



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.012.02.2019

Pani Aneta Gierszewska
Dyrektor
Ośrodka Pomocy Społecznej
w Międzychodzie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej w Międzychodzie ul. Marszałka Piłsudskiego 2, 64-400 Międzychód (dalej: OPS lub Ośrodek)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Aneta Gierszewska, p.o. Kierownika OPS w okresie od 1 kwietnia 2017 r. do 30 czerwca 2017 r. Od 1 lipca 2017 r. do 30 marca 2018 r. Kierownik OPS. Uchwałą nr LIII/496/2018 z 30 stycznia 2018 r. Rada Miejska Międzychodu dokonała zmiany Statutu OPS, w którym zmieniono wyraz „Kierownik” na „Dyrektor Ośrodka”, z mocą obowiązującą od 1 kwietnia 2018 r. Poprzednio (do 31 marca 2017 r.) funkcję kierownika jednostki pełniła Teresa Wleklik - Kierownik OPS,
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). Do realizacji celu kontroli zostaną wykorzystane także dane statystyczne i dokumenty strategiczne gminy z lat wcześniejszych
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontroler	Ryszard Kokociński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/90/2019 z 14 czerwca 2019 r. (akta kontroli str.1-5 i 22)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

OPS w Międzychodzie zapewniał osobom i rodzinom żyjącym w ubóstwie świadczenie pomocy umożliwiającej zaspokojenie ich potrzeb życiowych. Działania nakierowane na umożliwienie wychodzenia z ubóstwa realizowano poprzez szeroko dostępne wsparcie specjalistyczne oraz kontrakty socjalne. Skutkiem tych działań był stopniowy spadek liczby osób korzystających z pomocy społecznej z powodu ubóstwa: o 52 osoby, tj. o 14,2 % w 2016 r.; o 71 osób, tj. o 29,3 % w 2017 r. i o 64 osoby, tj. o 36 % w 2018 r. Odnotowano przy tym zwiększenie się wskaźnika rotacji³ w latach 2016-2018 z 16,6% do 36,0%.

Na podstawie gromadzonych informacji OPS monitorował i analizował dane osób żyjących w ubóstwie oraz nim zagrożonych. Osobom tym, zgodnie z ich oczekiwaniami, oferowano własne oraz prowadzone wspólnie z fundacjami i stowarzyszeniami projekty socjalne i programy osłonowe. Przy identyfikacji osób dotkniętych ubóstwem Ośrodek współpracował z Policją, organizacjami pozarządowymi, senioralnymi, służbą zdrowia i kościołem. Pomoc z powodu ubóstwa była przyznawana przez OPS zgodnie z obowiązującymi przepisami. Pracownicy socjalni rzetelnie przeprowadzali wywiady środowiskowe i ich aktualizację oraz opracowywali i realizowali działania zaplanowanej pomocy dla osób żyjących w ubóstwie. Osobom potrzebującym takiej pomocy zapewniono udział w programach rządowych i resortowych, a także specjalistyczne poradnictwo oraz pomoc w uzyskaniu zatrudnienia i rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych. Poprzez działający w ramach Ośrodka Klub Integracji Społecznej (dalej: KIS), w kontrolowanym okresie aktywizowano zawodowo i społecznie 76 osób. W latach 2017-2018 OPS zawarł po 15 kontraktów socjalnych rocznie.

NIK dostrzega, że działania te podejmowane były w sytuacji braku gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych (dalej: Strategia) na lata 2013-2017 i wskazuje jednocześnie na nieprawidłowość polegającą na nieopracowaniu w latach 2017-2018 (I półrocze) diagnozy sytuacji osób żyjących w ubóstwie i zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

1. OPS w Międzychodzie jest jednostką budżetową gminy. Obszarem jego działania jest miasto i gmina Międzychód. W Statucie⁵ Ośrodka określono jego zakres działania, w tym tworzenie warunków organizacyjnych funkcjonowania pomocy społecznej, rozbudowę niezbędnej infrastruktury socjalnej, prowadzenie analizy i oceny zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej, przyznawanie i realizowanie świadczeń, pobudzanie aktywności społecznej

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Przyjęto wskaźnik rotacji osób uzyskujących wsparcie z tytułu ubóstwa według wzoru: liczba osób, które przestały korzystać z pomocy z tytułu ubóstwa w latach 2016, 2017, 2018 r. podzielona przez łączną liczbę beneficjentów pomocy z tytułu ubóstwa i pomnożona x 100.

⁴ 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.

⁵ Wprowadzono uchwałą Nr XXXIII/2019/2012 z dnia 30 maja 2012 r. Rady Miejskiej Międzychodu, wraz ze zmianami i uzupełnieniami z 31.10.2017 r. i 30.01.2018 r.

w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin, pracę socjalną skierowaną na pomoc osobom i rodzinom we wzmocnieniu lub odzyskaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie oraz ocenę zasobów pomocy społecznej w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej. Zadania te Ośrodek winien realizować we współdziałaniu i współpracy z instytucjami państwowymi, samorządowymi, organizacjami pozarządowymi, stowarzyszeniami, kościołami i społecznością lokalną.

Organizację wewnętrzną Ośrodka określał Regulamin organizacyjny⁶, który stanowił, że celem Ośrodka jest redukcja zjawiska ubóstwa, wsparcie rodzin przeżywających trudności, zmniejszenie zjawiska wykluczenia społecznego, wspieranie osób bezrobotnych, starszych i niepełnosprawnych, przeciwdziałanie uzależnieniom i przemocy w rodzinie. W OPS nie powołano zespołu ds. osób żyjących w ubóstwie. W strukturze organizacyjnej OPS działał KIS.

(akta kontroli str. 13-29, 35)

Ośrodek zatrudniał w pełnym wymiarze czasu pracy w 2017 r. siedmiu oraz w 2018 r. ośmiu pracowników socjalnych. OPS spełniał jeden z wymogów ustawowych dotyczących liczby zatrudnionych pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących, objętych pracą socjalną, o których mowa w przepisach art. 110 ust. 11 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁷ (tj. jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na nie więcej niż 50 rodzin) oraz wymóg minimalnego zatrudnienia pracowników socjalnych (co najmniej trzech), o którym mowa w przepisach art. 110 ust. 12 przywołanej ustawy. Na jednego pracownika socjalnego przypadało na koniec 2017 r. 2648 osób oraz 31 rodzin i osób samotnie gospodarujących, w 2018 r. były to 2243 osoby i 26 rodzin i osób samotnie gospodarujących oraz w I półroczu 2019 r. 2232 osoby i 32 rodziny i osoby samotnie gospodarujące, objęte pracą socjalną.

(akta kontroli str.30-41, 484, 486, 867)

Zgodnie z art. 119 ust. 2 pkt 6 ustawy o pomocy społecznej, pracownicy socjalni uczestniczyli w szkoleniach specjalistycznych podnoszących ich kwalifikacje. W latach 2017, 2018, 2019 (I półrocze) odpowiednio: 5, 8 oraz 4 pracowników socjalnych OPS odbyło różne szkolenia, które w sposób bezpośredni nie odnosiły się do pomocy udzielanej osobom dotkniętym ubóstwem lub nim zagrożonym. Z problematyką ubóstwa związane były szkolenia dotyczące m.in.: efektywnego wykorzystania kontraktu socjalnego, metodyki pracy socjalnej z osobami z zaburzeniami psychicznymi czy defektami intelektu, posiłku w szkole i w domu- rządowy program na lata 2019-2023, usług opiekuńczych oraz ich prowadzenia , a także specjalistycznych usług opiekuńczych. Wydatki OPS na szkolenia pracowników socjalnych w okresie objętym kontrolą wynosiły: w 2017 r. – 3 676 zł, w 2018 r. – 5 541 zł oraz w I półroczu 2019 r. – 1 548 zł.

(akta kontroli str. 164-205)

Dyrektor wyjaśniła, że: „OPS nie otrzymywał propozycji szkoleń o tematyce ubóstwa oraz nie znalazł sam takich tematów. Szkolenia dotyczące pomocy społecznej, to przede wszystkim prawidłowość przyznawania świadczeń z pomocy społecznej.”

(akta kontroli str.206)

Stosownie do art. 121a ustawy o pomocy społecznej, wszyscy pracownicy socjalni OPS czterokrotnie korzystali z poradnictwa superwizyjnego i przeciwdziałania wypaleniu zawodowemu. W 2018 r. odpowiednio 7 i 9 pracowników socjalnych uczestniczyło w szkoleniach superwizyjnych dla pracowników socjalnych oraz dla

⁶ Zarządzenie Burmistrza Międzychodu nr OG-27/12 z dnia 29 czerwca 2012 r.

⁷ Dz.U. z 2019 r., poz. 1507, ze zm. dalej: ustawa o pomocy społecznej.

zespołu interdyscyplinarnego. W 2019 r. odpowiednio 6 i 5 pracowników socjalnych uczestniczyło w szkoleniach pn. superwizja pracy socjalnej w Międzychodzie. Przeprowadzone w 2018 r. szkolenia były odpłatne⁸.

(akta kontroli str.207-238)

2. Opracowanie Strategii na lata 2018-2022⁹ zlecono podmiotowi zewnętrznemu, który w tym zakresie wielokierunkowo współpracował z OPS.

Strategia zawierała diagnozę sytuacji społecznej w Gminie Międzychód (Gmina), w tym osób żyjących w ubóstwie. Zgodnie z tym dokumentem problem ubóstwa jest jednym z kilku problemów dotyczących mieszkańców Gminy, których objęto pomocą OPS. Najczęstszym powodem ubóstwa było: bezrobocie, problemy osób z niepełnosprawnością, długotrwała choroba oraz problemy osób starszych, bezradność i uzależnienie. W analizie SWOT jako mocne strony wskazano m. in.: prawidłowo zorganizowany system pomocy społecznej oraz wykwalifikowaną kadrę świadczącą pomoc społeczną, dostęp do placówek oświatowych i kulturalnych, spadek liczby beneficjentów pomocy społecznej, w tym z tytułu bezrobocia lub ubóstwa, wspieranie osób uzależnionych od alkoholu i narkotyków, kooperację z Powiatowym Urzędem Pracy (dalej: PUP), pomoc dla osób niepełnosprawnych. Jako zagrożenie wymieniono m.in.: starzenie się społeczeństwa, migrację społeczeństwa do większych miast, bierność osób objętych pomocą społeczną i nasilające się postawy roszczeniowe, konkurencję pomiędzy gminami w zabieganiu o środki pomocy oraz lokalizację inwestycji i wykluczenie społeczne osób, w przypadku braku objęcia ich wsparciem. Opracowując Strategię wraz z diagnozą, wykorzystano ankiety skierowane przez OPS do mieszkańców gminy, w których ankietowani wypowiedzieli się m.in. w obszarze przyczyn powstawania ubóstwa i jego zwalczania. Ankietowani wskazali, że w celu ograniczenia zjawiska ubóstwa, niezbędna jest pomoc w znalezieniu pracy, świadczenia pieniężne i niepieniężne realizowane przez OPS oraz wsparcie w postaci dożywiania.

Poprzednia opracowana przez Gminę Międzychód Strategia obejmowała lata 2008-2012. Na lata 2013-2017 Gmina nie posiadała takiej Strategii. Również OPS nie posiadał w latach 2013-2017 diagnozy sytuacji osób żyjących w ubóstwie lub zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej, jak również analiz oraz opracowań odnośnie rozpoznania potrzeb w zakresie wsparcia osób żyjących w ubóstwie lub osób zagrożonych tym zjawiskiem.

(akta kontroli str. 47-160)

W okresie dziewięciu miesięcy obowiązywania Strategii podjęto następujące dodatkowe działania:

- na zasadzie warsztatów grupowych w KIS, zapewniono dostęp do specjalistycznej pomocy terapeutycznej osób uzależnionych od alkoholu i innych używek,
- w Środowiskowym Domu Samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi i niepełnosprawnych zatrudniono dodatkowo fizjoterapeutę,
- rozszerzono działalność trzech Klubów Seniora,
- o jeden etat zwiększono dostępność do usług opiekuńczych dla osób starszych,
- w ramach prac społeczno-użytecznych w KIS, skierowano cztery osoby do pomocy osobom niepełnosprawnym w ich miejscu zamieszkania.

(akta kontroli str.817-825)

Do dnia zakończenia kontroli NIK nie aktualizowano diagnozy sytuacji osób żyjących w ubóstwie.

(akta kontroli str. 79, 89-144)

⁸ Wydatki OPS na dwa szkolenia wynosiły 2.720 zł.

⁹ Przyjęto Uchwałą nr LXIV/590/2018 Rady Miejskiej Międzychodu z dnia 25 września 2018 r., dalej: Strategia.

3. W Strategii przyjęto, że jej realizacja odbywać się będzie przy współpracy z Komendą Powiatową Policji i Powiatowym Urzędem Pracy w Międzychodzie oraz z placówkami kulturalnymi, sportowymi, szkołami i oświatowo-wychowawczymi. Instrumentami wspierającymi Strategię będą „Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych”, Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie”.

W Strategii wytypowano cztery obszary priorytetowe, takie jak: problemy osób niepełnosprawnych, uzależnienia, problemy osób starszych i pomoc w rodzinie oraz określono cele strategiczne i operacyjne, których realizacja spowoduje poprawę warunków życia mieszkańców gminy oraz przyczyni się do spadku liczby rodzin ubogich. Przyjęto, że zapewnione zostaną odpowiednie warunki egzystencji tym osobom, zwiększony będzie dostęp do rynku pracy oraz rozszerzone zostaną działania w ramach pracy socjalnej. Określając cele strategiczne wskazano kierunki działań, ramy finansowania, podmioty odpowiedzialne za ich realizację oraz wskaźniki pomiaru stopnia realizacji. Odpowiedzialnym za realizację działań wyznaczonych w Strategii był OPS, który zobowiązany został do sporządzania, co najmniej raz na dwa lata, raportów monitoringowych ukazujących jej realizację. Jako wskaźnik realizacji celów określono zmniejszenie się liczby beneficjentów pomocy oraz zmniejszenie się strumienia środków na bezpośrednie wsparcie osób, które najbardziej potrzebują pomocy. Ze względu na dziewięciomiesięczny okres obowiązywania Strategii, OPS nie sporządził raportu monitoringowego.

(akta kontroli str.47-50, 79-161)

Przy opracowaniu Strategii, wykorzystano również opinie i uwagi Policji oraz PUP, które to instytucje wypowiedziały się w sprawie najczęściej występujących według ich opinii problemów społecznych oraz działań, jakie należy podjąć by je rozwiązać. Zgłoszone uwagi i propozycje, przyczyniły się do urealnienia i określenia rzeczywistych potrzeb mieszkańców oczekujących pomocy.

Projekt Strategii poddano konsultacjom społecznym w okresie od 17 do 24 sierpnia 2018 r., poprzez wyłożenie go do wglądu publicznego w formie papierowej w siedzibie OPS oraz w formie elektronicznej na stronie internetowej Gminy www.miedzychod.pl i OPS www.bip.ops.miedzychod.pl.

(akta kontroli str.62-78, 161)

4. Stosownie do postanowień art. 110 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej, Dyrektor OPS przedstawiała corocznie Radzie Miejskiej Międzychodu roczne sprawozdanie z działalności Ośrodka, zawierające charakterystykę i dynamikę zmian za dany rok oraz zamierzenia na rok następny, w tym potrzeby związane ze świadczeniem pomocy osobom ubogim. W dokumentach tych opisano m.in. posiadane zasoby ludzkie, rodzaj i zakres udzielanych świadczeń pomocy społecznej, planowane kierunki działania oraz określano środki finansowe niezbędne do ich realizacji.

Na podstawie złożonego sprawozdania, Radni podczas prowadzonej dyskusji, kierowali pytania do Dyrektora OPS i jego pracowników.

(akta kontroli str.359-458)

5. Zgodnie z art. 16a ustawy o pomocy społecznej, Ośrodek corocznie opracowywał ocenę zasobów pomocy społecznej, na podstawie lokalnej analizy sytuacji społecznej i demograficznej,

(akta kontroli str. 488-611)

W OPS nie wprowadzono uregulowań wewnętrznych w zakresie identyfikowania i monitorowania potrzeb osób zagrożonych ubóstwem.

Dyrektor OPS wyjaśniła, że w jej ocenie Ośrodek posiada wiedzę o liczbie osób, które w najbliższym czasie będą potrzebowały pomocy materialnej oraz

niematerialnej. Informacje takie wynikają z doświadczenia zawodowego zatrudnionych pracowników, analizy corocznych sprawozdań, informacji uzyskiwanych od służb i instytucji oraz specyfiki małego środowiska.

(akta kontroli str. 462)

Pracownicy socjalni prowadzili rejestry w formie papierowej lub elektronicznej, osób objętych w danym rejonie pomocą społeczną oraz wymagających takiej pomocy w przyszłości.

(akta kontroli str. 462, 612-619)

Corocznie przekazywano Komendzie Powiatowej Policji w Międzychodzie, będącą w posiadaniu Ośrodka listę osób bezdomnych, samotnych, niezaradnych życiowo oraz niezameldowanych, które wymagały nadzoru i pomocy ze strony Policji.

(akta kontroli str. 620-643)

Wspólnie ze Strażą Miejską pracownicy Ośrodka prowadzili kontrole osób bezdomnych, ustalali miejsca ich przebywania a następnie realizowali działania mające na celu objęcie pomocą socjalną tych osób w postaci dożywiania lub udzielenia schronienia. Osoby odmawiające takiej pomocy składały stosowne oświadczenie.

(akta kontroli str. 459, 922-935)

Dyrektor Ośrodka wyjaśniła: „Wiedzę o potrzebach osób, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy materialnej i niematerialnej z tytułu ubóstwa, uzyskujemy podczas rozmów z mieszkańcami na organizowanych „Dniach Otwartych w Urzędzie”, w których uczestniczą przedstawiciel działu świadczeń rodzinnych i pracownik socjalny OPS, od pielęgniarek środowiskowych, które zgłaszają potrzebę udzielenia pomocy na rzecz osób starszych lub zależnych od pomocy innych osób. Informacje takie przekazywane są również bezpośrednio pracownikom socjalnym przez członków Klubów Seniora oraz od kuratorów społecznych i zawodowych, dyrektorów i pedagogów szkolnych, sołtysów, sąsiadów, policji, straży miejskiej oraz księży. Osoby borykające się z problemem ubóstwa często bezpośrednio kontaktują się z OPS. Po zgłoszeniu, pracownik socjalny przeprowadza wywiad środowiskowy. Działający w naszych strukturach KIS przeprowadza diagnozę społeczną uczestnika oraz zawiera z nim kontrakt socjalny. Poszczególne działy Ośrodka informują się wzajemnie o występujących potrzebach mieszkańców. Ośrodek współpracuje z lokalnymi organizacjami pozarządowymi takimi jak Fundacja Olandia, Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Niepełnosprawnościami „Homini”, Stowarzyszenie Integracyjne Wspólnoty „Barka” oraz Stowarzyszenie Przyszłość „Nasz Dom”. Według wiedzy Ośrodka, wszystkie osoby potrzebujące wsparcia z tytułu ubóstwa taką pomoc otrzymują.”

(akta kontroli str. 461, 985, 1590-1596)

6. Rada Miejska Międzychodu na podstawie art. 17 ust. 2 pkt 3a i 4 ustawy o pomocy społecznej ustanowiła w 2014 i 2018 roku¹⁰ wieloletnie programy osłonowe w zakresie dożywiania na lata 2014-2020 oraz na lata 2019-2023. Szczegółowy opis realizacji programów zawarto w pkt 2.2. wystąpienia.

W okresie od 1 kwietnia do 31 grudnia 2017 r., w OPS realizowano w trzech edycjach po 6 osób, program „Aktywizacja i integracja”, którego koszt wynosił 11.664 zł. Program ten nakierowany był na podniesienie niskiego poziomu motywacji do pracy oraz podniesienie umiejętności zawodowych i społecznych. Z projektu korzystały osoby długotrwale bezrobotne, nieposiadające kwalifikacji zawodowych, które ukończyły 50 lat życia. Zakładanym efektem tego programu było

¹⁰ Uchwała Nr LI/426/2014 z 29 stycznia 2014 r. oraz uchwała Nr III/207/2018 z 18 grudnia 2018 r. ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Wielkopolskiego pod poz. 10390.

nabycie umiejętności w środowisku pracy oraz zwiększenie kompetencji i umiejętności życiowych.

Dyrektor OPS wyjaśniła, że w 2017 r. zrezygnowano z tego programu ponieważ nie przynosił on zakładanych efektów.

W latach 2017, 2018 i 2019 (I półrocze) realizowano, finansowany z budżetu gminy, program socjalny nakierowany na reintegrację społeczną i zawodową, odpowiednio: dla 31, 25 i 20 osób. Na podstawie zawieranych corocznych porozumień Gminy ze Starostwem, środki na jego realizację wynosiły w poszczególnych latach odpowiednio: 100,4, 81 i 66,4 tys. zł i w 55% pochodziły z budżetu gminy oraz w 45% ze środków Funduszu Pracy. Realizowany program reintegracji społecznej i zawodowej, nakierowany był na aktywizację osób bezrobotnych, uzależnionych od alkoholu i narkotyków, chorych psychicznie, długo bezrobotnych oraz osób niepełnosprawnych. W trakcie realizacji programu, prowadzono kształcenie uczestników w zakresie umiejętności pełnienia ról społecznych, tworzone sytuacje rozwoju zawodowego, podtrzymywania aktywności zawodowej, tworzone grupy samopomocowe oraz grupy wsparcia, udzielano wsparcia psychologicznego i od uzależnień, prowadzono doradztwo zawodowe i prawne oraz organizowano zatrudnienie. Odpowiedzialnym za realizację programu był Kierownik KIS i Dyrektor OPS. Środki na jego realizację zostały zabezpieczone w uchwałach Rady Miejskiej Międzychodu¹¹.

Wspólnie z Pełnomocnikiem Burmistrza ds. Przeciwdziałania Problemom Uzależnień oraz Centrum Animacji Kultury, Ośrodek organizował spotkania Mikołajkowe dla dzieci z rodzin zagrożonych izolacją społeczną. Dyrektor OPS wyjaśniła, że koszt tego programu w 2018 r. wynosił 27,7 tys. zł, z czego kwotę 10,2 tys. zł opłacił OPS oraz 17,5 tys. zł gmina.

(akta kontroli str.462-463, 646-816)

Realizowane działania lokalne wynikały z diagnozy i wniosków w niej zawartych. Kierowane były do różnych grup osób zagrożonych ubóstwem. Określono w nich częstotliwość monitorowania, czas realizacji, podmioty odpowiedzialne, środowisko, do jakiego dane działanie zostaje skierowane oraz zakładane efekty.

Osoby żyjące w ubóstwie, potwierdziły w badaniach ankietowych przeprowadzonych w trakcie kontroli NIK, że podejmowane przez Ośrodek działania odpowiadały ich oczekiwaniom¹².

Środki na realizację ww. zadań zabezpieczał OPS poprzez Urząd i PUP oraz Stowarzyszenia lub Fundacje. Według wyjaśnień Dyrektora OPS oszacowania nakładów dokonywał pracownik merytorycznie działający w określonym obszarze wspólnie z nim i głównym księgowym, na podstawie doświadczenia zawodowego oraz dotychczasowych sprawozdań.

(akta kontroli str. 51-160, 464-463, 1107-1198)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W sytuacji braku w latach 2013-2017 strategii rozwiązywania problemów społecznych w Gminie Międzychód, OPS nie opracowywał w okresie 2017-2018 (I półrocze) diagnozy sytuacji osób żyjących w ubóstwie lub zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej, jak również analiz oraz opracowań dotyczących rozpoznania potrzeb w zakresie wsparcia osób żyjących w ubóstwie lub osób zagrożonych tym zjawiskiem.

¹¹ Uchwała Nr XXXIV/328/2016 z 20 grudnia 2016 r., Uchwała Nr 493/2017 z 18 grudnia 2017 r., Uchwała Nr V/29/2019 z 26 lutego 2019 r.

¹² Spośród 29 osób ankietowanych, skuteczność udzielonego wsparcia z pomocy społecznej „bardzo dobrze” oceniło 12 osób tj. 41% , „dobrze” 15 osób tj. 52% oraz „średnio” - 2 osoby tj. 7% ankietowanych

Ustawa o pomocy społecznej w art. 15 pkt 4 stanowi, że pomoc społeczna polega m.in. na analizowaniu i ocenie zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej.

Dyrektor OPS wyjaśniła: „Od 2 kwietnia do 30 czerwca 2017 r. byłam p.o. Kierownika OPS. Od dnia 1 lipca 2017 r. objęłam funkcję kierownika Ośrodka. W związku z powyższym, w momencie podjęcia obowiązków służbowych wykonywałam działania w pierwszej kolejności te, które dawały gwarancję prawidłowego funkcjonowania Ośrodka. Ilość zadań uniemożliwiała wcześniejsze podjęcie działań w kierunku diagnozy i opracowania strategii. Po zaznajomieniu się ze specyfiką zadań kierownika Ośrodka, podjęto działania w celu opracowania gminnej strategii łącznie z diagnozą. Dlatego zleciłam opracowanie ww. dokumentów firmie zewnętrznej.”

(akta kontroli str.1628)

OCENA CZĄSTKOWA

Ośrodek gromadził, monitorował i analizował, będące w jego posiadaniu dane osób żyjących w ubóstwie oraz nim zagrożonych. Na podstawie zgromadzonych informacji o potrzebach tych osób, prowadził działania socjalne oraz wspólnie z fundacjami i stowarzyszeniami realizował projekty osłonowe, jakich oczekiwały osoby wymagające wsparcia z powodu ubóstwa. Przy identyfikacji osób dotkniętych ubóstwem Ośrodek współpracował z Policją, organizacjami pozarządowymi, senioralnymi, służbą zdrowia i kościołem.

NIK negatywnie ocenia nie opracowanie przez OPS w latach 2017-2018 (I półrocze) diagnozy i prowadzonych analiz sytuacji osób żyjących w ubóstwie.

OBSZAR

2. Realizacja działań mających na celu wychodzenie z ubóstwa

Opis stanu faktycznego

2.1. Pomocą społeczną w latach 2017 i 2018 objęto odpowiednio: 382 i 357 rodzin, co stanowiło odpowiednio: 542, tj. 2,9 % i 467, tj. 2,6 % osób w gminie.

Z tytułu ubóstwa pomocą objęto w ww. latach odpowiednio: 229 i 166 rodzin oraz 474, tj. 2,5 % i 288, tj. 1,6 % osób.

Z pomocy z tytułu ubóstwa socjalnego korzystały odpowiednio: 242, tj. 1,2 % oraz 166, tj. 0,9 % osób.

(akta kontroli str. 30-33b, 466-486, 876, 866)

Spośród odpowiednio: 242 i 178 osób korzystających w latach 2017-2018 z pomocy z tytułu ubóstwa, zasiłki stałe otrzymywały odpowiednio: 106, tj. 46,3 % oraz 92, tj. 55,4 % osób, zasiłki okresowe otrzymało: 108, tj. 44,4 % i 78, tj. 43,8 % osób, zasiłki celowe: 156, tj. 64,4 % i 115, tj. 64,6 % osób. Usługami opiekuńczymi objęto po jednej osobie, pobyt w domu pomocy społecznej zapewniono odpowiednio: 10, tj. 0,4 % i 5, tj. 0,3 % osobom, posiłki otrzymywały odpowiednio: 97, tj. 40 % i 135, tj. 75,8 % osób, schronienie zapewniono odpowiednio: 14, tj. 5,8 % oraz 18, tj. 10,1 % osobom. Ponadto sprawiono pogrzeb po jednej osobie w każdym spośród objętych kontrolą lat. Wsparcie asystenta rodziny otrzymały odpowiednio: 1, tj. 0,4 % i 4, tj. 2,2 % rodziny, zaś wsparcie z Banku Żywności otrzymały: 93, tj. 38,4 % i 123, tj. 69,1 % osoby w gminie.

Z poradnictwa prawnego skorzystały odpowiednio: 42, tj. 17,3 % i 53, tj. 29,7 % osób, z psychologicznego: 75, tj. 31 % i 94, tj. 52,8 % osób, z socjalnego: 142, tj. 58,7 % i 169, tj. 94,9 % osób, z rodzinnego: 63, tj. 26 % i 69, tj. 38,7 % osób oraz z poradnictwa zawodowego: 84, tj. 34,7 % i 73, tj. 41 % osoby.

(akta kontroli str. 866, 868, 870, 1597-1626)

Wydatki Gminy w latach 2017-2018 na pomoc społeczną wynosiły odpowiednio: 2.873 tys. zł i 2.745 tys. zł, co stanowiło odpowiednio: 3,3 % i 3,0 % ogółu wydatków

gminy. Na pomoc z tytułu ubóstwa wydatkowano odpowiednio: 1.293,0 tys. zł oraz 1.154,0 tys. zł, co stanowiło odpowiednio: 45 % i 42 % wydatków poniesionych na pomoc społeczną. Dominującą kwotą wydatków były zasiłki stałe wynoszące odpowiednio: 526 tys. zł, tj. 40,7 % i 453 tys. zł, tj. 39,2 % wydatków na pomoc z tytułu ubóstwa. Najczęściej stosowaną formą pomocy były zasiłki celowe, których koszt wynosił odpowiednio: 160 tys. zł, tj. 12,4 % i 104 tys. zł, tj. 9,0 % oraz posiłki, których koszt roczny wynosił odpowiednio: 154 tys. zł, tj. 11,9 % oraz 194 tys. zł, tj. 16,8 % wydatków na pomoc z tytułu ubóstwa.

(akta kontroli str. 870, 872-874.)

Informację o możliwości uzyskania pomocy przez osoby żyjące w ubóstwie OPS przekazywał podczas organizowanych dni otwartych urzędu i publikowano je na stronach internetowych Ośrodka. Informacje takie przekazywane były także poprzez Parafię Rzymsko-Katolicką w Międzychodzie, KIS (w formie ulotek), Powiatowy Urząd Pracy, Sołtysów i media społecznościowe.

(akta kontroli str. 848-865)

Dyrektor OPS wyjaśniła: „Nie dokonywaliśmy podziału osób korzystających z pomocy z powodu ubóstwa, na poziomy trudności wyjścia z niekorzystnej sytuacji.”

(akta kontroli str. 877)

Kontrolujący w trakcie prowadzonej kontroli, zwrócił się do trzech organizacji pozarządowych działających na terenie gminy Międzychód o informację nt. form współpracy z OPS i pomocy udzielanej przez te organizacje na rzecz osób żyjących w ubóstwie. W informacji, Stowarzyszenie Integracji Wspólnota „Barka” podało, że współpracuje ono z OPS w Międzychodzie. Organizacja ta świadczy pomoc osobom żyjącym w ubóstwie, przede wszystkim osobom bezdomnym, długotrwale bezrobotnym, niepełnosprawnym, uzależnionym, zwolnionym z zakładów karnych oraz osobom wykluczonym społecznie. W latach 2017 i 2018 Stowarzyszenie udzieliło pomocy 56 i 67 osobom, w tym z gminy Międzychód 5 i 7 osobom. Działająca na terenie powiatu Międzychodzkiego Fundacja „Olandia”, współpracuje z OPS świadcząc pomoc osobom chorym, niepełnosprawnym oraz żyjącym w ubóstwie. W latach 2015-2018 przeprowadziła akcje pomocy dla około 100 osób. Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Niepełnosprawnościami „Homini” współpracowało z OPS w zakresie wsparcia osób z różnym rodzajem niepełnosprawności, bezpłatnej rehabilitacji i działań edukacyjnych.

(akta kontroli str. 1590-1596)

2.2. W kontrolowanym okresie OPS realizował następujące programy rządowe i regionalne:

- w latach 2017-2018 ogólnopolski program pomocy państwa w zakresie dożywiania. Celem programu było ograniczenie zjawiska niedożywienia dzieci i młodzieży z rodzin o niskich dochodach lub znajdujących się w trudnej sytuacji. Programem dożywiania objęto odpowiednio 217 i 202 osoby, w tym 97 i 135 osób żyjących w ubóstwie. Na realizację ww. programu gmina otrzymała dotację w wysokości odpowiednio: 195 tys. i 135 tys. zł oraz przeznaczyła środki własne w kwocie 149 tys. i 119 tys. zł.
- program posiłków w szkole i w domu realizowany w latach 2019 – 2023. Celem tego programu jest dożywianie osób starszych, niepełnosprawnych o niskich dochodach oraz dzieci wychowujących się w rodzinach znajdujących się w trudnej sytuacji. Programem tym objęto w 2019 r. 160 osób, w tym 34 osoby będące w ubóstwie. Na realizację tego programu w 2019 r. gmina otrzymała dotację w kwocie 44 tys. zł oraz przeznaczyła środki własne w wysokości 58 tys. zł.
- w latach 2017-2019 prowadzono program asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej, którego celem było wzmocnienie roli asystentów rodziny

i koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej. Założeniem programu jest dofinansowanie do wynagrodzenia asystenta rodziny. W programie tym uczestniczyły odpowiednio 45, 62 oraz 83 osoby, w tym 5, 13, i 5 osób żyjących w ubóstwie. Na realizację tego programu w latach 2017-2018 gmina otrzymała dotację w wysokości 12,1 tys. zł i 40 tys. zł oraz przeznaczyła środki własne w kwocie 60,1 tys. i 44,6 tys. zł.

Ponadto w latach 2017-2019 (I półrocze) realizowano program dystrybucji artykułów spożywczych dla osób najbardziej potrzebujących, prowadzony na podstawie umowy ze Związkiem Stowarzyszeń Wielkopolski Bank Żywności. Programem objęto łącznie 625 osób, w tym 325 osób z problemem ubóstwa. Łącznie wydano 20,2 tony żywności w 2803 paczkach.

W ramach wspierania osób będących w ubóstwie i niepełnosprawnych, realizowano ze Stowarzyszeniem Edukacyjnym MCA współfinansowany przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego prospołeczny projekt edukacji kulturalnej „5 zmysłów IMAGINARIUM III”.

W efekcie prowadzonych działań, nastąpiło znaczne ograniczenie niedożywienia w gminie Międzychód, zwiększenie udziału asystentów rodziny oraz włączenie osób z różnymi typami niepełnosprawności do życia kulturalnego i społecznego środowiska, w którym zamieszkują.

(akta kontroli str. 877-898)

2.3. Zgodnie z art. 36 pkt 2 ppkt g ustawy o pomocy społecznej, Ośrodek zapewnił poradnictwo specjalistyczne¹³ prawne, psychologiczne, socjalne, rodzinne oraz zawodowe. Z tych form poradnictwa w latach 2017-2018 skorzystało odpowiednio: 408 oraz 460 osób żyjących w ubóstwie. W celu realizacji tych formy poradnictwa, OPS zawarł stosowne umowy i porozumienia ze specjalistami¹⁴.

(akta kontroli str.868 i 1597-1625)

Dyrektor OPS wyjaśniła, że zakres istniejącego poradnictwa zabezpiecza oczekiwania osób potrzebujących.

(akta kontroli str. 1209)

W latach 2017 i 2018 uczestniczyło: w grupie wsparcia odpowiednio: 45 i 43 osoby, w grupie samopomocowej odpowiednio: 49 i 46 osób, oraz w grupie terapeutycznej odpowiednio: 49 i 46 osób. Spotkania tych grup odbywały się codziennie w dniach roboczych od godz. 7⁰⁰ do 15⁰⁰ i dotyczyły osób żyjących w ubóstwie.

(akta kontroli str. 869)

2.4. Współpracę OPS z PUP prowadzono podczas kierowania osób żyjących w ubóstwie do PUP w celu otrzymania propozycji pracy lub skierowania do prac społecznie-użytecznych, upowszechniania ofert pracy i przekazywania ich bezpośrednio podopiecznym, bezpośredniego umawiania na wizytę w PUP osób kierowanych do KIS, korzystania z poradnictwa zawodowego, pozyskania informacji dotyczących świadczeń pieniężnych z PUP oraz kontaktów z pośrednictwem pracy.

(akta kontroli str. 879, 1067-1070)

Pracownicy socjalni pomagali podopiecznym w odtworzeniu lub zebraniu niezbędnych dokumentów związanych z wykonywaną wcześniej pracą. W pięciu

¹³ Poradnictwo specjalistyczne, w szczególności prawne, psychologiczne i rodzinne, jest świadczone osobom i rodzinom, które mają trudności lub wykazują potrzebę wsparcia w rozwiązywaniu swoich problemów życiowych, bez względu na posiadany dochód (art. 46 ust. 1). Poradnictwo prawne realizuje się przez udzielanie informacji o obowiązujących przepisach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, zabezpieczenia społecznego, ochrony praw lokatorów (art. 46 ust. 2). Poradnictwo psychologiczne realizuje się przez procesy diagnozowania, profilaktyki i terapii (art. 46 ust. 3). Poradnictwo rodzinne obejmuje problemy funkcjonowania rodziny, w tym problemy opieki nad osobą niepełnosprawną, a także terapię rodzinną (art. 46 ust. 4).

¹⁴ Ośrodek zawarł porozumienia z OHP Młodzieżowe Centrum Kariery w Międzychodzie na prowadzenie warsztatów z doradztwa zawodowego, na poradnictwo psychologiczne z Gabinetami Psychologicznymi G.R. i K.D., na poradnictwo prawne z Kancelariami Radcy Prawnego S. F. i B. P. z Poradnią Leczenia Uzależnień i Współuzależnień J.I. oraz na Usługi Psychoterapeutyczne z R.S.

przypadkach, w uzyskaniu świadectw pracy z poprzednich zakładów pracy, załatwieniu dokumentu RP 7 oraz wypełnieniu i złożeniu wniosku o emeryturę w ZUS. Do prac społecznie użytecznych w KIS, w latach 2017, 2018 i 2019 (I półrocze), skierowano odpowiednio: 38, 48 i 21 osób żyjących w ubóstwie. OPS w latach 2017-2018 zawarł po 15 kontraktów socjalnych w każdym roku.

(akta kontroli str. 477, 484, 879, 987-1066, 1071-1106)

Współpracując ze Stowarzyszeniem Integracyjnym Wspólnoty „Barka”, OPS w latach 2017, 2018 i 2019 (I półrocze) zapewnił pomoc w uzyskaniu miejsca schronienia odpowiednio: 7, 15 i 10 osobom. Do domu samotnej matki skierowano dwie osoby w 2018 r. oraz dwie w 2019 r. W marcu 2019 r. Ośrodek zawarł umowę ze Stowarzyszeniem MONAR na odpłatne przyjmowanie osób bezdomnych i umieszczenie ich w schroniskach Stowarzyszenia.

(akta kontroli str. 879-880, 908-935)

Pracownicy OPS udzielali wsparcia osobom ubogim w uzyskaniu lub wynajmowaniu lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Prowadzono rozmowy z kierownikiem lub pracownikami wydziału mieszkaniowego na temat możliwości uzyskania lokalu mieszkalnego, pobrano wnioski i udzielano pomocy w jego wypełnieniu i złożeniu. Każdego roku w styczniu monitorowano, by osoby te uaktualniały dane o swoich dochodach, a następnie popierano wnioski w procedurze uzyskania mieszkań przed komisją go rozpatrującą.

(akta kontroli str. 880)

Wsparcie osobom ubogim w poprawie ich warunków mieszkaniowych, w tym sanitarnych, zrealizowano poprzez wymianę okien w sześciu przypadkach, wymianę urządzeń sanitarnych (toalet, umywalk i brodzików) u trzech rodzin, wymianę piecyka gazowego u dwóch osób, zorganizowanie naprawy bojlera jednej osobie, zmianę sposobu ogrzewania w jednym mieszkaniu oraz przeprowadzenie drobnych remontów dziesięciu mieszkań. Udzielano pomocy w wyposażeniu mieszkań poprzez wyszukiwanie bezpłatnych mebli dla dziesięciu rodzin, pośredniczono w przekazaniu mebli oraz innego sprzętu dla 25 rodzin. Zorganizowano bezpłatnie oczyszczenie mieszkania osób zajmujących się tzw. „zbieractwem”.

(akta kontroli str. 880)

2.6. Wydatki na pomoc społeczną w dziale 852 „pomoc społeczna” wynosiły w latach 2017 i 2018 odpowiednio: 2 873 tys. zł i 2 745 tys. zł, tj. 3,3 % i 3,0 % ogółu wydatków gminy. Na pomoc społeczną z tytułu ubóstwa wydatkowano w tym okresie odpowiednio: 1 293 tys. zł i 1 154 tys. zł, tj. 45 i 42 % wydatków poniesionych na pomoc społeczną. Najwyższymi wydatkami były zasiłki stałe, odpowiednio: 526 tys. zł i 453 tys. zł, tj. 40,7 i 39,2 % wydatków na pomoc z tytułu ubóstwa. Najniższymi wydatkami było sprawowanie pogrzebu odpowiednio: 10 tys. zł i 4 tys. zł, tj. 0,7 i 0,3 % oraz na asystenta rodziny odpowiednio: 3 tys. zł i 16 tys. zł, tj. 0,2 i 1,3 %. Powyższe kwoty, wydatkowano na poziomie wynikającym z planu finansowego OPS.

(akta kontroli str. 870-871, 872-875)

Przeciętne wydatki w ww. latach na jedną osobę korzystającą z poszczególnych form pomocy społecznej dostępnej na terenie gminy, wynosiły odpowiednio: 5.329 zł oraz 5.878 zł.

Średnio roczny koszt udzielonej pomocy społecznej przez jedną osobę żyjącą w ubóstwie wynosił odpowiednio: 5.341 zł oraz 6.482 zł.

W ww. latach przeciętna wysokość zasiłku stałego na jedną osobę korzystającą z tej formy pomocy, wynosiła odpowiednio: 4.962 i 4.924 zł, celowego: 964 i 904 zł, okresowego 1.000 i 897 zł.

Na posiłki dla jednej osoby przeciętnie wydatkowano odpowiednio: 1.588 i 1.437 zł. Koszt schronienia jednej osoby to odpowiednio: 500, i 1.778 zł, prac społecznie-użytecznych: 1.254 i 1.097 zł, pobytu w Domu Pomocy Społecznej: 23 tys. i 36 tys. zł, asystenta rodziny 3.348 i 4.063 zł oraz usług opiekuńczych 9 tys. zł i 10 tys. zł.

(akta kontroli str. 870-871)

Środki przeznaczone na pomoc społeczną dla osób żyjącym w ubóstwie, według wyjaśnień Dyrektora OPS, były wystarczające do zrealizowania wszystkich zadań związanych z zapewnieniem pomocy tym osobom. Nie było przypadku braku lub ograniczenia środków na zadania przewidziane dla tych osób. Zaplanowane na dany rok działania zostały zrealizowane. Plany potrzeb danego roku, zawierały zadania z zakresu pomocy osobom żyjącym w ubóstwie.

(akta kontroli str. 11,

2.7. Do próby objętej kontrolą szczegółową NIK, wytypowano 20 spraw osób, zarejestrowanych w systemie sprawozdawczym POMOST, w tym ośmiu mężczyzn oraz 12 kobiet, które zakończyły lub zawiesiły korzystanie ze wsparcia OPS z tytułu ubóstwa. Badaniem objęto sprawy sześciu osób starszych - powyżej 60 lat, siedmiu rodzin z dziećmi oraz siedmiu osób długotrwale korzystających z pomocy społecznej. Do jednego roku z pomocy społecznej korzystały trzy osoby, do dwóch lat - dwie osoby, od dwóch do pięciu lat - osiem osób oraz siedem osób dłużej niż pięć lat. We wszystkich badanych przypadkach pomoc społeczna udzielona była na wniosek pisemny lub ustny, z którego sporządzano protokół. Nie stwierdzono przypadków udzielenia pomocy z urzędu.

(akta kontroli str. 239-358)

2.8. Stosownie do postanowień art. 107 ustawy o pomocy społecznej, w każdej z badanych spraw pracownik socjalny Ośrodka przeprowadzał rodzinny wywiad środowiskowy. Pełen wywiad środowiskowy przeprowadzano z osobami ubiegającymi się o pomoc społeczną po raz pierwszy oraz z osobami, które przez dłuższy czas nie korzystały ze wsparcia Ośrodka.

W badanej próbie, wywiad środowiskowy przeprowadzono po jednym dniu w siedmiu sprawach, po upływie od dwóch do czterech dni w ośmiu sprawach, w czterech sprawach po siedmiu dniach oraz w jednym przypadku po ośmiu dniach od złożenia wniosku o pomoc społeczną. Nie stwierdzono przypadków aktualizacji wywiadu środowiskowego po terminie wskazanym w art. 107 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.

Wywiady środowiskowe zawierały informacje wymagane przepisami rozporządzenia z dnia 25 sierpnia 2016 r. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego¹⁵.

W kwestionariuszu wywiadu, pracownicy socjalni odnotowywali potrzeby i oczekiwania podopiecznych oraz zgłaszane przez nich wnioski. Wnioskujący prosili o pomoc finansową, rzeczową, stałą, okresową na zakup opału lub leków, o pomoc w remoncie lub modernizacji mieszkania, o bezpłatny posiłek dla siebie lub dzieci oraz pomoc w znalezieniu zatrudnienia. W pkt. VIII kwestionariusza wywiadu pracownik socjalny formułował wnioski i zakres proponowanej pomocy, tak w zakresie świadczeń pieniężnych, niepieniężnych, jak i w formie usług opiekuńczych oraz określał kierunki pracy socjalnej.

(akta kontroli str. 239-358, 1574-1589)

¹⁵ Dz. U., z 2017 r. poz. 1788, dalej rozporządzenie w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego.

2.9. Zgodnie z § 2 ust. 5 rozporządzenia w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego, pracownicy socjalni analizowali i oceniali sytuację danej osoby lub rodziny oraz formułowali wnioski stanowiące podstawę planowania pomocy. Wspólnie z podopiecznymi ustalali problem dominujący do realizacji, a następnie wdrażali jego rozwiązanie.

Plan pomocy zawierał przede wszystkim świadczenie pieniężne (zasiłek okresowy i celowy) oraz niepieniężne w postaci bezpłatnego posiłku, co było zgodne z oczekiwaniami zgłoszonymi przez klienta. Przy świadczeniach pieniężnych określano ich wysokość, cel i okres na jaki została pomoc przyznana.

W trakcie kontroli, NIK skierowała do 30 osób przebywających w ubóstwie anonimowe ankiety. Odpowiedzi udzieliło 29 osób. Na pytanie dotyczące właściwego zanalizowania przez pracownika OPS ich sytuacji oraz właściwego określenia potrzeby w zakresie pomocy, 25 osób, tj. 86% stwierdziło, że ich sytuacja została właściwie zanalizowana i określona została właściwa pomoc, 3 osoby, tj. 10 % oceniły, że udzielono właściwej pomocy częściowo oraz 1 osoba, tj. 3,4% stwierdziła, że trudno jest jej jednoznacznie to ocenić.

Spośród 20 spraw, w 17 przypadkach zaplanowano pomoc socjalną. W dwóch przypadkach zaplanowano współpracę z organizacją pozarządową w zakresie grupy wsparcia oraz dożywiania. W sześciu przypadkach zawarto kontrakt socjalny, a siedem osób uczestniczyło w grupie wsparcia z możliwością codziennego kontaktu. W czterech sprawach podjęto działania mające na celu znalezienie miejsca zamieszkania lub zmiany oraz poprawy warunków sanitarnych. Działania te prowadzono przy współpracy z Urzędem. W dziewięciu przypadkach OPS współpracował z PUP, w celu udzielenia pomocy zawodowej lub umawiając wizytę takiej osoby w urzędzie pracy. W sześciu sprawach, osoby dotknięte ubóstwem skierowano do uczestniczenia w działalności KIS.

(akta kontroli str. 239-358, 987-1066, 1574-1589)

2.10. Analiza działań, zawartych w planach pomocy badanych spraw wykazała, że zadania zostały zaplanowane i zrealizowane przez pracowników socjalnych terminowo, zgodnie z przyjętym harmonogramem.

Aktualizację każdego wywiadu środowiskowego, przeprowadzano, co najmniej raz na sześć miesięcy lub częściej, w zależności od zmieniającej się sytuacji życiowej lub zdrowotnej osoby żyjącej w ubóstwie. W wywiadzie tym oceniano sytuację osoby korzystającej ze wsparcia i w zależności od potrzeb kontynuowano lub weryfikowano i modyfikowano plan pomocy. Plany pomocy, zatwierdzane przez Dyrektora OPS, zawierały pomoc w formie świadczenia, którego udzielenie wiązało się z koniecznością wydania decyzji administracyjnej, natomiast sporadycznie wykazywano w nich pomoc prowadzoną w formie pracy socjalnej.

(akta kontroli str. 239-358, 1574-1589)

2.11. W badanej próbie z pomocy społecznej korzystały do jednego roku dwie osoby, od roku do dwóch trzy osoby, od dwóch do pięciu lat osiem osób oraz siedem osób korzystało z pomocy powyżej pięciu lat. W skrajnych przypadkach okres korzystania z pomocy wynosił ponad 18 lat (cztery osoby), oraz 17 lat (dwie osoby). Przebywanie pod opieką Ośrodka powyżej pięciu lat, wynikało w dwóch przypadkach z kilkukrotnej okresowej utraty pracy, w pięciu przypadkach z niepełnosprawności intelektualnej i fizycznej.

Skuteczność udzielonego wsparcia oceniano co najmniej raz na sześć miesięcy. Wnioski formułowane w kwestionariuszu wywiadu środowiskowego wskazywały głównie na potrzebę kontynuowania pomocy lub zmianę wynikającą z sytuacji zdrowotnej i materialnej osoby dotkniętej ubóstwem.

Spośród 20 spraw, zakończenie pomocy społecznej nastąpiło w 18 przypadkach, a w dwóch pomoc zawieszono. Powodem zakończenia udzielania pomocy w 11 przypadkach było podjęcie pracy, w dwóch spłata zadłużenia oraz w pięciu uzyskanie świadczeń emerytalno-rentowych z ZUS. Zawieszenie korzystania z pomocy w jednym przypadku nastąpiło w wyniku poprawy funkcjonowania rodziny oraz wzrostu świadomości i kompetencji rodzinnej. W drugim przypadku, w wyniku nabycia świadczeń rodzinnych do pielęgnowania niepełnosprawnego dziecka i zasądzenia alimentów na dzieci oraz uzyskania świadczeń z funduszu alimentacyjnego.

(akta kontroli str. 239-358, 1210-1589, 1629-1632)

2.12. Wydanie decyzji o przyznaniu pomocy społecznej (w badanej próbie) następowało w okresie od jednego do 25 dni od zgłoszenia o potrzebie wsparcia osoby żyjącej w ubóstwie. Decyzje te zawierały elementy wymagane przepisami art. 107 § 1 i 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁶. Nie ujawniono przypadków przekroczenia 30 dniowego terminu załatwienia sprawy. Decyzje wydały osoby posiadające odpowiednie upoważnienie Burmistrza Międzychodu.

(akta kontroli str. 239-358)

Nie ujawniono przypadków, aby osoba której przyznano pomoc z tytułu ubóstwa odwołała się od decyzji wydanej w tej sprawie.

Osoby, którym przyznano pomoc spełniały kryterium dochodowe dla osoby samotnej lub osoby w rodzinie.

(akta kontroli str. 239-358)

2.13. W kontrolowanym okresie dwóm osobom korzystającym wcześniej z programu dożywiania odmówiono wsparcia finansowego z tytułu ubóstwa. Odmowa wsparcia wynikała z niewywiązania się z zawartego kontraktu socjalnego. W pierwszym przypadku osoba wnioskująca o pomoc nie stawiała się do prac społecznie-użytecznych w KIS i utraciła status osoby bezrobotnej oraz została aresztowana w celu odbycia kary pozbawienia wolności. W drugim przypadku osoba wnioskująca o pomoc utraciła status osoby bezrobotnej oraz nie wykorzystała przysługujących jej uprawnień. Osoby te, nie skorzystały z trybu odwoławczego.

W obu przypadkach odmowa świadczenia uzasadniona była niepodjęciem przez beneficjentów działań na rzecz wychodzenia z trudnej sytuacji życiowej.

(akta kontroli str. 948-984)

2.14. W trakcie kontroli, do 30 osób objętych wsparciem OPS z tytułu ubóstwa skierowano anonimowe ankiety, w których zapytano beneficjentów pomocy m.in. czy pracownik socjalny właściwie zanalizował sytuację i właściwie określił zakres pomocy oraz jej skuteczność, a także w jakich kierunkach winna nastąpić modyfikacja pomocy społecznej? Odpowiedzi udzieliło 29 ankietowanych, z których 25, tj. 86,2% potwierdziło, że pracownik socjalny OPS właściwie zanalizował sytuację i właściwie określił zakres pomocy, trzech ankietowanych, tj. 9,6% oceniło ją, jako częściową a jedna osoba tj. 1,2% odpowiedziała, że trudno powiedzieć. Skuteczność udzielonej pomocy oceniło „bardzo dobrze” 12 osób, tj. 41%, „dobrze” 15, tj. 52% oraz „średnio” dwie osoby, tj. 7% ankietowanych. Osoby ankietowane wnioskowały o zwiększenie kryterium dochodowego, wypłacanie pełnego zasiłku stałego bez odliczania zasiłku pielęgnacyjnego, wzrost i podwyższanie zasiłku stałego tak jak ZUS emerytury oraz większy wpływ OPS na przyznawanie lokali socjalnych lub komunalnych.

(akta kontroli str. 1107-1198)

¹⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.

OCENA CZĄSTKOWA

Pomoc z powodu ubóstwa przyznawana była przez OPS zgodnie z obowiązującymi przepisami. Pracownicy socjalni rzetelnie przeprowadzali wywiady środowiskowe i ich aktualizację oraz opracowywali i realizowali plan pomocy dla osób żyjących w ubóstwie. Osobom potrzebującym takiej pomocy zapewniono udział w programach rządowych i resortowych a także specjalistyczne poradnictwo oraz pomoc w uzyskaniu zatrudnienia i rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych.

OBSZAR

3. Efekty podejmowanych działań zmierzających do ograniczenia skali ubóstwa

Opis stanu faktycznego

3.1 Pomocą z tytułu ubóstwa w latach 2016, 2017 i 2018 r., objęto odpowiednio: 313, 242 i 178 osób. Przestały korzystać z tej pomocy, z tytułu uzyskania wyższych dochodów, odpowiednio: 52, 71 i 64 osoby. Wskaźnik rotacji osób, którym przyznano pomoc z tytułu ubóstwa w tych latach wynosił odpowiednio: 16,61%, 29,34%, 35,96 %. Pomocy z tytułu ubóstwa po raz pierwszy ww. okresie udzielono odpowiednio: 24, 24 i 18 osobom.

(akta kontroli str. 1199)

3.2. Z analizy dokumentacji badanej próby 20 spraw osób, które zakończyły korzystanie z pomocy społecznej z tytułu ubóstwa oraz kart pracy socjalnej z osobami lub rodziną wynika, że OPS posiadał wiedzę o dalszych losach 8 osób, a w przypadku 12 osób pracownicy socjalni OPS stwierdzali, że dalszy monitoring losów tych osób jest niepotrzebny. Momentem kończącym korzystanie z pomocy społecznej w badanych sprawach było podjęcie pracy zarobkowej, a w przypadku osób starszych lub samotnych, uzyskanie świadczenia emerytalno-rentowego.

(akta kontroli str. 243, 249, 255, 261, 267, 273, 279, 285, 291, 297, 303, 309, 315, 321, 345, 351, 357, 985, 1629-1632)

Dyrektor OPS wyjaśniła, że nie prowadzono oraz nie zlecano podmiotom zewnętrznym badania grup osób korzystających ze wsparcia Ośrodka z powodu ubóstwa.

(akta kontroli str. 985)

W Ośrodku nie dokumentowano w formie raportu ewaluacji skuteczności oferowanych form pomocy.

Dyrektor OPS wyjaśniła, że ewaluację skuteczności oferowanych form pomocy prowadzono na spotkaniach roboczych z pracownikami odpowiedzialnymi za poszczególne działy. Na spotkaniach tych analizowano potrzeby finansowe podopiecznych, wydane decyzje administracyjne oraz środowisko osób korzystających z pomocy. Skuteczność oferowanej pomocy analizowano również na spotkaniach z rodzicami osób niepełnosprawnych, z seniorami oraz podczas spotkań Rady Seniorów. Wspólnie ze Strażą Miejską badano i analizowano sytuację osób bezdomnych. Co roku analizowano potrzeby i sytuację uczestników KIS. W wyniku prowadzonych analiz oraz zgłaszanych propozycji, wprowadzono poprzez KIS nowe formy wsparcia dla rodziców i opiekunów osób niepełnosprawnych na podstawie programu „Za życiem” oraz zaktualizowano porozumienie Gminy Międzychód z Powiatowym Urzędem Pracy w Międzychodzie, rozszerzające prace społecznie-użyteczne oraz oddziaływanie na osoby zagrożone wykluczeniem społecznym. W ramach, Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014-2020, złożono w 2018 r. projekt o zwiększenie dostępu do usług społecznych. Projekt ten, dofinansowany w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, skierowany będzie do osób starszych oraz osób zależnych poprzez wprowadzenie asystenta osoby niepełnosprawnej. Od maja 2019 r. wprowadzono warsztat rozwoju osobistego w ramach reintegracji społecznej i zawodowej dla osób objętych wsparciem KIS, a także pomoc ze strony terapeuty uzależnień, trenera

profilaktyki i terapii uzależnień behawioralnych, skierowane do 20 osób. Na 2019 r. zaplanowano dwa projekty socjalne „Pomoc sąsiedzka”, skierowane do osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, oraz kontynuację programu „Mikołajki” gdzie beneficjentami są dzieci.

(akta kontroli str.985-986, 1209)

W celu poszerzenia wsparcia dla osób żyjących w ubóstwie, OPS współpracował z Fundacją Olandia, Stowarzyszeniem na Rzecz Osób z Niepełnosprawnościami „Homini”, Stowarzyszeniem Integracyjnym Wspólnoty „Barka” oraz parafią rzymsko-katolicką.

Zgodnie z umowami partnerskimi, realizowano ze Stowarzyszeniem na Rzecz Osób z Niepełnosprawnościami „Homini” program pn. „Trening czyni samodzielny - rehabilitacja osób z zaburzeniami psychicznymi”. Z Fundacją „Olandia” realizowano w KIS projekt „Metamorfoza” - przemiany wśród jego uczestników. Dla osób niepełnosprawnych w Środowiskowym Domu Samopomocy prowadzono program usprawniający i edukacyjny z zakresu zajęć z Nordic Walking oraz warsztaty ekologiczne i kulinarne, podczas których m.in. integrowano Seniorów z Klubu Złoty Wiek z osobami ze Środowiskowego Domu Samopomocy. Poszerzając lokalną ofertę usług społecznych z Fundacją Aktywizacja realizowano projekt usług dla 30 osób niesamodzielnych oraz dla 20 opiekunów w tym osób zagrożonych ubóstwem.

(akta kontroli str. 1200-1207, 1591-1596)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W celu ograniczenia ubóstwa w gminie Międzychód, OPS gromadził i analizował dane o skuteczności podejmowanych działań na rzecz osób żyjących w ubóstwie. Wynikające z prowadzonych analiz dotychczasowych działań wnioski, Ośrodek wykorzystywał do dalszego doskonalenia form pracy socjalnej.

IV. Uwagi

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następującą uwagę.

Uwagi

Wykonywana w oparciu o posiadane analizy i oceny zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenie pomocy aktualizacja diagnozy społecznej, jak również opracowanie uregulowań wewnętrznych Ośrodka dotyczących identyfikowania i monitorowania potrzeb osób zagrożonych ubóstwem, stworzyłyby warunki do dalszej poprawy skuteczności realizowania zadań związanych ze świadczeniem pomocy osobom żyjącym w ubóstwie.

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
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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, 5 września 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Ryszard Kokociński
Główny specjalista k.p.

Dyrektor
z u.p. Tomasz Nowiński
p.o. Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis