,4 zł i 1 352,4 zł (wzrost o 14%);
- na sfinansowanie: usług opiekuńczych: 2 285,7 zł i 2 857,1 zł (wzrost o 25%); kosztów pobytu w domu pomocy społecznej: 32 105,3 zł i 33 437,5 zł (wzrost o 4,1%); posiłków: 872,7 zł i 759,5 zł (spadek o 13%); schronienia: 4 026,3 zł i 6 254,0 zł (wzrost o 55,3%) oraz sprawienie pogrzebu: 2 000,0 zł i 1 714,3 zł (spadek o 14,3%).

(akta kontroli, str. 846-847)

Dyrektor MOPS wyjaśniła, że pomoc udzielana jest osobom potrzebującym w ramach posiadanego budżetu oraz, że nie było przypadku odmowy udzielenia wsparcia osobom ubogim ze względu na brak środków finansowych, jak również, że nie występowały sytuacje braku środków finansowych na realizację wsparcia osób potrzebujących.

(akta kontroli, str. 614, 1048)

Nie wszystkie zgłoszone potrzeby w zakresie pomocy społecznej w rocznych sprawozdaniach z działalności Ośrodka za 2017 r. i za 2018 r. (opisane w pkt 1.4. wystąpienia), jak wynika z wyjaśnień Dyrektora MOPS, zostały w pełni zrealizowane. W sprawie utworzenia ogrzewalni dla osób bezdomnych podjęto działania polegające na opracowaniu kosztorysu remontu i dostosowaniu nieruchomości. Ze względu na znaczne koszty, brak środków w budżecie oraz funkcjonowanie na terenie Gniezna schroniska dla bezdomnych nie podjęto realizacji tego zadania. W sprawie pozyskania lokali, w tym tworzenia kolejnych mieszkań chronionych zrealizowano inwestycję polegającą na wybudowaniu dwóch budynków mieszkalnych, w których dwóm lokalom nadano status mieszkań chronionych. W ramach realizacji potrzeby rozwijania środowiskowych form pomocy w 2019 r. m.in. MOPS podpisał umowę na realizację programu pn. „Usługi opiekuńcze dla osób niepełnosprawnych”, a Miasto Gniezno otrzymało dofinansowanie na realizację w 2020 r. projektu pn. „Gnieźnieński Klub Seniora” dla 75 seniorów. Zgłoszoną potrzebę rozwoju usług asystentury rodzinnej realizował MOPS zatrudniając asystentów rodziny w ramach projektów pn. „Asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej” i pn. „Aktywne włączanie mieszkańców miasta Gniezna”.

(akta kontroli, str. 1044-1046)

2.7. Badaniem szczegółowym NIK objęła 20 decyzji administracyjnych MOPS przyznających wsparcie z pomocy społecznej z powodów ubóstwa, wybranych z akt sprawy 20 podopiecznych Ośrodka, którzy zaprzestali lub zawiesili korzystanie z pomocy społecznej z powodu ubóstwa. Wśród podopiecznych Ośrodka objętych badaniem do pięciu lat³⁴ z pomocy korzystało dziewięciu, a 11 korzystało z pomocy ponad pięć lat³⁵. Powodami korzystania z pomocy przez 11 podopiecznych przez okres ponad pięć lat było ubóstwo, bezrobocie, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, niepełnosprawność, długotrwała choroba i wieloletniość. Badane sprawy dotyczyły 17 kobiet w wieku od 25 do 73 lat i trzech

³⁴ Tj. do roku – 3 osoby, od roku do dwóch lat – 2 osoby i od dwóch do pięciu lat – 4 osoby.

³⁵ Tj. przez okres od 5 lat i 9 m-cy do 12 lat i 5 m-cy).

mężczyzn w wieku od 44 do 53 lat. Wśród tych podopiecznych osiem było osobami samotnymi, a 12 osobami żyjącymi w rodzinie. Ośrodek przyznane podopiecznym świadczenia rejestrował w systemie informatycznym Helios. W badanych sprawach w każdym przypadku pomoc została przyznana na wniosek podopiecznych.

(akta kontroli, str. 850-933, 936-1028, 1031)

2.8. Po złożeniu wniosku o pomoc w 18 sprawach pracownicy socjalni przeprowadzili rodzinny wywiad środowiskowy, wypełniając kwestionariusz wywiadu część I lub część IV (aktualizacja wywiadu). Wywiady zostały przeprowadzone w dniu złożenia wniosku lub po upływie od jednego do 13 dni roboczych od przyjęcia zgłoszenia o potrzebie udzielenia pomocy. W dwóch sprawach odstąpiono od przeprowadzenia wywiadu. W jednej z tych spraw pracownik sporządził notatkę służbową, w której stwierdził, że w trakcie wejścia w środowisko ustalono, że sytuacja życiowa i finansowa klientki nie uległa zmianie, zatem proponowaną pomoc dopisano w planie pomocy kwestionariusza wywiadu przeprowadzonego przed złożeniem wniosku o pomoc. W drugiej z tych spraw podopieczna złożyła oświadczenie, że od wywiadu przeprowadzonego dziewięć dni przed złożeniem wniosku o pomoc jej sytuacja rodzinna nie uległa zmianie.

(akta kontroli, str. 852-933)

W kwestionariuszach wywiadów w każdej z badanych spraw pracownicy socjalni zawarli diagnozę sytuacji osoby ubiegającej się o przyznanie pomocy, sformułowali potrzeby i oczekiwania tych osób oraz wnioski w zakresie udzielenia pomocy.

(akta kontroli, str. 852-933)

2.9. Działania przewidziane w planach pomocy zawartych w kwestionariuszach rodzinnego wywiadu środowiskowego dotyczyły w każdym z badanych przypadków wyłącznie przyznania świadczeń pieniężnych w postaci zasiłków celowych na dofinansowanie do różnorodnych opłat mieszkaniowych oraz do zakupów żywności, środków czystości, odzieży, obuwia lub leków. Zaplanowane działania były zgodne z oczekiwaniami i potrzebami zgłoszonymi przez podopiecznych we wnioskach o udzielenie pomocy. W planie pomocy planowano wysokość świadczenia z pomocy społecznej, jego rodzaj oraz okres przez jaki będzie ono realizowane. W 14 planach pomocy pracownicy socjalni wskazali działania, jakie wykonali z zakresu pracy socjalnej w trakcie przeprowadzonego wywiadu (np.: „kontakt z ww. środowiskiem, motywowanie do znalezienia zatrudnienia, omówienie sytuacji klientki oraz planu pracy”; „skierowano ww. do ZUS Pani (...) w miesiącu lutym kończy lata”; „wizyta w środowisku, ustalono aktualną sytuację materialno-bytową petentki, udzielono wsparcia, poradnictwa”; „rozmowa na temat poszukiwania zatrudnienia i podejmowania prac dorywczych przez Pana (...), rozmowa dotycząca leczenia i procedury przyznawania pomocy na leki”; „aktywizacja podopiecznego do poszukiwania pracy, zachowania abstynencji i dalszego leczenia”).

(akta kontroli, str. 852-933)

Dyrektor MOPS wyjaśniła, że plan pomocy zawsze dokładnie odnosi się do prośby o pomoc i ustaleń podczas wywiadu środowiskowego, czyli w całości zaspokaja żądania strony. Jednocześnie pracownicy socjalni zawsze informują o możliwości skorzystania z dostępnych form pomocy, takich jak poradnictwo psychologiczne, prawne, z terapii uzależnień lub rodzinnej. W przypadku stwierdzenia konieczności poszerzonych działań na rzecz podopiecznych prowadzona jest również praca socjalna. W sprawach dotyczących np. kwestii znalezienia pracy, podopieczni tutejszego Ośrodka są motywowani do zarejestrowania się w ewidencji urzędu pracy w celu przedstawienia im odpowiednich do ich kwalifikacji ofert pracy, a także dodatkowo objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym.

(akta kontroli, str. 1032-1033)

2.10. Zaplanowane w planach pomocy świadczenia pieniężne MOPS zrealizował w terminie, w wysokości i zgodnie z rodzajem świadczenia z pomocy społecznej przewidzianym w zatwierdzonym do realizacji planie pomocy.

(akta kontroli, str. 852-933)

2.11. W aktach czterech badanych spraw zgromadzone zostały informacje, z których wynikał powód zakończenia korzystania z pomocy przez podopiecznych (tj. nabycie praw do emerytury, podjęcie zatrudnienia lub uzyskanie prawa do rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego).

(akta kontroli, str. 859, 862, 904, 932)

Dyrektor MOPS podała w wyjaśnieniach, że w żadnym przypadku nie można mówić o zakończeniu korzystania z pomocy, ponieważ w przypadku wystąpienia trudnej sytuacji życiowej istnieje możliwość kolejnego zwrócenia się o pomoc. W związku z tym, jak podała Dyrektor Ośrodka, nie ustala się powodów zakończenia korzystania z pomocy ponieważ jest to proces, który jest ciągly.

(akta kontroli, str. 1032)

W żadnej z badanych spraw pracownicy socjalni Ośrodka nie udokumentowali dokonania oceny skuteczności udzielonej pomocy.

(akta kontroli, str. 854, 858, 862, 866, 870, 874, 878, 882, 886, 890, 894, 898, 903, 908, 912, 916, 920, 924, 928, 932)

2.12. MOPS w badanych sprawach wydał decyzje przyznające pomoc w postaci świadczeń pieniężnych po upływie od trzech do 28 dni od zgłoszenia potrzeby wsparcia przez podopiecznego. Decyzje zostały wydane przez osoby posiadające odpowiednie upoważnienie Prezydenta Miasta Gniezna do tych czynności (tj. przez Dyrektora MOPS lub Kierownika Administracyjno-Gospodarczego MOPS). Decyzje posiadały niezbędne elementy określone w art. 107 § 1 KPA oraz pouczenie o konieczności niezwłocznego poinformowania o zmianie sytuacji, która wiąże się z podstawą do przyznania świadczeń, o którym mowa w art. 109 ustawy o pomocy społecznej. W żadnej z badanych spraw podopieczni nie złożyli odwołania od decyzji MOPS. Podopieczni, którym w badanych sprawach przyznano wsparcie z pomocy społecznej spełniali ustawowe kryteria dochodowe ustalone dla osoby samotnie gospodarującej lub dla osoby w rodzinie.

(akta kontroli, str. 781, 852-935)

2.13. W latach 2017, 2018 i 2019 (do 30 czerwca) MOPS wydał odpowiednio: 301, 201 i 129 decyzji odmawiających pomocy. Wśród tych decyzji najczęściej MOPS odmawiał przyznania zasiłku celowego (odpowiednio: 235, 152 i 87 decyzji), następnie zasiłku stałego (odpowiednio: 16, 12 i 17 decyzji) oraz zasiłku okresowego (odpowiednio: po cztery decyzje w latach 2017-2018 r. i trzy w 2019 r.). Pozostałe decyzje dotyczyły odmowy: skierowania do domu pomocy społecznej lub innych ośrodków wsparcia (odpowiednio: siedem, jedna i 12 decyzji); przyznania świadczeń w postaci posiłków wydawanych przez Caritas (odpowiednio: po trzy w latach 2017 i 2018 oraz jedna w 2019 r.); przyznania świadczeń pieniężnych i niepieniężnych w ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (odpowiednio: 18, osiem i jedna decyzja); przyznania pozostałych świadczeń z pomocy społecznej (odpowiednio: 18, 21 i siedem decyzji) i przyznania pomocy rzeczowej (jedna decyzja z 2019 r.).

(akta kontroli, str. 749-750)

Kontrolą NIK objęto 10 decyzji, w których odmówiono przyznania zasiłku stałego (cztery decyzje) lub zasiłku celowego (sześć decyzji). Każdą z decyzji wydała Kierownik Działu Administracyjno-Gospodarczego MOPS, którą Prezydent Miasta Gniezna upoważnił do tych czynności. Badane decyzje dotyczyły ośmiu osób

samotnych i dwóch osób z dzieckiem, w tym sześciu kobiet i czterech mężczyzn. Dziewięciu adresatów badanych decyzji korzystało z pomocy społecznej przez okres dłuższy niż pięć lat, a jeden z nich przez okres mieszczący się w przedziale czasowym od dwóch do pięciu lat. W każdym przypadku przed wydaniem decyzji odmownej MOPS dokonał analizy sytuacji osoby wnioskującej o pomoc, co zostało opisane w kwestionariuszu z przeprowadzonego wywiadu środowiskowego. Żadna z osób, której odmówiono pomocy nie złożyła odwołania od decyzji odmawiającej jej pomocy. Wśród badanych decyzji podstawą prawną dla odmowy udzielenia pomocy były przepisy: art. 37 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej (tj. niespełnienia warunku bycia całkowicie niezdolnymi do pracy dla uzyskania prawa do zasiłku stałego) lub art. 2 ust. 1, art. 3 ust. 3 i ust. 4 ustawy o pomocy społecznej (tj. m.in., że udzielana pomoc ma służyć przezwyciężaniu trudnej sytuacji, nie może być traktowana jako stałe źródło dochodu; osoba wnioskująca o pomoc nie udokumentowała ponoszenia wydatków, o dofinansowanie których wnioskowała).

(akta kontroli, str. 751-799)

2.14. Badaniem ankietowym NIK objęła 30 osób, które zakończyły lub zawiesiły korzystanie z pomocy MOPS. Ankietę wypełniła i odesłała tylko jedna z tych osób³⁶. Osoba ta zakończyła korzystanie z pomocy w związku z podjęciem pracy. Skuteczność udzielonego jej wsparcia na dofinansowanie do opłat oceniła dobrze.

(akta kontroli, str. 1037-1039)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W trzech³⁷ spośród objętych kontrolą NIK 10 decyzji odmawiających przyznania pomocy nie zawarto pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania, czego wymaga art. 107 § 1 pkt 7 KPA, a w dwóch³⁸ decyzjach, w podstawie prawnej ich wydania nie przywołano art. 104 KPA.

(akta kontroli, str. 754-759, 763-765)

Kierownik Działu Administracyjno-Gospodarczego MOPS, która wydała ww. decyzje wyjaśniła, że brak w trzech decyzjach odmownych pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania i jego skutkach wynikał z użycia przez pracowników sporządzających te decyzje nieodpowiedniego ich szablonu. Dalej podała, że ten błędny szablon został już usunięty z systemu komputerowego. W sprawie niepowołania w podstawie prawnej dwóch decyzji odmownych art. 104 KPA wyjaśniła, że nie przywołano tego przepisu, jednakże decyzje te zawierają w swojej podstawie art. 106 ustawy o pomocy społecznej, który reguluje formę załatwienia spraw w zakresie ustawy o pomocy społecznej.

(akta kontroli, str. 801)

Wyjaśnienia Kierownika Działu Administracyjno-Gospodarczego MOPS dotyczące podstawy prawnej wydawanych decyzji nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ MOPS załatwia sprawy wydając decyzje administracyjne w trybie postępowania administracyjnego uregulowanego w przepisach KPA, które stanowią podstawę prawną każdej decyzji Ośrodka.

OCENA CZĄSTKOWA

Ośrodek przyznawał pomoc osobom żyjącym w ubóstwie zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy o pomocy społecznej, w tym rzetelnie sporządzał kwestionariusze rodzinnego wywiadu środowiskowego. Działania zaplanowane w planach pomocy w każdym zbadanym przypadku zostały zrealizowane prawidłowo. Kontrolowane decyzje odmawiające udzielenia wsparcia były

³⁶ Jednej z ankiet adresat nie odebrał i została zwrócona z adnotacją „adresat wyprowadził się”.

³⁷ Tj. decyzje nr: SŚ.81221-6/18 z 19.07.2018 r., SŚ.81221-13/19 z 28.05.2019 r., SŚ.81221-7/19 z 11.03.2019 r.

³⁸ Tj. decyzje nr: SŚ.81221-13/19 z 28.05.2019 r., SŚ.81221-7/19 z 11.03.2019 r.

uzasadnione pod względem prawnym i faktycznym, nie mniej jednak w trzech z nich nie zawarto wszystkich elementów wymaganych przepisami KPA. Podopiecznym żyjącym w ubóstwie MOPS zapewnił pomoc specjalistów z różnych dziedzin i udział w programach rządowych i resortowych w zakresie dożywiania oraz aktywizacji osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym z terenu miasta Gniezna. Z podopiecznymi MOPS zawarł w sumie 105 kontraktów socjalnych.

OBSZAR

3. Efekty podejmowanych działań zmierzających do ograniczenia skali ubóstwa

Opis stanu
faktycznego

3.1. W 2017 r. liczba osób korzystających z pomocy społecznej wynosiła 4 511 osób i wzrosła o 0,5% w stosunku do 2016 r., w którym wynosiła 4 488 osób. Z kolei w 2018 r. liczba ta wynosiła 3 174 osoby i spadła o 29,6% w stosunku do 2017 r. W I półroczu 2019 r. liczba korzystających z pomocy wynosiła 2 247 osób.

(akta kontroli, str. 81, 94, 819, 833, 1034)

Liczba osób, które zakończyły korzystać z pomocy społecznej z powodu ubóstwa w latach 2016, 2017 i 2018 wyniosła odpowiednio: 380, 598 i 465 osób. Wskaźnik rotacji osób, którym przyznano pomoc z tytułu ubóstwa w poszczególnych latach okresu 2016-2018 kształtował się następująco: 8,5%, 13,3% i 14,7%.

(akta kontroli, str. 82, 95, 834, 1034-1035)

MOPS nie dysponuje danymi dotyczącymi liczby osób, którym udzielono pomocy z tytułu ubóstwa po raz pierwszy, ponieważ jak wyjaśniła Dyrektor MOPS, system Helios nie posiada wbudowanych narzędzi do identyfikowania danych wskazanej grupy osób.

(akta kontroli, str. 622)

3.2. Jak wynika z ustaleń opisanych w pkt 2.11. wystąpienia pokontrolnego w aktach czterech badanych spraw zgromadzone zostały informacje dotyczące powodu zakończenia korzystania z pomocy przez podopiecznych, którymi było nabycie praw do emerytury, podjęcie zatrudnienia lub uzyskanie prawa do rodzicielskiego świadczenia uzupełniającego. Ponadto w aktach jednej z badanych spraw załączona została notatka sporządzona przez pracownika socjalnego z wizyty w środowisku w celu monitorowania dalszej sytuacji socjalno-bytowej podopiecznej. W aktach pozostałych 19 spraw nie zgromadzono dokumentów potwierdzających monitorowanie dalszych losów tych podopiecznych. Ponadto w żadnej z badanych spraw MOPS nie współpracował z innymi jednostkami w sprawie monitorowania dalszych losów tych osób.

(akta kontroli, str. 854, 858-859, 862, 866, 870, 874, 878, 882, 886, 890, 894, 898, 903-904, 908, 912, 916, 920, 924, 928, 932, 937-938)

W aktach 20 badanych spraw pracownicy socjalni Ośrodka nie udokumentowali prowadzenia ewaluacji skuteczności oferowanych form pomocy osobom żyjącym w ubóstwie.

(akta kontroli, str. 854, 858, 862, 866, 870, 874, 878, 882, 886, 890, 894, 898, 903, 908, 912, 916, 920, 924, 928, 932)

Ośrodek nie prowadził, jak również nie zlecał badania grup osób, korzystających z jego wsparcia z powodu ubóstwa.

(akta kontroli, str. 1040-1041)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Pracownicy socjalni Ośrodka nie dokumentowali dokonywania oceny skuteczności udzielonej pomocy, a następnie jej ewaluacji pomimo, że jednym

z obowiązków jakie zostały im przypisane w zakresach czynności było badanie skuteczności stosowanych form pomocy oraz korygowanie ustalonych planów pomocy. Nie realizowanie tych obowiązków przez pracowników socjalnych, w ocenie NIK, było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli, str. 210-243, 854, 858, 862, 866, 870, 874, 878, 882, 886, 890, 894, 898, 903, 908, 912, 916, 920, 924, 928, 932)

Kierownik Działu Metodycznego MOPS w powyższej sprawie wyjaśniła m.in., że kwestia oceny skuteczności udzielanego wsparcia jest zawsze analizowana wspólnie z podopiecznym podczas następnego wywiadu środowiskowego i adekwatnie do aktualnej sytuacji klienta jest proponowany plan pomocy. Do przeprowadzonej oceny, jak podała Kierownik, należy np. przedłożenie przez podopiecznego potwierdzenia dokonania wydatków z przyznanej pomocy na zakup leków, opału, odzieży, obuwia itp.

(akta kontroli, str. 1032)

Wyjaśnienia Kierownik Działu Metodycznego MOPS, zdaniem NIK nie zasługują na uwzględnienie, bowiem przywołane w nich czynności realizowane przez pracowników socjalnych potwierdzają dokonywanie przez nich oceny zgodności z przeznaczeniem wydatkowania przyznanej podopiecznemu pomocy finansowej. Ponadto Kierownik nie odniosła się do braku udokumentowania dla prowadzonej przez pracowników socjalnych oceny skuteczności udzielonej pomocy.

2. Niemonitorowanie przez MOPS dalszych losów podopiecznych, którzy zawiesili lub zakończyli korzystać ze wsparcia pomocy społecznej, zdaniem NIK, było działaniem nierzetelnym.

(akta kontroli, str. 210-243, 854, 858, 862, 866, 870, 874, 878, 882, 886, 890, 894, 898, 903, 908, 912, 916, 920, 924, 928, 932)

Dyrektor MOPS w wyjaśnieniach w powyższej sprawie podała m.in., że podopieczni współpracują z pracownikiem socjalnym w czasie otrzymywania pomocy z tutejszego Ośrodka, a w późniejszym okresie nie życzą sobie wizyt pracownika socjalnego i monitorowania ich sytuacji bytowej. Wynika to z ich prawa do samodzielnego decydowania o własnym życiu.

(akta kontroli, str. 1032)

Wyjaśnienia Dyrektor MOPS nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ w aktach badanych 20 spraw, poza jednym przypadkiem, nie udokumentowano faktu podjęcia działań przez pracownika socjalnego Ośrodka w celu monitorowania sytuacji bytowej podopiecznego. W żadnej z badanych spraw nie odnotowano odmowy podopiecznego dla przeprowadzenia wizyty monitorującej w jego środowisku. Ponadto NIK wskazuje, że art. 2 ustawy z dnia 11 września 2015 r. o osobach starszych³⁹ stanowi, że organy administracji publicznej, państwowe jednostki administracyjne oraz inne organizacje zaangażowane w kształtowanie sytuacji osób starszych monitorują sytuację tych osób.

(akta kontroli, str. 852-935)

OCENA CZĄSTKOWA

Działania Ośrodka zmierzające do ograniczenia ubóstwa przyczyniły się do spadku liczby osób korzystających z jego wsparcia z powodu ubóstwa, jak również do korzystnej tendencji wzrostowej wskaźnika rotacji osób uzyskujących pomoc z tytułu ubóstwa. Jednakże pracownicy socjalni MOPS nie dokumentowali dokonywania oceny skuteczności udzielonego wsparcia w celu jego poprawy i dalszego udoskonalania stosowanych form pomocy. Ośrodek nie prowadził również monitoringu sytuacji bytowej podopiecznych, którzy zaprzestali lub zawiesili korzystanie z jego pomocy i nie znał ich dalszych losów.

³⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1705; ustawa obowiązująca od 1 stycznia 2016 r.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Podjęcie działań w celu realizacji obowiązków nałożonych na Ośrodek w Strategii w zakresie sporządzania analiz osiągniętych wskaźników i rezultatów ustalonych w Strategii oraz rocznych sprawozdań z ewaluacji Strategii dla Rady Miasta Gniezna.
2. Podjęcie działań w celu opracowywania diagnozy sytuacji osób żyjących w ubóstwie lub zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej oraz analiz odnośnie rozpoznania potrzeb w zakresie wsparcia osób żyjących w ubóstwie lub osób zagrożonych tym zjawiskiem.
3. Zapewnienie dokumentowania ocen skuteczności udzielonej pomocy podopiecznym dokonywanych przez pracowników socjalnych.
4. Zapewnienie podejmowania działań w celu prowadzenia monitoringu sytuacji bytowej podopiecznych, którzy zakończyli lub zawiesili korzystanie ze wsparcia Ośrodka.
5. Zapewnienie powoływania przepisów art. 104 KPA w podstawie prawnej decyzji administracyjnych MOPS oraz zawierania w nich wszystkich wymaganych pouczeń.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy 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 Poznaniu. 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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Poznań, dnia 12 września 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Joanna Jóźwiak

Główny specjalista kontroli
państwowej

Dyrektor:
z up. Tomasz Nowiński
Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis

