



LRZ-4101-012-00/2014
Nr ewid. 197/2014/P/14/107/LRZ

Informacja o wynikach kontroli

**DZIAŁANIA OŚRODKÓW POMOCY SPOŁECZNEJ
W ZAKRESIE ROZPOZNAWANIA
I MONITOROWANIA SYTUACJI SPOŁECZNEJ**

DELEGATURA W RZESZOWIE

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

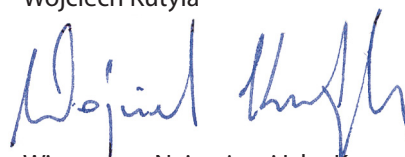
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Rzeszowie:
Wiesław Motyka



Akceptuję:

Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, dnia 14.05.15 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	5
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	6
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	7
2.1. Ocena ogólna i synteza kontrolowanej działalności	7
2.2. Uwagi i wnioski	10
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE	12
3.1. Wyniki kontroli	12
3.1.1. Strategie rozwiązywania problemów społecznych na terenie ops w kontekście zgodności ich postanowień z przepisem art. 16b ustawy o pomocy społecznej	12
3.1.2. Poziom współpracy ops z podmiotami posiadającymi informacje o beneficjentach pomocy społecznej, wymienionymi m.in. w przepisie art. 2 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej	14
3.1.3. Informowanie w BIP o zakresie udzielanej pomocy społecznej	18
3.1.4. Realizacja przez pracowników socjalnych obowiązków związanych z identyfikowaniem potencjalnych beneficjentów i monitorowaniem sytuacji społecznej	20
3.1.5. Działania, w tym nieobowiązkowe, podejmowane przez ops służące ujawnianiu potencjalnych beneficjentów pomocy społecznej	23
3.1.6. Postulowane zmiany zgłoszone przez ops mające na celu usprawnienie procesu identyfikowania i monitorowania problemów społecznych	26
4. INFORMACJE DODATKOWE	27
4.1. Przebieg kontroli	27
5. ZAŁĄCZNIKI	30

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

**jednostka
organizacyjna
pomocy społecznej**

ośrodek pomocy społecznej;

praca socjalna

działalność zawodowa mająca na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi;

BIP

Biuletyn Informacji Publicznej;

jst

jednostka samorządu terytorialnego;

ops

ośrodek pomocy społecznej;

**ustawa o dostępie do
informacji publicznej**

ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹;

ustawa o NIK

ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²;

**ustawa o pomocy
społecznej**

ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej³;

**ustawa o promocji
zatrudnienia
i instytucjach
rynku pracy**

ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴.

¹ Dz. U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.

² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

³ Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.

⁴ j.t. Dz. U. z 2015 r., poz. 149.

Pomoc społeczna umożliwia przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych tym, którzy nie są w stanie sami ich pokonać wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Wspiera ich w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwia im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Zadaniem pomocy społecznej jest także zapobieganie trudnym sytuacjom życiowym, przez podejmowanie działań zmierzających do usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem.

Pomoc w przezwyciężaniu trudnych sytuacji życiowych jest instytucją polityki społecznej państwa, w tym organów samorządowych, które zadania z tym związane realizują za pośrednictwem ops. Wykonując zadania pomocy społecznej i dyspozycje wynikające z przepisu art. 2 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej podmioty te współpracują, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi, tj. podmiotami, które mogą posiadać informacje o potencjalnych beneficjentach pomocy społecznej.

W celu prawidłowego wypełniania zadań z zakresu pomocy społecznej konieczna jest rzetelna identyfikacja osób wymagających objęcia pomocą, jak też należyte wykonywanie obowiązków przez pracowników socjalnych, mające na celu monitorowanie sytuacji społecznej. Niekorzystanie bądź korzystanie w niewielkim stopniu z możliwości współpracy nie zapewnia pełnej i skutecznej identyfikacji i następnie oceny sytuacji osób potrzebujących.

Funkcjonowanie systemu pomocy społecznej oparte jest na zasadzie subsydiarności. Oznacza to, że państwo nie może zastępować działań poszczególnych osób czy rodzin, które powinny własnymi siłami i środkami zaspokajać potrzeby egzystencjalne. Może natomiast, pomagać wówczas, gdy osoby te nie są w stanie samodzielnie przezwyciężać trudnej sytuacji życiowej w jakiej się znalazły. Misją pracy socjalnej jest umożliwienie każdemu potrzebującemu pomocy w rozwoju swojego potencjału i zapobieganie dysfunkcjom poprzez promowanie społecznych zmian w celu skutecznego rozwiązywania problemów.

W ostatnich latach realizacja zadań pomocy społecznej skupiła się na indywidualnej pracy socjalnej, w tym procedurach przyznawania świadczeń pieniężnych w celu łagodzenia codziennych trudności osób i rodzin, nie zaś na identyfikowaniu potrzeb i szukaniu rozwiązań w likwidowaniu ich przyczyn. W związku z demograficznym procesem starzenia się społeczeństwa wystąpiła konieczność rozwijania usług adresowanych do osób starszych i niepełnosprawnych. Na dalszy plan zeszły działania profilaktyczne i aktywizujące wobec osób i rodzin. Działania związane z identyfikacją i monitorowaniem osób korzystających z systemu pomocy społecznej winny skutkować udzielaniem odpowiedniej i rzeczywistej do potrzeb pomocy. Zastosowane zaś mechanizmy – mobilizująco i aktywizująco wpływać na ich postawy oraz wzrost gotowości do aktywnego udziału w życiu publicznym.

Niniejsza kontrola, ujęta w *Planie pracy NIK na 2014 r.*, została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli, w ramach priorytetu pn.: *Zapewnienie poprawy warunków życia obywateli w warunkach bieżącej i długookresowej stabilności finansowej państwa.*

Temat i numer kontroli

Działania ośrodków pomocy społecznej w zakresie rozpoznawania i monitorowania sytuacji społecznej (P/14/107).

Cel główny kontroli

Ocena skuteczności i prawidłowości działań ops w zakresie rozpoznawania i monitorowania sytuacji społecznej osób wymagających objęcia pomocą społeczną.

Cele szczegółowe

- 1) Ocena rzetelności rozpoznania sytuacji społecznej oraz określenia populacji osób kwalifikujących się do udzielenia wsparcia z zakresu pomocy społecznej.
- 2) Ocena rzetelności przedstawienia sytuacji społecznej w strategii rozwiązywania problemów społecznych (zgodności postanowień w ww. zakresie z wymogami wynikającymi z przepisu art. 16b ustawy o pomocy społecznej).
- 3) Ocena stopnia wykorzystania możliwości udzielenia pomocy z urzędu przez ops.
- 4) Ocena pracy pracowników socjalnych, w tym dotyczącej identyfikowania i monitorowania osób wymagających wsparcia.
- 5) Ocena działań ops, podejmowanych w celu identyfikowania osób – potencjalnych beneficjentów pomocy społecznej.

Podstawa prawna i kryteria kontroli

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, zgodnie z kryteriami określonymi w przepisie art. 5 ust. 2 ww. ustawy, tj. legalności, rzetelności i gospodarności.

Zakres przedmiotowy kontroli

Zakres przedmiotowy kontroli obejmował działania ops dotyczące w szczególności: rozpoznawania sytuacji społecznej i ujawniania potencjalnych beneficjentów pomocy społecznej; opracowania i realizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych; współpracy z podmiotami posiadającymi informacje o potencjalnych beneficjentach pomocy społecznej; informowania na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej o zakresie udzielanej pomocy społecznej oraz realizacji zadań przez pracowników socjalnych, związanych z identyfikowaniem i monitorowaniem, w tym niestandardowych (dobrych praktyk).

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolę przeprowadzono w 12 jednostkach, z tego: w 4 miejskich, 4 miejsko-gminnych i 4 gminnych ops. Wykaz skontrolowanych jednostek zawiera załącznik nr 1 do niniejszej Informacji.

Okres objęty kontrolą

Od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia 30 czerwca 2014 r.

2.1 Ocena ogólna i synteza kontrolowanej działalności

Działania podejmowane przez skontrolowane ośrodki pomocy społecznej nie zapewniały zarówno prawidłowego jak i skutecznego rozpoznawania i monitorowania sytuacji społecznej osób wymagających objęcia pomocą.

Ops nie posiadały pełnej wiedzy o osobach, do których winna zostać skierowana pomoc społeczna. Przyczyną była niewystarczająca aktywność ośrodków w pozyskiwaniu takich informacji, brak spójnych i racjonalnych zasad monitorowania środowiska społecznego oraz współpracy z podmiotami mogącymi posiadać wiedzę w tym zakresie. Ops organizując pomoc społeczną, w wielu przypadkach nie współpracowały w wystarczającym stopniu z organizacjami społecznymi i pozarządowymi oraz innymi podmiotami. Współpraca z reguły miała powierzchowny charakter, w zasadzie nie była dokumentowana i ograniczała się często do odbioru informacji o sytuacjach wymagających interwencji. Między innymi z tego powodu ośrodki udzielały pomocy głównie na podstawie składanych przez zainteresowanych wniosków, a w stosunkowo niewielkim zakresie wykorzystywały możliwości „działania z urzędu”. Ops nie wykorzystywały w pełni ważnego kanału informacyjnego o możliwych do uzyskania przez potencjalnych beneficjentów formach pomocy społecznej, jakim jest strona internetowa BIP. Pracownicy socjalni nie dokonywali należytej analizy i oceny zjawisk, które powodowały zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej, nie prowadząc adekwatnej w tym zakresie dokumentacji. Wpływ na ograniczone rozpoznanie sytuacji społecznej i monitorowanie osób wymagających objęcia pomocą społeczną miała niepełna obsada kadrowa ośrodków, a także realizowanie przez pracowników socjalnych innych zadań, niezwiązanych z pomocą społeczną oraz brak fachowego wsparcia, m.in. w formie poradnictwa prowadzonego przez supervisorów pracy socjalnej.

1. Planując pomoc społeczną, ops w sposób niewystarczający współpracowały z organizacjami społecznymi i pozarządowymi oraz innymi podmiotami wymienionymi w przepisie art. 2 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Tym samym nie wykorzystywały ustawowych możliwości w tym zakresie i w konsekwencji szanse pozyskania danych o osobach potrzebujących. Ops posiadały wiedzę o takich podmiotach funkcjonujących na ich terenie, lecz tylko nieliczne współpracowały z wszystkimi jednostkami przy identyfikowaniu i monitorowaniu osób wymagających wsparcia. Pozostałe ograniczyły swoje działania do wybranych – bądź nie współpracowały z podmiotami o większym zasięgu działania niż teren gminy, zakładając że w jej wyniku nie zidentyfikują potencjalnych beneficjentów. Część skontrolowanych ops poprzestawało na reagowaniu na zgłoszenia o potrzebie udzielenia pomocy społecznej. Jedynie sześć ops aktywnie pozyskiwało informacje, kierując zapytania do innych podmiotów o wskazanie osób wymagających objęcia pomocą społeczną. Współpraca z tymi podmiotami miała pozytywny wpływ na jakość wykonywanych przez ops zadań w kontrolowanym zakresie. W jej wyniku identyfikowano nowych, dotychczas nieujawnionych beneficjentów bądź rozszerzono zakres pomocy o nowe, nieudzielane formy pomocy.

Rzetelne rozpoznanie sytuacji społecznej oraz określenie populacji osób wymagających udzielenia pomocy utrudniał brak systemu identyfikacji i monitorowania problemów społecznych w środowisku lokalnym, rozumianego jako zbiór wskazówek, metod i dobrych praktyk, pozwalających ops

na diagnozowanie, analizowanie i ocenę tych problemów. W tej sytuacji aktywność działań poszczególnych ops i ich skuteczność uzależniona była wyłącznie od kreatywności ich pracowników. Próby zbudowania takiego systemu podjęto w sześciu ops, jednak działania te, de facto, nie wykroczyły poza ramy standardowych czynności, wynikających z przepisu art. 119 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

Pomijanie przez ops w Ocenach zasobów pomocy społecznej obligatoryjnych elementów, dotyczących organizacji pozarządowych, współuczestniczących w realizacji zadań pomocy społecznej na danym terenie, ograniczało możliwości nawiązania współpracy i pozyskiwania informacji od wszystkich podmiotów mogących je posiadać. Tym samym identyfikowanie i monitorowanie sytuacji społecznej mogło być mniej skuteczne.

(str. 14–18, 23–26)

2. W latach 2012–2014 poddane kontroli ops udzieliły, w trybie określonym w przepisie art. 102 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, pomocy z urzędu 2.101 osobom (6%). Przyczyną nieudzielania pomocy w tym trybie w większym zakresie była mała aktywność ops i często bierna postawa we współpracy z innymi podmiotami. Wpływ miały także uwarunkowania wynikające z obowiązujących przepisów, związane z ograniczonymi możliwościami ingerowania w prawa strony przez organy administracji. Inną przyczyną wpływającą na powyższą statystykę były zdarzenia, które w wyniku rozpoznania sytuacji przez ops jako działanie z urzędu, po formalnym złożeniu wniosków przez strony, w efekcie kwalifikowano jako sprawy prowadzone na wniosek.

(str. 14–18)

3. Wymogi dotyczące liczby zatrudnionych pracowników socjalnych wynikające z przepisu art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej zostały spełnione jedynie w trzech skontrolowanych ops. W pozostałych dziewięciu zatrudnienie było niższe od wymaganego – od 1 do 4 osób, tj. od 5,3% aż do 40%. Niepełna obsada kadrowa ops miała negatywny wpływ na jakość realizowanej przez nie pracy i w konsekwencji na skuteczność monitorowania i rozpoznania sytuacji osób wymagających objęcia pomocą.

Pracownicy socjalni realizowali swoje obowiązki związane z rozpoznawaniem i monitorowaniem, jednak większość z nich swoją aktywność ograniczała do typowych i rutynowych czynności, bez poszukiwania nowatorskich metod działań. Spowodowane to było m.in. wypaleniem zawodowym związanym z brakiem możliwości skorzystania z poradnictwa superwizorów, radców prawnych, psychologów i barierami stawianymi pracownikom socjalnym przez ich kierowników w realizacji niestandardowych działań. Także brak środków na finansowanie szkoleń specjalistycznych, skutkowało niewystarczającym przygotowaniem pracowników socjalnych do realizacji zadań związanych z identyfikowaniem i monitorowaniem sytuacji społecznej. Jako przyczynę niekorzystania z poradnictwa superwizorów kierownicy sześciu ops wskazali brak przepisów wykonawczych regulujących ww. materię. Przedstawiona powyżej diagnoza uzasadnia konieczność zmian ustawowych i jest przedmiotem wniosku *de lege ferenda* zamieszczonego w punkcie 2.2 Uwagi i wnioski niniejszej informacji. Ponadto pracownicy ops nie posiadali wystarczającego czasu, aby należycie realizować pracę socjalną w tym zakresie, z uwagi m.in. na: zbyt dużą liczbę podopiecznych; nadmiar obowiązków; obciążenie pracą biurową i administracyjną; ograniczoną współpracę lub jej brak ze strony innych instytucji; wykonywanie przez nich innych zadań niż związane z pomocą społeczną.

Pracownicy socjalni kontrolowanych podmiotów nie sporządzali dokumentów podsumowujących dokonanie – na podstawie przepisu art. 119 ust. 1 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej – zbiorczych

analiz i ocen zjawisk, które powodowały zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej dotychczas niezidentyfikowanych beneficjentów.

Przepis art. 119 ust. 1 pkt 8 cyt. ustawy obligował pracowników socjalnych do inicjowania nowych form pomocy osobom i rodzinom mającym trudną sytuację życiową. W ocenie NIK pracownicy skontrolowanych ops w sposób niewystarczający realizowali to zadanie. Każdy ze skontrolowanych ops aplikował i uczestniczył w realizacji projektów i programów przeciw wykluczeniu społecznemu, jednak – w różnym stopniu, nie korzystając ze wszystkich dostępnych inicjatyw. Czynnikiem ograniczającym ww. działania były m.in.: braki kadrowe i czasowe, konieczność zapewnienia wkładu własnego oraz – w przypadku małych gmin – brak chętnych do udziału w projektach. Podczas przeprowadzania wywiadów środowiskowych pracownicy socjalni nie informowali w wystarczający sposób o możliwości skorzystania z aktualnie realizowanych programów pomocowych. Informacje te odnotowane zostały tylko w 59 (24%) spośród 246 zbadanych wywiadów. Zapisy zachęcające do przekazania informacji innym osobom o możliwości zwrócenia się do ops i skorzystania z pomocy zostały zawarte w treści jedynie 3 (1,2%) wywiadów. Z kolei aż 151 (79,9%) spośród 189 ankietowanych beneficjentów ops potwierdziło fakt informowania ich przez ops o realizowanych programach przeciw wykluczeniu społecznemu.

(str. 20–26)

4. Objęte kontrolą jednostki nie udostępniały na stronach internetowych BIP rzetelnej informacji publicznej o zakresie udzielanej pomocy społecznej. Jedenaście z nich nie udostępniło w BIP informacji o wszystkich przewidzianych prawem formach pomocy. Ograniczyły się one do przedstawienia podstawowych informacji, dotyczących ops i ogólnych zasad udzielania pomocy społecznej lub niektórych, najczęściej udzielanych świadczeń. Nieaktualne informacje, odnoszące się do nieobowiązującego stanu prawnego, znajdowały się na stronach pięciu ops. Tylko jeden skontrolowany ośrodek w sposób pełny informował w BIP o zakresie udzielanej pomocy społecznej, z tym, że informacje te zamieszczone zostały w sposób nieusystematyzowany. Niewłaściwe wykonywanie obowiązku udostępniania w BIP informacji o udzielanych formach pomocy i warunkach uzyskania pomocy społecznej przez osoby potrzebujące mogło mieć wpływ na brak wiedzy i zainteresowania beneficjentów niektórymi oferowanymi formami wsparcia.

W żadnej ze skontrolowanej gmin nie udzielano, przewidzianego w art. 43 ustawy o *pomocy społecznej*, zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie. Przyczyną mogło być nieuchwalenie – przez rady 9 z 12 gmin – warunków, trybu przyznawania i zwrotu tego zasiłku. W trzech przypadkach (w OPS w Nisku, Nidzicy i w Brzegu) rady podjęły uchwały w tej sprawie, ale pomimo to nie udzielono takiego świadczenia w okresie objętym kontrolą.

Nie wszystkie z kontrolowanych ops zawarły porozumienia z powiatowymi urzędami pracy, w trybie przepisu art. 50 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 ustawy o *promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, na podstawie których ww. podmioty winny wzajemnie informować się o planowanych działaniach wobec osób bezrobotnych. Pomimo zawartego porozumienia przez jeden ops, nie było ono realizowane. Uniemożliwiało to podejmowanie skutecznych działań służących identyfikowaniu potencjalnych beneficjentów pomocy społecznej.

(str. 18–19, 25–26)

5. Treść tylko pięciu strategii rozwiązywania problemów społecznych spełniała wymogi przepisu art. 16b ust. 2 ustawy o *pomocy społecznej* i zawierała wszystkie wymagane tym przepisem elementy. Zdaniem NIK, świadczy to o braku odpowiedniego przygotowania i wiedzy pracowników ops, na których cedowano opracowanie projektu tego dokumentu. Nie wszystkie strategie, mimo iż ich

opracowanie zostało poprzedzone przeprowadzonym wcześniej rozpoznaniem sytuacji społecznej, zawierały zapisy odnośnie efektywnych sposobów identyfikowania osób potrzebujących pomocy. W żadnym z ops nie dokonano weryfikacji założonych w strategii zadań oraz efektywności wykorzystania przeznaczonych na ich realizację środków. Jedynie w czterech ops monitorowano sposób realizacji zadań zapisanych w strategii. W siedmiu strategiach zawarto zapisy obligujące ops do wnioskowania potrzeby aktualizacji strategii, jednak żaden ośrodek nie podjął tych działań. (str. 12–13)

2.2 Uwagi i wnioski

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, dla poprawy skuteczności i prawidłowości działań ops w zakresie rozpoznawania i monitorowania sytuacji społecznej osób wymagających objęcia pomocą społeczną, mając na uwadze wyniki niniejszej kontroli

- ♦ Minister Pracy i Polityki Społecznej powinien:

1. Wydać rozporządzenie wykonawcze w sprawie superwizji pracy socjalnej, na podstawie delegacji zawartej w przepisie art. 121a ust. 3 ustawy *o pomocy społecznej*, który wszedł w życie z dniem 31 grudnia 2013 r.

Zdaniem NIK, opracowanie przez Ministra wytycznych i standardu dla superwizji pracy socjalnej mogłoby się przyczynić do wzmocnienia kompetencji zawodowych i zapewnienia wysokiego poziomu świadczonych usług, koniecznych do prawidłowej realizacji zadań związanych z identyfikowaniem i monitorowaniem potencjalnych beneficjentów pomocy społecznej. Brak przepisów wykonawczych o superwizji pracy socjalnej uniemożliwia pracownikom ops korzystanie z poradnictwa w tym zakresie. Wyniki kontroli wskazały potrzebę wsparcia ich poprzez działania poszerzające wiedzę dotyczącą identyfikowania i monitorowania.

2. Opracować standardy opisujące zasady współpracy ops z innymi podmiotami w celu skuteczniejszego rozpoznawania i monitorowania sytuacji społecznej. W ocenie NIK, umożliwiłoby to kompleksowe wykorzystanie informacji o osobach potrzebujących, będących w posiadaniu innych niż ops podmiotów, zajmujących się niesieniem pomocy.

Obowiązujące przepisy ustawy *o pomocy społecznej* nie definiują wprost sposobu realizacji zadań związanych z monitorowaniem i diagnozowaniem oraz identyfikacją sytuacji społecznej. Przepisy cyt. ustawy wskazują na obowiązek współpracy ops przy organizacji pomocy społecznej z podmiotami wymienionymi w art. 2 ust. 2 ww. ustawy, nie konkretyzując zarówno jej form jak i częstotliwości. W związku z brakiem szczegółowych norm postępowania dotyczących inicjowania, podejmowania i rozwijania współpracy, w kontroli stwierdzono dysproporcje w poziomie aktywności pomiędzy poszczególnymi ops w tym zakresie.

- ♦ wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast powinni:

1. Uwzględnić – przy opracowywaniu strategii rozwiązywania problemów społecznych oraz oceny zasobów pomocy społecznej – konieczność ujmowania elementów określonych w przepisach art. 16b ust. 2 oraz art. 16a ust. 2 ustawy *o pomocy społecznej* oraz aktualizacji zapisów strategii w przypadku zaistnienia okoliczności uzasadniających wprowadzenia zmian.

Zawierać w ocenach aktualne informacje o działających na danym terenie podmiotach, wymienionych w art. 2 ust. 2 cyt. ustawy, w tym o organizacjach społecznych i pozarządowych, posiadających wiedzę o potencjalnych beneficjentach pomocy społecznej.

Ustalenia kontroli wskazały na brak wymaganych ustawą elementów w obu dokumentach oraz przypadki nieaktualizowania strategii.

2. Podjąć działania zmierzające do zatrudnienia wymaganej liczby pracowników socjalnych, zgodnie z przepisem art. 110 ust. 11 ustawy o *pomocy społecznej*.

Od dnia 1 stycznia 2015 r. cyt. przepis stanowi, że *ops zatrudnia pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na 2 tys. 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*.

Kontrola wykazała niespełnianie ustawowego wymogu w tym zakresie. W związku z tym, pracownicy ośrodków świadczyli pracę socjalną dla większej liczby podopiecznych od określonej cyt. przepisem. Sytuacja ta – także zdaniem samych pracowników – skutkowała brakiem wystarczającego czasu na należyte realizowanie obowiązków, w tym także związanych z identyfikowaniem i monitorowaniem sytuacji społecznej.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę podjęcia działań w celu uchwalenia przez rady gmin warunków i trybu przyznawania oraz zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, na podstawie art. 43 ust. 10 ustawy o *pomocy społecznej*.

Kontrola wykazała, iż ww. forma pomocy społecznej nie była stosowana przez ops. Jedną z przyczyn tego stanu mogło być nieopracowanie i nieuchwalenie zasad przydzielania i zwrotu tego zasiłku oraz brak wydzielenia w budżetach gmin środków na ten rodzaj zasiłku.

3.1 Wyniki kontroli

3.1.1. Strategie rozwiązywania problemów społecznych na terenie ops w kontekście zgodności ich postanowień z przepisem art. 16b ustawy o pomocy społecznej

Zgodnie z dyspozycją przepisu art. 16b ustawy o pomocy społecznej dla każdego ze skontrolowanych ops opracowano strategię rozwiązywania problemów społecznych. Wszystkie strategie zostały sporządzone po przeprowadzonym wcześniej rozpoznaniu sytuacji społecznej. Wykorzystywano w tym celu informacje zawarte w sprawozdaniach z działalności ops oraz dane statystyczne.

Dobre praktyki

Opracowując Strategię na lata 2014–2020, **MOPS w Sieradzu** zaprosił do współpracy instytucje i organizacje działające w mieście bądź obejmujące zasięgiem działania jej mieszkańców, liczne lokalne podmioty oraz grupę reprezentantów środowiska lokalnego, liderów lokalnych, w tym radnych i mieszkańców miasta. Lokalne podmioty, w tym organizacje pozarządowe, były zapraszane do dokonania analizy realizacji zadań strategicznych, a tym samym monitorowania sytuacji społecznej. **OPS w Ozorkowie i w Nidzicy** – przy opracowywaniu strategii – przeprowadziły badania środowisk zagrożonych.

Opracowując strategię nie przywiązywano należytej staranności do ich zawartości. Treść tylko pięciu strategii (**w Brzegu, Bartoszycach, Nidzicy, Strzyżowie i Sieradzu** od 2014 r.) odpowiadała dyspozycji przepisu art. 16b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej i zawierała wszystkie wymienione w tym przepisie elementy. W pozostałych nie zamieszczono m.in. prognoz zmian w zakresie objętym strategią; określenia celów strategicznych projektowanych zmian, sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych, a także wskaźników realizacji działań.

Strategia opracowana przez **OPS w Ozorkowie** nie zawierała prognozy zmian w zakresie objętym strategią, a także nie określała ram finansowych i wskaźników realizacji działań. Braki te tłumaczono ograniczonymi zasobami kadrowymi.

Obowiązująca w **Gminie Lubsza** strategia nie została uzupełniona o prognozę zmian w zakresie objętym strategią oraz nie określono w niej: celów strategicznych projektowanych zmian; sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych, a także wskaźników realizacji działań. Obowiązek opracowania projektu strategii, w tym również projektu jej aktualizacji, zgodnie ze statutem oraz regulaminem organizacyjnym ops, nałożono na ośrodek. Strategii – jak wyjaśnił kierownik ops – nie aktualizowano z powodu przekonania, iż zmiana przepisów określających jej zawartość dotyczy strategii opracowanych po dniu wejścia w życie nowelizacji ustawy o pomocy społecznej. Nie posiadano doświadczenia, nie było też wielu wzorów, szkoleń ani innych materiałów poglądowych, które byłyby pomocne w opracowaniu tego typu dokumentu. Zarówno ustawa, jak i inne przepisy wykonawcze nie zawierały szczegółowych wytycznych odnośnie zawartości strategii.

W **OPS w Nisku** brak w strategiach prognozy zmian w zakresie objętym strategiami oraz ram finansowych spowodowany był odrzucaniem przez Radę Miejską wniosków dotyczących zobowiązań finansowych.

Strategia dla **Gminy Ozorków** obowiązywała tylko do końca 2013 r. i do dnia zakończenia kontroli nie opracowano nowej na kolejne lata. Stanowiło to naruszenie przepisu art. 16b ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Przyczyną tego stanu była szczupłość kadry; konieczność sporządzania rozbudowanej sprawozdawczości, a także przekonanie o aktualności strategii obowiązującej do 2013 r.

Brak działań monitorujących zawarte w strategii zadania i jej nieaktualizowanie, m.in. w zakresie zgodności jej treści z obowiązującymi przepisami nie służyły skutecznemu identyfikowaniu i monitorowaniu sytuacji społecznej.

W ośmiu strategiach (**w Brzegu, Nidzicy, Bartoszcach, Gaci, Nisku – obowiązującej od 2013 r., Strzyżowie, Łasku i Sieradzu**) zapisano obowiązki monitorowania realizacji zawartych w nich zadań, weryfikacji zgodności założonych celów i efektywności wykorzystania przeznaczonych na ich realizację środków, a także kontroli postępu prac związanych z realizacją działań.

Jedynie w czterech ops (**w Brzegu, Nidzicy, Bartoszcach oraz Sieradzu**) monitorowano sposób realizacji zadań w nich zawartych.

Przyczyną nierealizowania przez **OPS w Nisku** monitoringu działań zapisanych w strategii było niepowołanie zespołu monitorującego i oceniającego wdrażanie strategii oraz brak – w opinii ops – wyraźnego zapisu, jakimi narzędziami i w jakiej formie winna być dokonywana ocena realizacji celów strategicznych.

Od uchwalenia strategii do dnia 30 czerwca 2014 r. zaszło szereg zmian, dotyczących uregulowań prawnych i organizacyjnych, uzasadniających ich aktualizację. Zapisy odnośnie okresowych aktualizacji, uwzględniających zachodzące zmiany, m.in. w stanie prawnym bądź organizacyjnym ops, ujęto w siedmiu strategiach (**w Brzegu, Nidzicy, Bartoszcach, Gaci, Nisku – obowiązującej od 2013 r., Strzyżowie oraz Łasku**).

W żadnym z ops nie podjęto działań w celu zaktualizowania treści strategii.

W strategii dla **Gminy Gać** zaplanowano powołanie zespołu ds. wdrażania strategii, który miał dokonywać okresowych analiz i uaktualniać dokument. Zespół nie został powołany z powodu ograniczonych możliwości kadrowych oraz finansowych.

W pięciu strategiach (**w Ozorkowie, Białej Piskiej, Lubczy, Nisku – obowiązującej do 2013 r. i Namysłowie**) nie wskazano na konieczność ich monitorowania i aktualizacji.

W ocenie NIK brak takich zapisów utrudniał ocenę skuteczności realizacji przyjętych w nich zadań, a tym samym ocenę adekwatności zastosowanych rozwiązań w stosunku do stwierdzonych w diagnozach potrzeb, a także świadczył o marginalizowaniu znaczenia tego dokumentu.

W sześciu strategiach (**w Ozorkowie, Nidzicy, Lubczy, Nisku, Strzyżowie i Namysłowie**), a także w sześciu statutach (**w Ozorkowie, Nidzicy, Białej Piskiej, Lubczy, Namysłowie i Sieradzu**) oraz w jedenastu regulaminach ops (**w Brzegu, Nidzicy, Bartoszcach, Białej Piskiej, Gaci, Lubczy, Nisku, Strzyżowie, Namysłowie, Łasku oraz Sieradzu**) określono zadania ops lub/i pracownika socjalnego, dotyczące rozpoznania sytuacji społecznej.

Przepisy nie obligują ops do zawierania w ww. dokumentach zadań w tym zakresie. Jednak w ocenie NIK, brak wskazania w nich kierunków działań oraz obowiązków zmierzających do identyfikacji nieujawnionych dotychczas osób, pozbawionych pomocy społecznej – może powodować brak aktywności ops w wyszukiwaniu potencjalnych beneficjentów tej pomocy.

Stosownie do przepisu art. 16a ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, w każdym ze skontrolowanych ops opracowano Oceny zasobów pomocy społecznej, w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej. Za wyjątkiem ocen sporządzonych przez **OPS w Gaci i w Namysłowie**, pozostałe zawierały wymagane przepisem art. 16a ust. 2 ww. ustawy elementy. Wskazane powyżej dwa ops nie zawierały informacji o organizacjach pozarządowych funkcjonujących na terenie gminy.

W **OPS w Namysłowie** spowodowane to było przeoczeniem oraz uwzględnieniem jedynie tych organizacji pozarządowych, którym zlecano wykonanie zadań.

Zdaniem NIK, niewykazanie wszystkich organizacji pozarządowych mogło wpłynąć na sposób realizacji zadań przez ops, na brak współpracy z tymi organizacjami i niewykorzystywanie ich wiedzy o potencjalnych beneficjentach pomocy społecznej.

3.1.2. Poziom współpracy ops z podmiotami posiadającymi informacje o beneficjentach pomocy społecznej, wymienionymi m.in. w przepisie art. 2 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej

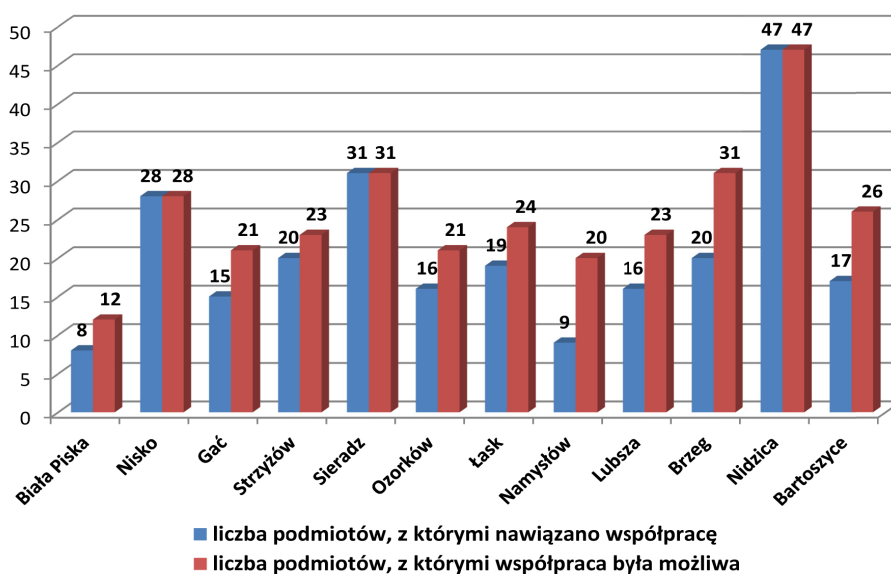
Skontrolowane ops dysponowały wiedzą o funkcjonujących na ich terenie działania organizacjach społecznych i pozarządowych oraz innych podmiotach mogących posiadać informacje o potencjalnych beneficjentach pomocy społecznej, a także świadczących usługi z zakresu szeroko rozumianej pomocy społecznej. Tylko trzy spośród dwunastu ops (**w Sieradzu, Nidzicy oraz Nisku**) współpracowały ze wszystkimi podmiotami wymienionymi w przepisie art. 2 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Pozostałe dziewięć – z różnych przyczyn – ograniczyły zakres wymiany informacji tylko do wąskiego kręgu podmiotów. Sześć z nich (**OPS w Białej Piskiej, Nisku, Strzyżowie, Ozorkowie, Lubczy i Bartoszycach**) nie współpracowało m.in. z podmiotami o szerszym zasięgu działania niż teren danej gminy, np. z Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa. Nierealizowanie współpracy ze wszystkimi podmiotami działającymi na danym terenie, ograniczanie jej jedynie do tych samych organizacji, nierozszerzanie jej o nowe podmioty – w ocenie NIK – utrudniało uzyskanie wiedzy o osobach, do których winna zostać skierowana pomoc społeczna.

Poszerzenie współpracy o organizacje działające np. na terenie powiatu bądź województwa, które także mogą posiadać wiedzę o osobach wymagających pomocy, w tym z obszaru działania danego ops, przyczyniłoby się do efektywniejszego identyfikowania nowych beneficjentów. Współpraca ze wszystkimi podmiotami stworzyłaby szansę udzielenia pomocy większej liczbie potrzebujących.

Poziom realizowanej współpracy przez objęte kontrolą ops przedstawia zamieszczony poniżej wykres.

Wykres nr 1

Zestawienie liczby podmiotów, określonych w przepisie art. 2 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, z którymi objęte kontrolą OPS podjęły współpracę, w stosunku do potencjalnych możliwości współpracy z nimi (w latach 2012–2014 I półrocze)



Źródło: Opracowanie własne NIK (dane w tabeli informują o każdej formie współpracy, także o tej wynikającej z zawiadomienia ops przez inny podmiot o sytuacji wymagającej interwencji).

W efekcie współpracy ops z innymi podmiotami identyfikowano nowe osoby wymagające udzielenia pomocy. Trzy ops (**w Białej Piskiej, Brzegu, Namysłowie**) nie dysponowały jednak danymi pozwalającymi na ustalenie liczby osób, które dzięki tej współpracy zostały zidentyfikowane, jako tzw. nowi lub jako już znani ops beneficjenci pomocy społecznej.

Dobre praktyki

Przykładem rzetelnej współpracy w celu pozyskania i wymiany informacji z podmiotami określonymi w przepisie art. 2 ust. 2 ustawy *o pomocy społecznej* była działalność **MOPS w Sieradzu**. Współpracował on z licznymi podmiotami, zarówno z terenu samej gminy jak i spoza niej, w tym ze stowarzyszeniami działającymi na rzecz dzieci oraz na rzecz zdrowia i pomocy społecznej. W wyniku tej współpracy m.in.: udzielono schronienia 37 osobom; zorganizowano rodzinne turnusy wypoczynkowe dla 62 osób niepełnosprawnych; przygotowano paczki dla 50 dzieci; dokonano naboru 30 uczestników kolonii; udzielono usług opiekuńczych 38 osobom; zapewniono gorące posiłki w dniach nauki szkolnej łącznie dla 1.444 dzieci; udzielono pomocy 37 osobom mającym trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładów karnych. Współpracował on m.in. przy: prowadzeniu schronisk; domów dla osób starszych i bezdomnych; przytulisk dla bezdomnych; domów samotnych matek z dziećmi; organizacji pikników informacyjno-promocyjnych; prowadzeniu środowiskowych świetlic; zajęć usprawniających z zakresu rehabilitacji osób niepełnosprawnych oraz poradnictwa; zajęć z terapii śmiechem i zabawą; warsztatów czytelniczych.

MOPS ten – w celu uzupełnienia i poszerzenia swojej oferty, a także korzystania z dobrych praktyk – zapraszał partnerów działających w obszarze pomocy społecznej do monitorowania sytuacji przy realizacji lokalnych inicjatyw wpisujących się w cele i kierunki działań określonych strategią. Zorganizował on np. spotkania informacyjno-promocyjno-okolicznościowe, podczas których przekazywano relacje z podjętych zadań oraz inicjowano nowe, przybliżano mieszkańcom oferty podmiotów, które przyczyniały się do przezwyciężania trudnych sytuacji życiowych; cykliczne spotkania z okazji: Międzynarodowego Dnia Rodziny, Rodzinnego Pikniku Integracyjnego, Światowego Dnia Osób Niepełnosprawnych oraz Międzynarodowego Dnia Wolontariusza, na które zapraszani byli m.in. przedstawiciele podmiotów, wymienionych w art. 2 ust. 2 ustawy *o pomocy społecznej*. Pracownicy ops, odpowiadając na zaproszenia lokalnych podmiotów, uczestniczyli w realizowanych przez nie zadaniach. MOPS współpracował z dwudziestoma dwoma wolontariuszami, którzy świadczyli usługi m.in. w formie: pomocy w odrabianiu lekcji i w rozwijaniu zainteresowań muzycznych dzieci i młodzieży; wspólnego spędzania czasu lub wspólnych spacerów z podopiecznymi MOPS; pomocy w wykonywaniu drobnych czynności domowych i zakupów; głośnego czytania; współudziału w realizacji zajęć opiekuńczo-wychowawczych i dydaktycznych; udzielania pomocy rodzinie w zakresie prawidłowego prowadzenia gospodarstwa domowego, rozwiązywania problemów wychowawczych z dziećmi i pełnienia prawidłowej opieki nad nimi; prowadzenia zajęć w zakresie obsługi komputera w czasie roku szkolnego oraz współudziału w realizacji zajęć opiekuńczo-wychowawczych i dydaktycznych w świetlicy w czasie wakacji; pomocy w czynnościach porządkowych i gospodarczych w MOPS.

W wyniku współpracy **OPS w Ozorkowie** m.in.: zorganizował spotkania świąteczne dla 360 osób (w tym dla 12 nowych); przyznał prawo do świadczeń opieki zdrowotnej dla 196 nowych beneficjentów; skierował 2 nowe osoby do placówki dla bezdomnych i pokrył koszty ich pobytu; zorganizował wyjazdy na spotkania trzeźwościowe dla 135 osób (w tym 6 nowych); zorganizował porady terapeutyczno – psychologiczne dla 26 osób, w tym 11 osób nieobjętych wcześniej pomocą.

Mimo że bezrobocie było jedną z głównych przyczyn udzielania pomocy przez ten ops, współpracę z Powiatowym Urzędem Pracy ograniczył do pozyskiwania zaświadczeń potwierdzających status osoby bezrobotnej. Przyczyną tego stanu był, jak tłumaczono, nadmiar obowiązków.

Na terenie gminy Ozorków, poza 16 podmiotami, z którymi ops współpracował, funkcjonowało jeszcze pięć innych stowarzyszeń i organizacji⁵ prowadzących działalność w zakresie pomocy społecznej. Ośrodek posiadał o nich wiedzę, jednak z uwagi na fakt, że ich zakres działania obejmował teren jedynie miasta Ozorkowa, a nie całej gminy – nie podjął z nimi współpracy. Ops nie współpracował m.in. z Polskim Stowarzyszeniem Ludzi Cierpiących na Padaczkę (PSLCP) oraz Polskim Związkiem Emerytów, Rencistów i Inwalidów w Ozorkowie, które zrzeszały też osoby zamieszkujące teren gminy.

GOPS w Bartoszycach nie podjął współpracy z dziewięcioma podmiotami, z którymi zgodnie z zapisami w gminnej strategii „ściśle i systematycznie współpracuje”. Nie współpracował m.in. z Agencją Własności Rolnej Skarbu Państwa Oddział Terenowy w Olsztynie. Do zadań Agencji, zapisanych w strategii, należała współpraca w zakresie rozwiązywania problemów rodzin popegeerowskich; realizacja programów w zakresie pomocy stypendialnej, finansowej na dojazdy do szkół i opłaty internatów, umożliwienia rodzinom popegeerowskim ulg w sytuacji korzystania ze świadczeń pomocy społecznej. W wyniku współpracy tego ops z innymi dziesięcioma podmiotami zdiagnozowano 95 osób wymagających udzielenia pomocy, w tym 22 osoby, które dotychczas z takiej pomocy nie korzystały.

W ocenie NIK brak współpracy ze wszystkimi podmiotami mógł spowodować nieobjęcie pomocą osób, które jej potrzebowały. Rozszerzenie współpracy – mogłoby umożliwić udzielenie pomocy większej liczbie potrzebujących.

Współpraca polegała głównie na reagowaniu pracowników ops na – przekazane przez inne podmioty – informacje o konieczności przeprowadzenia interwencji i udzielenia pomocy. Skontrolowane ops nie wykazywały wystarczającej aktywności w pozyskiwaniu informacji odnośnie osób potrzebujących od wszystkich funkcjonujących na terenie ich działania organizacji, o których mowa w przepisie art. 2 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Tylko w sześciu ops (**w Ozorkowie, Łasku, Strzyżowie, Bartoszycach, Nidzicy, Sieradzu**) stwierdzono aktywną postawę w pozyskiwaniu informacji, przejawiającą się np. w formułowaniu zapytań do innych podmiotów o sytuację mieszkańców oraz wskazanie osób wymagających pomocy. Zapytań do wszystkich podmiotów mogących posiadać stosowną wiedzę nie kierowały jednak cztery z nich. **MGOPS w Łasku** nie kierował takich zapytań do PUP; **MGOPS w Strzyżowie** – do Zamiejscowego Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej i Domu Dziecka; **MOPS w Nidzicy** – do Domu Dziecka; **MOPS w Sieradzu** nie kierował zapytań do PUP, Placówki Opiekuńczo-Wychowawczej w Rafałowie i Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej. **OPS w Namysłowie, Nisku, Lubczy, Białej Piskiej oraz Brzegu** nie wystąpiły z ww. zapytaniami do żadnego z ankietowanych w kontroli podmiotów.

Niewielka aktywność ops w zakresie współpracy z podmiotami posiadającymi informacje o potencjalnych beneficjentach pomocy społecznej, wykorzystywanie w większości przypadków jedynie przekazywanych przez te podmioty informacji o osobach potrzebujących, przy niewielkim zaangażowaniu własnym w ich pozyskiwanie, nie przyczyniały się do lepszego (efektywnego) rozpoznawania i monitorowania.

W ocenie NIK, postawa taka stwarza ryzyko posiadania przez ops jedynie ograniczonej wiedzy lub wręcz braku informacji o osobach potrzebujących.

⁵ Polskie Stowarzyszenie Ludzi Cierpiących na Padaczkę, Klub Abstynentów „AKWARIUM”, Polski Związek Emerytów Rencistów i Inwalidów, Stowarzyszenie Przyjaciół Szkoły i Osób Niepełnosprawnych Umysłowo „Przyjaciele Jedyńki” oraz Stowarzyszenie Trzeźwościowe „ULGA W CIERPIENIU”.

W latach 2012–2014 (do dnia 30.06.2014 r.) 12 skontrolowanych ops udzieliło pomocy łącznie 37.466 osobom, z tego w wyniku wniosków złożonych przez strony pomoc otrzymało 35.365 osób (94,4%) i z urzędu – 2.101 osób (5,6%). Z inicjatywy własnej ops pomoc z urzędu została udzielona 234 osobom (11,1%), zaś w efekcie współpracy z innymi podmiotami pomocy udzielono 1.867 osobom (88,9%). Przytoczona statystyka wskazuje na stosunkowo niewielkie korzystanie przez ops z możliwości określonych w przepisie art. 102 ust. 2 ustawy o *pomocy społecznej*, który stanowi, że „pomoc społeczna może być udzielana z urzędu”. Nikłe i sporadyczne korzystanie z ww. trybu może świadczyć o niepełnym rozeznaniu sytuacji społecznej i braku pełnej wiedzy o populacji osób wymagających objęcia pomocą społeczną. Przyczyną wpływającą na liczbę udzielonej pomocy z urzędu, mogła być mała aktywność ops – lub jej brak – i w zasadzie często bierna postawa we współpracy z innymi podmiotami, w identyfikowaniu i monitorowaniu sytuacji społecznej. Na liczbę przypadków pomocy udzielonej z urzędu wpływały także zdarzenia, które swój bieg rozpoczynały w wyniku rozpoznania sytuacji przez ops – jako działania z urzędu – lecz w związku z brakiem uprawnień do dalszego procedowania bez wniosku strony, kwalifikowano je jako sprawy prowadzone na wniosek. Uwarunkowane to było obowiązującymi przepisami, związanymi z ograniczonymi możliwościami ingerowania w prawa strony przez organy administracji, m.in. w trakcie prowadzenia postępowań o udzielenie pomocy.

MGOPS w Białej Piskiej nie udzielił w ogóle pomocy społecznej z urzędu. Spowodowane to było „ostrą reakcją i krytyką ze strony obywateli na agresywną w ich pojęciu politykę ops przy próbach niesienia pomocy. Związane było to z poczuciem ich godności i nieakceptowaniu upokorzenia wyrażającego się wyciąganiem rąk do szeroko rozumianego państwa po pieniądze”.

W **OPS w Lubczy** zdarzyły się przypadki, gdy pracownik socjalny będąc w środowisku osób dotkniętych ubóstwem czy bezrobociem pozyskał informację o osobach wymagających wsparcia, jednak pomimo wielokrotnych wizyt osoba taka nie wyrażała zgody na przeprowadzenie wywiadu środowiskowego i przyznanie pomocy.

Zdaniem kierownika **MOPS w Brzegu** postępowanie administracyjne nie może się toczyć bez udziału strony. Badaniem przesłanek, czy podmiotowi zainteresowanemu zostanie przyznane świadczenie z pomocy społecznej, organ zajmuje się w toku postępowania administracyjnego, a nie przed jego wszczęciem. W związku z powyższym to strona (w tym przypadku osoba wymagająca pomocy) decyduje o tym, w jaki sposób i czy w ogóle będzie chciała korzystać ze swoich uprawnień w zakresie korzystania z pomocy. MOPS nie ma możliwości podejmowania działań, a tym samym udzielania pomocy wbrew woli osób, co do których istnieją przesłanki do udzielenia pomocy. To strona postępowania decyduje o tym, jak i czy w ogóle korzysta ze swoich uprawnień, nie można zatem przyznać świadczenia, wbrew jej woli.

Poszczególne ops, w celu zidentyfikowania potencjalnych beneficjentów pomocy, nie inicjowały innych niż typowe działania związane z realizacją pracy socjalnej. Kierownicy kontrolowanych ops stwierdzali, że nie udzielano danej formy pomocy przewidzianej w przepisach ustawy o *pomocy społecznej* „gdyż nikt się nie zgłosił”, bądź „nie stwierdzono takich potrzeb”. Jednocześnie nie podejmowali jakichkolwiek innych działań, zmierzających do zidentyfikowania beneficjentów niewystępujących – w danym ops – form pomocy. W ocenie NIK, spowodowane to było brakiem wystarczającej aktywności pracowników ops i pomysłu, jak skutecznie monitorować środowisko lokalne i identyfikować osoby potrzebujące określonych form pomocy. Przyczyniła się do tego również zbyt wąska interpretacja zarówno wykładni przepisu art. 2 ust. 2 ustawy o *pomocy społecznej* jak i słowa „współpraca”.

Niewystępowanie niektórych form pomocy spowodowane było ponadto zastępowaniem jednych form, „martwych” – innymi, świadczonymi również przez inne niż ops podmioty.

W **OPS w Ozorkowie** nie udzielano m.in. niżej wymienionych form pomocy:

- w ramach zadań własnych gmin na podstawie art. 17 ustawy o pomocy społecznej polegających na zapewnieniu niezbędnego ubrania; przyznawaniu i wypłacaniu zasiłków celowych na pokrycie wydatków na świadczenia zdrowotne osobom bezdomnym oraz innym osobom niemającym dochodu i możliwości uzyskania świadczeń na podstawie przepisów o powszechnym ubezpieczeniu w NFZ oraz przyznawaniu zasiłków celowych w formie biletu kredytowanego,
- określonych w art. 18 cyt. ustawy w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej.

OPS w Ozorkowie nie podejmował czynności z urzędu w celu zidentyfikowania potencjalnych beneficjentów powyższych form pomocy. Nie udostępnił też informacji o powyższych formach pomocy w BIP. Nieudzielanie pomocy w tych formach tłumaczono m.in. pobieraniem przez podopiecznych ubrań z PCK; brakiem w gminie osób bezdomnych niemających dochodu i możliwości uzyskania świadczeń na podstawie przepisów o powszechnym ubezpieczeniu w NFZ; brakiem osób zainteresowanych przyznawaniem zasiłków celowych w formie biletu kredytowanego oraz brakiem potrzeb w zakresie form pomocy określonych w art. 18 ustawy o pomocy społecznej.

Nieudzielenie 8 form pomocy w **MGOPS w Strzyżowie** tłumaczono niezłożeniem wniosków o przyznanie tego rodzaju świadczenia. Ops, poza standardowymi działaniami realizowanymi w ramach pracy socjalnej, nie podjął innych czynności w celu zidentyfikowania beneficjentów tych niewystępujących form pomocy.

Zdaniem kierownika **MOPS w Sieradzu** niektóre formy pomocy wymagają znacznych nakładów (dom pomocy społecznej, środowiskowy dom samopomocy, mieszkanie chronione), dlatego też nie są one organizowane przez gminę. Ops korzysta z oferty już istniejących jednostek lub też proponuje inne, zastępcze i uzupełniające formy pomocy.

Wyniki ankiet, przeprowadzonych wśród beneficjentów innych organizacji niosących pomoc potrzebującym wskazały na występowanie osób, które nie zwracały się do ops o pomoc społeczną i takiej pomocy nie uzyskały, a – ich zdaniem – spełniały ustawowe kryteria dochodowe, czy też przesłanki wynikające z przepisu art. 7 ustawy o pomocy społecznej, warunkujące jej udzielenie. Występowanie takich sytuacji świadczyło o tym, że osoby nie posiadały wiedzy o możliwych formach pomocy społecznej, w związku z brakiem wystarczających działań ops w celu ich upowszechnienia.

Pośród 45 ankietowanych podczas kontroli w **GOPS w Gaci**, 8 nie starało się o pomoc, mimo że 7 z nich wskazało, iż ich dochód nie przekroczył kryterium dochodowego. Osoby te spełniały przesłanki udzielenia pomocy społecznej, o których mowa w art. 7 ustawy o pomocy społecznej, ale nie wnioskowały o nią wskazując m.in. na brak stosownej wiedzy.

3.1.3. Informowanie w BIP o zakresie udzielanej pomocy społecznej

Objęte kontrolą jednostki – za wyjątkiem **MOPS w Nidzicy** – nie realizowały w sposób rzetelny obowiązku udostępniania informacji publicznej na stronie internetowej BIP o zakresie udzielanej pomocy społecznej, wynikającego z przepisu art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. c i pkt 3 lit. d ustawy o dostępie do informacji publicznej. W połowie skontrolowanych ops (**w Nisku, Gaci, Lubczy, Bartoszczach, Strzyżowie, Namysłowie**) strony BIP zawierały jedynie dane teleadresowe ośrodków i ogólne informacje o zasadach udzielania pomocy społecznej, bez wskazania możliwych do udzielenia konkretnych jej form. Strony BIP 5 ops (**w Łasku, Brzegu, Białej Piskiej, Sieradzu, Ozorkowie**) zawierały niepełne informacje, odnoszące się tylko do niektórych form pomocy, w większości

tych najczęściej udzielanych. Informacje znajdujące się na stronach 5 ops (**w Nisku, Łasku, Białej Piskiej, Ozorkowie, Sieradzu**) były nieaktualne, odnosiły się do nieobowiązującego stanu prawnego.

Wprawdzie działalność **MOPS w Nidzicy** – dotycząca udostępniania w BIP informacji o zakresie udzielanej pomocy społecznej – została oceniona przez NIK pozytywnie, jednak sformułowano uwagi do sposobu publikowania informacji. Dotyczyły one nieuporządkowanej i nieusystematyzowanej formy udostępniania informacji o zasadach funkcjonowania ops oraz o możliwych do udzielenia formach pomocy społecznej. W uwagach dotyczących kontrolowanej działalności ww. **MOPS w Nidzicy** i **GOPS w Bartoszycach** wskazano, że wprawdzie strona BIP nie jest dla większości potencjalnych beneficjentów podstawowym źródłem informacji o możliwych do uzyskania formach pomocy społecznej, to jednak obowiązkiem ośrodka, wynikającym z przepisów ustawy *o dostępie do informacji publicznej* jest udostępnianie pełnej wiedzy o przedmiocie swej działalności. W przypadku informacji niepełnej lub rozproszonej istnieje – zdaniem NIK – ryzyko, że nie dotrze ona do wszystkich zainteresowanych.

Strona BIP Urzędu Miasta i Gminy Strzyżów (**MGOPS w Strzyżowie**) zawierała jedynie informacje o danych teleadresowych ośrodka. Nie przedstawiono informacji o realizowanych przez ops zadaniach z zakresu pomocy społecznej z powodu ograniczonych środków finansowych.

Informacje zamieszczone na stronie BIP Urzędu Miejskiego w Namysłowie (**OPS w Namysłowie**) nie obejmowały danych o – możliwych do udzielenia przez ops – formach pomocy, a dotyczyły jedynie zasad funkcjonowania ops; aktów prawnych; pracowników ops; ogłoszeń o naborach na wolne stanowiska urzędnicze. Stan ten usprawiedliwiano przeoczeniem obowiązku wynikającego z przepisu ustawy *o dostępie do informacji publicznej* oraz przekonaniem, że podanie informacji na własnej stronie internetowej ośrodka stanowi spełnienie tego obowiązku.

Na stronie BIP Urzędu Gminy Ozorków (**OPS w Ozorkowie**) nie udostępniano informacji o wszystkich możliwych formach pomocy świadczonych przez ops, jak również nie aktualizowano danych o wskaźnikach i stawkach warunkujących przyznanie pomocy. Skutkiem tego opublikowane w tym zakresie informacje nie odpowiadały w swej treści obowiązującym przepisom prawa. Oprócz danych kontaktowych, informacji o 10 podstawowych (najczęściej udzielanych) formach pomocy oraz ogólnych zasadach przyznawania pomocy, strona BIP nie obejmowała 10 form pomocy, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 3, 6-9, 12, 16a, 20 i ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy *o pomocy społecznej*, a także 5 zadań z zakresu administracji rządowej, wymienionych w art. 18 ust. 1 pkt 4-8 ww. ustawy. Stan ten – jak tłumaczono – spowodowany był niedopatrzeniem.

W ocenie NIK, skutkiem nierzetelnego realizowania obowiązku udostępniania informacji o możliwych formach pomocy na stronie BIP, mogło być nieudzielenie niektórych form pomocy przez te ośrodki oraz udzielanie pomocy – tylko w podstawowych, najbardziej znanych formach – spowodowane niewiedzą potencjalnych beneficjentów o możliwości ich otrzymania. Uwagę o powyższej treści skierowano do kierowników 9 z 12 ops (**w Lubczy, Brzegu, Łasku, Gaci, Nisku, Sieradzu, Strzyżowie, Ozorkowie i Namysłowie**). Pomimo dysponowania przez każdy ops tak istotnym narzędziem jak strona internetowa BIP, nie wykorzystano w pełni ważnego kanału informacyjnego, bardzo przydatnego w procesie informowania o możliwym zakresie i warunkach uzyskania pomocy społecznej przez osoby potrzebujące.

3.1.4. Realizacja przez pracowników socjalnych obowiązków związanych z identyfikowaniem potencjalnych beneficjentów i monitorowaniem sytuacji społecznej

Pracownicy socjalni wszystkich jednostek objętych kontrolą posiadali kwalifikacje określone w przepisie art. 116 ust. 1 ustawy o *pomocy społecznej*. Wymogi, dotyczące zatrudnienia pracowników socjalnych proporcjonalnego do liczby mieszkańców gminy, określone przepisem art. 110 ust. 11 ustawy o *pomocy społecznej* zostały spełnione jedynie w trzech skontrolowanych ops (**w Sieradzu, Bartoszych, Nidzicy**). W pozostałych dziewięciu ops zatrudnienie pracowników socjalnych było niższe od wymaganego przepisem cyt. artykułu, w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2014 r., od 1 do 4 osób. Skutkiem tego jeden pracownik socjalny obejmował opieką od 36 do 1.047 mieszkańców ponad normę określoną tym przepisem.

W **MGOPS w Łasku** stan zatrudnienia pracowników socjalnych był niższy o 4 osoby od wymaganego. Na jednego pracownika socjalnego przypadło od 2.049 do 2.608 mieszkańców gminy. Spowodowane było to nieposiadaniem dostatecznych środków finansowych na zatrudnienie brakującej liczby pracowników socjalnych.

OPS w Lubczy zatrudniał trzech pracowników socjalnych, pomimo że liczba mieszkańców gminy wynosiła od 8.917 do 9.142 osób. Tym samym liczba pracowników socjalnych była niższa od wymaganej o 2 osoby. Przyczyną tego stanu był brak środków w budżecie. Ops składał wnioski o zwiększenie budżetu, a w ocenie zasobów pomocy społecznej zawierał wnioski o uzupełnienie kadry o dodatkowego pracownika socjalnego, jednakże z uwagi na trudną sytuację materialną gminy, wnioski nie zostały uwzględnione.

Obowiązki służące rozpoznawaniu i monitorowaniu sytuacji społecznej, wynikające z przepisu z art. 119 ust. 1 pkt. 6, 7, 8 i 9 cyt. ustawy, za wyjątkiem **GOPS w Gaci**, realizował każdy ze skontrolowanych ops, nawet pomimo braku wyraźnego ich określenia w zakresach czynności pracowników (**OPS w Ozorkowie, Strzyżowie, Nisku, Białej Piskiej**).

W **GOPS w Gaci** przedstawione dokumenty nie potwierdzały realizacji zadań związanych z pobudzaniem społecznej aktywności i inspirowaniem działań samopomocowych w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych osób, rodzin, grup i środowisk społecznych (art. 119 ust. 1 pkt 6 ustawy o *pomocy społecznej*). Świadczyły one o realizacji innego obowiązku z cyt. przepisu, tj. współuczestnictwa w inspirowaniu, opracowywaniu, wdrożeniu oraz rozwijaniu regionalnych i lokalnych programów pomocy społecznej.

W **MOPS w Nisku** obowiązki wynikające z art. 119 ust. 1 pkt 2, 6, 7, 8 oraz 9 ustawy o *pomocy społecznej* nie zostały zawarte w zakresach czynności aż 10 spośród 11 pracowników socjalnych. W zakresach czynności 6 pracowników zawarto wyłącznie obowiązki określone w art. 119 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, a w zakresach czynności 4 pracowników – określone w art. 119 ust. 1 pkt 2 i pkt 7 tej ustawy.

W **MGOPS w Strzyżowie** w zakresach żadnego z 11 pracowników socjalnych nie określono zadań zawartych w art. 119 ust. 1 pkt 8 i 9 ustawy o *pomocy społecznej*. Ponadto w zakresach 4 pracowników nie ujęto zadań wynikających z art. 119 ust. 1 pkt 6 powołanej ustawy. Jak wyjaśniono, pracownicy socjalni o ww. zadaniach zostali ustnie poinformowani przez kierownika ops, a nieujęcie w zakresach czynności wszystkich zadań spowodowane było nadmiarem obowiązków służbowych.

Nieokreślenie w zakresach czynności pracowników socjalnych zadań wynikających z ww. przepisu, zdaniem NIK, mogło utrudniać realizację zadań związanych z identyfikowaniem, monitorowaniem sytuacji społecznej i niesieniem adekwatnej do potrzeb pomocy.

Pracownicy socjalni kontrolowanych podmiotów, za wyjątkiem jednego ops, nie sporządzali zbiorczych dokumentów potwierdzających dokonywanie analiz i ocen zjawisk, które powodowały zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej. Czynności związane z realizacją tych zadań polegały na analizie sytuacji osób, z którymi przeprowadzano rodzinne wywiady środowiskowe; prowadzeniu postępowań administracyjnych celem wydania stosownych decyzji przyznających lub odmawiających udzielenia odpowiedniej formy pomocy; pozyskiwaniu informacji z innych źródeł (np. od sąsiadów, dzielnicowych, kuratorów sądowych, pedagogów szkolnych, pielęgniarek środowiskowych); patrolowaniu wspólnie z Policją miejsc ewentualnego przebywania bezdomnych.

Jedynie w **MOPS w Sieradzu** opracowywano prognozy potrzeb w zakresie pomocy społecznej z rejonu opiekuńczego, w celu ujęcia ich w projekcie planu finansowego na dany rok.

W **MOPS w Nisku** dokonywano analizy i oceny zjawisk, które powodowały zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej, identyfikując bezdomnych w okresie zimowym oraz obejmując ich innymi formami pomocy społecznej; przeprowadzając wywiady środowiskowe dla ustalania praw do uzyskania pomocy społecznej; analizując – we współpracy z sądem – środowiska niewydolne wychowawczo w celu przydzielenia asystentów rodziny.

W **MOPS w Brzegu** jako przykład dokumentowania działań w tym zakresie pracownicy wskazali na zapisy w wywiadach środowiskowych, w których odnotowywali fakt poinformowania o realizowanych i możliwych do uzyskania formach wsparcia.

Pracownicy socjalni kontrolowanych podmiotów w sposób niewystarczający inicjowali nowe formy pomocy. Każdy ze skontrolowanych ops, wykorzystał możliwości wynikające z realizacji projektów i programów, jednak w różnym stopniu, nie zawsze aplikując i uczestnicząc we wszystkich dostępnych inicjatywach. Czynniki ograniczającymi były m.in.: konieczność zapewnienia wkładu własnego; brak chętnych do udziału w projektach w przypadku małych gmin, ze względu na mniejszą skalę występujących problemów; braki kadrowe i czasowe oraz brak odpowiedniej infrastruktury. W gminach biednych, o wysokim poziomie bezrobocia, były to bariery utrudniające bądź wręcz uniemożliwiające, aplikowanie i realizację ww. programów i projektów na poziomie adekwatnym do potrzeb.

MOPS w Nidzicy uczestniczył w realizacji 6 projektów spośród 15 dostępnych. Jak wyjaśniła kierownik ops, podejmując decyzję o uczestnictwie w konkretnych programach/projektach, kierowano się zdiagnozowanymi lokalnymi potrzebami występującymi na terenie działania MOPS oraz wnioskami zainteresowanych beneficjentów i organizacji pozarządowych, a także propozycjami pracowników socjalnych.

GOPS w Gaci nie był w stanie realizować wszystkich programów czy projektów ze względów, m.in. finansowych oraz – jak tłumaczono – braku chętnych do udziału w projektach (mała gmina, a co za tym idzie mniejsza skala występujących problemów).

OPS w Nisku realizował 19 projektów i programów przeciw wykluczeniu społecznemu. Nierealizowanie większej liczby programów związane było z brakiem odpowiedniej infrastruktury, środków finansowych niezbędnych na wkład własny oraz szczupłością kadry.

Spośród 189 ankietowanych beneficjentów ops – 151 (79,9%) potwierdziło fakt informowania ich przez pracowników socjalnych o możliwości uczestnictwa w projektach i programach przeciw wykluczeniu społecznemu, a 170 (89,9%) – o możliwych do udzielenia formach pomocy. Przekazanie informacji o możliwości uczestnictwa w projektach i programach potwierdziło od 55% beneficjentów (w **OPS w Białej Piskiej**) do 100% (w **OPS w Łasku**), zaś o możliwych formach pomocy – od 77% beneficjentów (w **OPS w Strzyżowie**) do 100% (w **OPS w Łasku i Ozorkowie**).

Informacje dotyczące możliwości skorzystania z aktualnie realizowanych programów pomocowych zapisane zostały w treści 59 (24%) spośród 246 zbadanych wywiadów środowiskowych (**w OPS w Nisku, Lubczy, Brzegu, Bartoszych i Łasku**). Zapisy zachęcające zaś do przekazania informacji innym osobom o możliwości zwrócenia się do ops i skorzystania z pomocy zostały zawarte w treści 3 (1,2%) wywiadów (**w OPS w Lubczy**).

Zdaniem NIK, w celu skutecznego rozpoznawania i identyfikowania sytuacji społecznej zasadnym byłoby zadbanie o większą ofensywność ze strony pracowników ops oraz dociekliwość w monitorowaniu środowiska lokalnego i identyfikowaniu takich osób, a także życzliwość w rozwiązywaniu ich problemów. Ważna jest także otwartość na współpracę z podmiotami posiadającymi informacje o potencjalnych beneficjentach pomocy społecznej oraz większa kreatywność w poszukiwaniu efektywnych form takiej współpracy. Prawidłowa realizacja tych zadań, w większym stopniu niż od przepisów prawa, uzależniona jest od właściwej organizacji pracy w ops oraz kwalifikacji, predyspozycji i motywacji zatrudnionych tam pracowników.

Ankietowani pracownicy socjalni wszystkich ops, poza **GOPS w Gaci** wskazali, że nie posiadali wystarczającego czasu, aby należycie realizować pracę socjalną w zakresie identyfikacji i monitorowania sytuacji społecznej. Jako przyczyny tego stanu wymieniali m.in. zbyt dużą liczbę podopiecznych; nadmiar obowiązków; obciążenie pracą biurową i administracyjną; ograniczoną współpracę lub jej brak ze strony innych instytucji; brak dostępu do komputera i przestarzały sprzęt.

Ograniczenia w prawidłowej realizacji pracy socjalnej – na które wskazali ankietowani dziesięciu ops (**w Łasku, Ozorkowie, Namysłowie, Strzyżowie, Lubczy, Bartoszych, Brzegu, Sieradzu, Nidzicy i Nisku**) – spowodowane były ponadto brakiem odrębnych pomieszczeń do przeprowadzenia niekrępujących rozmów, odpowiedniego zabezpieczenia infrastrukturalnego w postaci dostępu do internetu w punktach rejonowych oraz miesięcznego limitu kilometrów. Także brak środków na finansowanie szkoleń specjalistycznych, skutkowało niewystarczającym przygotowaniem pracowników socjalnych do identyfikowania i monitorowania sytuacji społecznej. Jako kolejną przyczynę ankietowani pracownicy socjalni wymienili wykonywanie przez nich innych zadań niż te związane z pomocą społeczną, np. realizację dodatków mieszkaniowych; świadczeń rodzinnych; funduszu alimentacyjnego; obsługi kasy ośrodka; prac związanych ze stypendiami; szacowaniem strat po ulewach i suszach; sporządzaniem opinii na zlecenia innych podmiotów.

W ocenie NIK, znaczne obciążenie obowiązkami niezwiązanymi bezpośrednio z udzielaniem pomocy społecznej stwarza ryzyko nierzetelnego realizowania obowiązków przez pracowników socjalnych, np. ograniczenia ich aktywności w podejmowaniu współpracy z innymi podmiotami.

Skutecznej realizacji pracy socjalnej nie ułatwiał również brak wsparcia dla pracowników ze strony osób zatrudnionych w specjalistycznych zawodach (np. radcy prawnego, psychologa). Pracownicy socjalni nie otrzymali takiej pomocy w sytuacjach tego wymagających w **OPS w Łasku, Ozorkowie, Bartoszych i Sieradzu**. Trzech – spośród dziesięciu pracowników **OPS w Namysłowie** – wskazało na stwarzanie barier przez kierownictwo ops i gminy w realizacji niestandardowych działań związanych z identyfikacją osób i niesieniem pomocy społecznej oraz w uczestnictwie w programach i projektach służących zapobieganiu wykluczeniu społecznemu.

Z dniem 31 grudnia 2013 r. wszedł w życie przepis art. 121a ust. 1 ustawy o *pomocy społecznej*, regulujący zagadnienie poradnictwa prowadzonego przez supervisorów pracy socjalnej. Do dnia zakończenia kontroli, Minister Pracy i Polityki Społecznej nie skorzystał z delegacji ustawowej i nie wydał przepisów wykonawczych dotyczących wytycznych i standardu dla superwizji pracy socjalnej.

Skutkiem tego pracownicy socjalni tych ops nie korzystali z prawa do poradnictwa. Kierownicy sześciu ops (**w Łasku, Sieradzu, Ozorkowie, Strzyżowie, Lubczy i Nisku**) jako przyczynę takiego stanu wskazali brak przepisów wykonawczych regulujących ww. materię.

Zdaniem dyrektora **MOPS w Nidzicy** *zajęcia superwizyjne odgrywają ogromną rolę w pracy pracowników socjalnych i asystentów rodziny, podwyższają jakość pracy, pozwalają dostrzec szereg mechanizmów i procesów psychologicznych towarzyszących procesowi udzielania pomocy, pomagają również uzyskać wgląd we własne schematy tworzenia relacji z osobą wspomaganą. Przyczynia się to w konsekwencji do poszerzenia wiedzy pracowników socjalnych na temat możliwych sposobów identyfikowania potencjalnych beneficjentów pomocy społecznej oraz ich potrzeb.*

Opracowanie przez ministra ds. zabezpieczenia społecznego – w trybie art. 121a ust. 3 cyt. ustawy – wytycznych jak i standardu dla superwizji pracy socjalnej, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, mogłoby przyczynić się do wzmocnienia kompetencji zawodowych i zapewnienia wysokiego poziomu świadczonych usług, koniecznych do prawidłowej realizacji zadań związanych z identyfikowaniem i monitorowaniem potencjalnych beneficjentów pomocy społecznej.

3.1.5. Działania, w tym nieobowiązkowe, podejmowane przez ops służące ujawnianiu potencjalnych beneficjentów pomocy społecznej

Pracownicy socjalni poszczególnych ops stosowali różnorodne metody służące wyszukiwaniu osób mających trudności z ujawnieniem swoich potrzeb bądź monitorowaniu sytuacji osób już ujawnionych. Sposoby postępowania w tym zakresie uzależnione były od inwencji i zaangażowania pracowników ops oraz od zrozumienia wagi zjawiska. Liczba podejmowanych inicjatyw była uzależniona od posiadanej przez nich wiedzy i doświadczenia, nabywanych m.in. w trakcie szkoleń i kursów, gdzie pozyskiwano informacje np. o możliwości aplikowania do programów i projektów przeciw wykluczeniu społecznemu. Warunkiem niezbędnym aktywności danego ops w aplikowaniu do programów i projektów dofinansowanych ze środków Unii Europejskiej, oprócz zabezpieczenia w budżetach gmin odpowiednich środków na wkład własny, było posiadanie przeszkolonej i wyspecjalizowanej kadry, otwartej na każdą niekonwencjonalną inicjatywę możliwą do zastosowania.

Dobre praktyki

MOPS w Nidzicy w ww. celu m.in.:

- rozpoznawał potrzeby społeczne i ujawniał potencjalnych beneficjentów pomocy w trakcie prowadzenia kampanii informacyjnych i realizacji programów, np.: „Postaw na rodzinę”; „Zachowaj trzeźwy umysł”; „Rodzina – najcieplejsze miejsce pod słońcem”;
- podejmował działania, polegające m.in. na:
 - zrealizowaniu filmu edukacyjnego pt. „Głuche wołanie o pomoc”, którego przesłaniem było uwidocznienie problemu przemocy w rodzinie;
 - prowadzeniu klubu opiekuńczo-wychowawczego dla rodziców dzieci poniżej 7 roku życia;
 - prowadzeniu adresowanych do młodzieży konkursów wiedzy, muzycznych, plastycznych i innych, w ramach których propagowano treści m.in. związane z wartościami rodzinnymi, zapobieganiem przemocy w rodzinie i z profilaktyką uzależnień.

W **MOPS w Sieradzu** dobrymi praktykami, pozwalającymi dotrzeć do osób mających trudności z ujawnieniem swoich potrzeb, były m.in.:

- spotkania z udziałem przedstawicieli Policji, Straży Miejskiej, Urzędu Miasta, SP ZOZ w celu ustalenia wewnętrznych procedur postępowania w zakresie udzielania wsparcia osobom bezdomnym; wspólne z Policją patrolowanie miejsc gromadzenia się osób bezdomnych w okresie zimowym;

- spotkania o charakterze informacyjno-promocyjnym, na które zapraszani byli m.in. beneficjenci korzystający z pomocy Ośrodka Adaptacyjnego; Warsztatu Terapii Zajęciowej; Domu Dziennego Pobytu; świetlic środowiskowych; przedstawiciele organizacji pozarządowych; mediów publicznych; pracownicy socjalni innych jednostek;
- zatrudnienie asystentów rodziny;
- współpraca z UM Sieradza w zakresie organizacji pracy wolontariuszy podczas akcji „NIE nowotworom u dzieci”;
- uczestnictwo w projekcie systemowym Regionalnego Centrum Polityki Społecznej „Wsparcie i podnoszenie kwalifikacji zawodowych kadr pomocy społecznej i integracji społecznej”. Miało ono na celu wypracowanie na poziomie Powiatu Sieradzkiego Platformy Współpracy Międzyinstytucjonalnej, polegającej na inicjowaniu, realizacji i monitoringu wspólnych działań, podjętych w oparciu o zidentyfikowane potrzeby społeczne.

Dobre praktyki

Pozytywny wpływ na pogłębienie wzajemnej wiedzy i poznanie praktyk innych jednostek, z zakresu identyfikacji i monitorowania problemów społecznych, miała wymiana doświadczeń w trakcie spotkań w grupach ośrodków pomocy społecznej oraz podczas szkoleń i konferencji z udziałem m.in. organizacji społecznych i pozarządowych. Wszystkie ze skontrolowanych ops, poza **MOPS w Nisku**, uczestniczyły z mniejszym lub większym zaangażowaniem w tego typu aktywności. Wartym rozpropagowania przykładem wymiany wiedzy i doświadczenia były inicjatywy podjęte przez pracowników **MOPS w Sieradzu**, którzy uczestniczyli w 11 szkoleniach i konferencjach m.in. nt. aktywizacji osób w wieku 50+; regionalnej polityki przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz przemocy ze względu na płeć; pomocy społecznej w regionie łódzkim; roli i znaczenia zawodu pracownika socjalnego dla lokalnej społeczności. W szczególności w:

- szkoleniu dla kadr pomocy społecznej pt.: „Katalog Dobrych Praktyk w Zakresie Stosowania Standardów oraz Standardy Usług Pomocy Społecznej”;
- szkoleniu w PUP z udziałem pracowników innych ops, dotyczącym współpracy w zakresie stosowania znowelizowanych ustaw;
- spotkaniach organizowanych przez UM z przedstawicielami organizacji pozarządowych współpracujących z samorządem miasta, na których omawiano bieżące i nowe inicjatywy społeczne.

W ocenie NIK, istotna – w identyfikacji problemów społecznych – jest wymiana doświadczeń, której efektem będzie pozyskanie wiedzy o metodach wykorzystywanych przez inne podmioty, odmiennych niż stosowane przez dany ops.

Jedną z metod przybliżających potencjalnym beneficjentom rodzaje usług świadczonych przez ops była promocja ich w mediach. Skala wykorzystania możliwości promowania form pomocy uzależniona była zarówno od dostępności do nich (tj. funkcjonowania mediów na rynku lokalnym), jak i od kreatywności pracowników socjalnych danego ops. Spośród skontrolowanych podmiotów 8 z nich wykazało się stosunkowo dużą aktywnością i przedstawiało swoją ofertę w dostępnych mediach. Swojej oferty nie promowały **OPS w Lubszy i Łasku**, zaś **OPS w Ozorkowie i Nisku** – w niewielkim zakresie.

W **OPS w Lubszy** niepromowanie w mediach spowodowane było głównie brakiem środków finansowych na zatrudnienie osoby zajmującej się taką promocją.

Dobre praktyki

Warte zaprezentowania i rozpropagowania były czynności informacyjno-promocyjne zrealizowane przez **MOPS w Sieradzu**, które polegały na:

- udzieleniu 12 wywiadów i przekazaniu 15 informacji przez dyrektora MOPS w rozgłośni regionalnej,
- zamieszczeniu w 2 regionalnych tygodnikach 8 artykułów i 3 informacji o projekcie „Uwierz w siebie” oraz 6 informacji w telewizji SIERADZKA TV MEDIA,
- opublikowaniu 17 artykułów na stronach: <http://sieradz.com.pl>, www.tvn24.pl, <http://sieradz.naszemiasto.pl>.

W ocenie NIK, brak promowania w mediach dostępnych form pomocy społecznej, w tym dotyczących realizowanych programów przeciw wykluczeniu społecznemu, mógł skutkować ograniczeniem wiedzy potencjalnych beneficjentów pomocy społecznej w tym zakresie.

Dobre praktyki

Rzetelne monitorowanie sytuacji społecznej wspomagały porozumienia zawarte przez ops z powiatowymi urzędami pracy na podstawie przepisu art. 50 ust. 2 pkt 2 i ust. 3 ustawy *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*. Porozumienia – zgodnie z przepisem cyt. ustawy – na podstawie których ops i powiatowe urzędy pracy winny informować się wzajemnie o planowanych działaniach wobec osób bezrobotnych, zawarło dziesięć z dwunastu skontrolowanych ops. Porozumień takich nie zawarły **OPS w Ozorkowie** i **w Sieradzu**, zaś **MGOPS w Strzyżowie** nie realizował swoich obowiązków wynikających z zawartego porozumienia.

MGOPS w Strzyżowie nie złożył, mimo zawartego porozumienia, wniosków do PUP o wydanie osobom bezrobotnym skierowań w celu podpisania kontraktów socjalnych. Jak wyjaśniono, spowodowane to było faktem, że nie wszystkie czynności wynikające z zapisów tego porozumienia dokumentowano w formie pisemnej, gdyż procedury te pochłaniały zbyt dużo czasu.

OPS w Ozorkowie nie wystąpił do PUP z inicjatywą zawarcia takiego porozumienia i z wnioskami o skierowanie bezrobotnych do uczestnictwa w kontrakcie socjalnym bądź programach aktywizujących, gdyż – zdaniem kierownika ops – nie zaistniała taka konieczność.

W ocenie NIK, w regionach o wysokim wskaźniku bezrobocia, zawarcie i realizacja porozumienia z PUP mogłyby przyczynić się do poszerzenia zakresu pomocy świadczonej beneficjentom.

W żadnej ze skontrolowanej gmin nie udzielano zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie na podstawie art. 43 ustawy *o pomocy społecznej*. Przyczyną tego mogło być nieuchwalenie przez rady 9 z 12 gmin warunków, trybu przyznawania i zwrotu zasiłku. Osiem ops nie podjęło działań zmierzających do opracowania zasad przyznawania ww. zasiłku, pomimo obowiązków w tym zakresie, wynikających ze statutów tych jednostek. Tylko **OPS w Namysłowie** wykazał inicjatywę i wystąpił z projektem stosownej uchwały, lecz – nie została ona przyjęta – m.in. z powodu sytuacji finansowej Gminy.

W **OPS w Ozorkowie** nie uchwalono procedury udzielania pomocy na ekonomiczne usamodzielnienie się. Kierownik ops nie wystąpił do Rady Gminy z wnioskiem o podjęcie uchwały w tej sprawie, z uwagi – jego zdaniem – na brak beneficjentów zainteresowanych tą formą pomocy.

Przyczyną nieudzielania ww. zasiłku przez **OPS w Namysłowie** było m.in. niepodjęcie uchwały w tej sprawie, podyktowane ograniczonymi środkami finansowymi gminy oraz faktem, że do tej pory

nie było osób zainteresowanych tą formą pomocy, a środkami na podobny cel (założenie działalności gospodarczej) dysponowały powiatowe urzędy pracy.

W **OPS w Nisku, Nidzicy i w Brzegu** rady podjęły stosowne uchwały, ale pomimo tego nie udzielono tych świadczeń w okresie objętym kontrolą.

W ocenie NIK, przepis art. 43 ust. 10 ustawy *o pomocy społecznej* umożliwia podjęcie przez organ stanowiący gminy stosownej uchwały, niezależnie od ewentualnego wystąpienia sytuacji uzasadniającej udzielenie pomocy w tej formie. W związku z tym zasadnym byłoby podjęcie przez ops inicjatywy w celu ustalenia zasad udzielania takiej pomocy.

3.1.6. Postulowane zmiany zgłoszone przez ops mające na celu usprawnienie procesu identyfikowania i monitorowania problemów społecznych

Kierownicy skontrolowanych ops, dla poprawy skuteczności podejmowanych przez ośrodki działań w celu rozpoznania sytuacji społecznej, wskazywali na potrzebę zbudowania systemu, który obejmowałby wskazówki, metody i dobre praktyki, pozwalające ośrodkom na diagnozowanie, analizowanie i ocenę tych problemów. W sześciu z dwunastu skontrolowanych ops (**w Nisku, Bartoszycach, Ozorkowie, Sieradzu, Białej Piskiej oraz Nidzicy**) podjęto próby zbudowania systemu. Jednakże, zdaniem NIK, były to jedynie rutynowe działania dotyczące organizacji pomocy, wymagane przepisami ustawy *o pomocy społecznej*. Nie stanowiły one postulowanego zbioru zasad i procedur, lecz były standardowymi praktykami, podniesionymi przez kierowników ops do rangi „systemu monitorowania i diagnozowania potrzeb”.

Na przykład w **OPS w Ozorkowie**, według opinii jego kierownika, na system taki składały się praca środowiskowa realizowana przez pracowników socjalnych, we współpracy m.in. z organizacjami społecznymi; stowarzyszeniami; instytucjami oświatowymi, kulturalnymi, służby zdrowia; radnymi; sołtysami; urzędem pracy; policją i kuratorami sądowymi. W ramach systemu m.in.: dokonywano diagnozy; kompletowano dokumenty; opracowywano plan postępowania; przeprowadzano wizyty kontrolne; nawiązywano – w miarę potrzeb – kontakty z psychologami, pedagogami szkolnymi oraz odpowiednimi instytucjami, a także angażowano beneficjenta w rozwiązanie własnego problemu.

W ocenie kierownika **OPS w Nisku** przyczyną nieskutecznego przepływu informacji o osobach potrzebujących wsparcia był brak regulacji prawnych w zakresie współpracy na rzecz poprawy funkcjonowania pomocy społecznej oraz brak zainteresowania wśród jednostek Gminy problemami pomocy. Kierownik ops wskazał, że *nie było też ustawowych narzędzi do dyscyplinowania innych podmiotów do działań na rzecz potrzebujących, a sposoby rozwiązywania problemów cedowane były na pracowników pomocy społecznej*.

Kierownicy jedenastu ops, za wyjątkiem **MOPS Brzegu**, wskazali na konieczność wprowadzenia ustawowego obowiązku stworzenia systemu w zakresie identyfikowania i monitorowania. Ich zdaniem, w ramach systemu należałoby m.in.:

- powołać zespoły zadaniowe składające się z przedstawicieli poszczególnych jednostek w gminie, których zadaniem byłoby diagnozowanie, gromadzenie danych, analizowanie oraz ocena konkretnych problemów;
- określić ustawowo koordynatora zadań zapisanych do realizacji w różnych ustawach;
- szczegółowo wskazać obowiązki w zakresie współpracy i wymiany informacji pomiędzy ops i innymi podmiotami podlegającymi różnym szczeblom administracji rządowej i samorządowej;
- określić sposób i metody efektywnego diagnozowania sytuacji społecznej poprzez ich ujednolicenie i opracowanie standardów w tym zakresie dla wszystkich jednostek.

4.1 Przebieg kontroli

Przygotowanie kontroli

Problematyka dotycząca rozpoznawania i monitorowania sytuacji społecznej przez ops nie była dotychczas przedmiotem kontroli NIK. W I półroczu 2014 r. zostały przeprowadzone kontrole rozpoznawcze w 6 ops w ww. zakresie, obejmujące lata 2012–2013. W 2013 r. NIK przeprowadziła m.in. kontrole: *P/13/110 Zatrudnienie socjalne jako instrument działań na rzecz rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej oraz wzmocnienia aktywności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym* oraz *P/13/102 Realizacja kontraktów socjalnych przez miejskie i gminne ośrodki pomocy społecznej*, których tematyka pośrednio odnosiła się do poruszanych w trakcie niniejszej kontroli pojedynczych zagadnień.

Wybór jednostek do kontroli został dokonany w sposób celowy. Każda jednostka organizacyjna NIK dokonała wyboru do kontroli po jednym ops: miejskim, miejsko-gminnym i gminnym, biorąc pod uwagę te, na obszarze których występował najwyższy wskaźnik bezrobocia. W kontroli wzięły udział 4 Delegatury NIK: w Olsztynie, Opolu, Łodzi i Rzeszowie.

Postępowanie kontrolne

Kontrolą objęto okres od dnia 1 stycznia 2012 r. do 30 czerwca 2014 r. Czynności kontrolne przeprowadzono w 12 ops w okresie od 23 czerwca do 30 września 2014 r.

W wystąpieniach pokontrolnych kierowanych do kierowników skontrolowanych jednostek Najwyższa Izba Kontroli wniosła m.in. o:

1. Podjęcie działań mających na celu dostosowanie strategii rozwiązywania problemów społecznych do wymogów wynikających z przepisu art. 16b ust. 2 ustawy o *pomocy społecznej* lub uwzględnienie ich w trakcie prac nad projektami nowych strategii oraz aktualizowanie jej zapisów w razie ewentualnych zmian sytuacji społecznej i przepisów prawnych.
2. Opracowywanie dokumentów pn. Ocena zasobów pomocy społecznej z uwzględnieniem organizacji pozarządowych współuczestniczących w realizacji zadań pomocy społecznej w gminie, zgodnie z przepisem art. 16a ust. 2 ustawy o *pomocy społecznej*.
3. Dokonanie rzetelnej identyfikacji organizacji społecznych i pozarządowych, mogących posiadać informacje o potencjalnych beneficjentach pomocy społecznej na terenie gminy, jak też zintensyfikowanie i poszerzenie współpracy z możliwie największą liczbą podmiotów, o których mowa w przepisie art. 2 ust. 2 ustawy o *pomocy społecznej*.
4. Rozważenie możliwości utworzenia partnerskiego systemu współpracy z lokalnymi i powiatowymi organizacjami pozarządowymi jak również osobami prawnymi, wspierającymi realizację przez ops zadań z zakresu pomocy społecznej.
5. Udostępnienie na stronach BIP pełnych i rzetelnych informacji o wszystkich możliwych formach pomocy udzielanej przez ops, sposobach przyjmowania i załatwiania spraw, zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. c i pkt 3 lit. d ustawy o *dostępie do informacji publicznej* oraz bieżące ich aktualizowanie.
6. Podjęcie działań zmierzających do zatrudnienia wymaganej liczby pracowników socjalnych, zgodnie z przepisem art. 110 ust. 11 ustawy o *pomocy społecznej*.
7. Ujęcie w zakresach czynności pracowników socjalnych wszystkich zadań wynikających z przepisu art. 119 ust. 1 ustawy o *pomocy społecznej*.
8. Wystąpienie do powiatowych urzędów pracy z inicjatywą zawarcia porozumienia, o którym mowa w art. 50 ust. 2 i 3 ustawy o *promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* oraz realizowanie ich zapisów.

9. Rozważenie podjęcia inicjatywy, w celu uchwalenia przez rady gmin warunków i trybu przyznawania oraz zwrotu zasiłku celowego na ekonomiczne usamodzielnienie, na podstawie art. 43 ust. 10 ustawy o pomocy społecznej.

Przy formułowaniu ocen ogólnych kontrolowanej działalności ops stosowano następujące zasady:

- a) ocenę pozytywną formułowano, gdy w zakresie objętym kontrolą nie stwierdzono nieprawidłowości, albo gdy stwierdzone nieprawidłowości nie powodowały negatywnych następstw dla kontrolowanej działalności;
- b) ocenę pozytywną mimo stwierdzonych nieprawidłowości formułowano w przypadku, gdy ops podejmował działania służące zdiagnozowaniu sytuacji społecznej, lecz w swoich działaniach nie wykorzystywał pełnego zakresu wszystkich możliwości służących do identyfikowania i monitorowania sytuacji społecznej (np. związanych z obowiązkiem współpracy z podmiotami określonymi w przepisie art. 2 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej i wykorzystywaniem informacji posiadanych przez te podmioty, wypracowaniem i stosowaniem dobrych praktyk, w tym dotyczących aktywności związanej z uczestnictwem w szeroko rozumianych programach przeciw wykluczeniu społecznemu), lub realizował je z naruszeniem obowiązujących przepisów prawa (np. regulujących sposób upowszechniania informacji publicznej);
- c) ocenę negatywną można było sformułować, gdy ops nie realizował zadań objętych zakresem kontroli, w tym np. pracownicy socjalni nie realizowali ustawowych obowiązków związanych z rozpoznaniem sytuacji społecznej.

Oceny częściowe dla poszczególnych obszarów objętych kontrolą były uzależnione od zakresu i rzetelności działań podjętych przez jednostki kontrolowane na rzecz rozwiązania problemu identyfikacji i monitorowania sytuacji społecznej oraz eliminowania bądź ograniczenia skutków zagrożeń spowodowanych stale rosnącym potrzebom w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Ze względu na to, że problem identyfikacji i monitorowania sytuacji społecznej jest sferą trudną do obiektywnego zwymiarowania oraz z uwagi na niewystępowanie bezpośrednich uregulowań w obowiązującym stanie prawnym odnośnie ww. zagadnień, w kontroli nie ustalono ilościowych lub wartościowych progów istotności. Rzetelność, aktywność i skuteczność kontrolowanych ops w ww. zakresie podlegała indywidualnej ocenie przez kontrolera. Ustalenia dokonane we wszystkich obszarach poddanych kontroli były podstawą dokonania oceny skuteczności i prawidłowości stosowanych przez ops metod identyfikowania i monitorowania osób wymagających objęcia pomocą społeczną. Dodatkowym kryterium oceny skuteczności działań ops było niewystąpienie w okresie objętym kontrolą przypadku sytuacji kryzysowej, polegającej na ujawnieniu osoby wymagającej interwencji ze strony ops przez inny podmiot, np. przez media lub kontrolera, o którym ops nie posiadał stosownej wiedzy.

Podczas kontroli wystąpiono do właściwych miejscowo podmiotów mogących posiadać informacje o potencjalnych beneficjentach pomocy społecznej, z którymi ops współpracowały lub mogły współpracować. Przeprowadzano również anonimowe badania ankietowe wśród beneficjentów pomocy społecznej udzielanej przez ops oraz przez inne organizacje pozarządowe i społeczne, jak również wśród pracowników socjalnych ops.

Kierownicy jednostek kontrolowanych nie zgłosili zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych.

W wyniku kontroli nie kierowano zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych.

Realizacja wniosków

Wszystkie objęte kontrolą podmioty poinformowały o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych. Według stanu na dzień 31 marca 2015 r., z 50 skierowanych wniosków, 38 (tj. 76%) – zrealizowano, zaś 12 – pozostawało w realizacji.

Tabela nr 1

Realizacja wniosków pokontrolnych

Jednostka kontrolowana	Wnioski ogółem	w tym zrealizowane	w tym w realizacji
Ośrodek Pomocy Społecznej w Nisku	5	3	2
Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Strzyżowie	6	5	1
Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Gaci	7	6	1
Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Sieradzu	3	3	-
Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy w Łasku	5	5	-
Ośrodek Pomocy Społecznej w Ozorkowie	7	5	2
Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Brzegu	1	1	-
Ośrodek Pomocy Społecznej w Namysłowie	4	1	3
Ośrodek Pomocy Społecznej w Lubczy	2	2	-
Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Nidzicy	1	1	-
Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Białej Piskiej	5	4	1
Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Bartoszycach	4	2	2
Razem	50	38	12

Wykaz podmiotów objętych kontrolą wraz z ocenami sformułowanymi w wyniku kontroli

Jednostka kontrolowana	Kierownik jednostki kontrolowanej	Ocena jednostki kontrolowanej
Ośrodek Pomocy Społecznej w Nisku	Ewa Tłusta, Kierownik MOPS od dnia 7.02.2014 r., Krystyna Wszolek, Kierownik MOPS od dnia 1.05.1990 r. do dnia 6.02.2014 r.	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Strzyżowie	Alina Banek, Kierownik MGOPS	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Gaci	Agata Przybylska, Kierownik GOPS	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Sieradzu	Krzysztof Bejmert, Dyrektor MOPS	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy w Łasku	Tamara Szymko, Kierownik MGOPS	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Ośrodek Pomocy Społecznej w Ozorkowie	Witold Jerzak, Kierownik GOPS	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Brzegu	Sebastian Matuszewski, Kierownik MOPS	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Ośrodek Pomocy Społecznej w Namysłowie	Anna Gałczyńska, Kierownik MGOPS	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Ośrodek Pomocy Społecznej w Lubczy	Barbara Pacak, Kierownik GOPS	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Nidzicy	Danuta Kamińska, Dyrektor MOPS	pozytywna
Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Białej Piskiej	Barbara Galak, Kierownik MGOPS	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Bartoszychach	Krystyna Jakubiak, Kierownik GOPS	pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości

Analiza stanu prawnego

Zasady udzielania pomocy społecznej przez ops zostały uregulowane w ustawie o *pomocy społecznej*. Zgodnie z przepisem art. 2 ust. 2 ww. ustawy – pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi; Kościołem Katolickim; innymi kościołami; związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi. Zgodnie z treścią przepisu art. 15 cyt. ustawy, pomoc społeczna polega w szczególności na: przyznawaniu i wypłacaniu świadczeń; pracy socjalnej; prowadzeniu i rozwoju niezbędnej infrastruktury socjalnej; analizie i ocenie zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej; realizacji zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb społecznych; rozwijaniu nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb.

Ops realizują zadania określone w przepisie art. 17 i 18 cyt. ustawy, tj. zadania własne gminy o charakterze obowiązkowym, zadania własne gminy oraz zlecone gminie z zakresu administracji rządowej. Przepis art. 36 ww. ustawy określa formy udzielanej pomocy społecznej. Wyróżnia się dwa podstawowe rodzaje świadczeń: świadczenia pieniężne i niepieniężne. Do świadczeń pieniężnych zalicza się m.in.: zasiłek stały; zasiłek okresowy; zasiłek celowy i specjalny zasiłek celowy; zasiłek i pożyczka na ekonomiczne usamodzielnienie; wynagrodzenie należne opiekunowi z tytułu sprawowania opieki przyznane przez sąd. Do świadczeń niepieniężnych należą m.in.: praca socjalna; bilet kredytowany; opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne i na ubezpieczenie społeczne; pomoc rzeczowa, w tym na ekonomiczne usamodzielnienie; sprawienie pogrzebu; schronienie; posiłek; niezbędne ubranie; usługi opiekuńcze (w tym usługi specjalistyczne) w miejscu zamieszkania; mieszkania chronione; pobyt i usługi w domu pomocy społecznej.

Świadczenia są udzielane na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego albo innej osoby, za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego (przepis art. 102 ust. 1 ustawy o *pomocy społecznej*) lub z urzędu (przepis art. 102 ust. 2 ww. ustawy).

Obowiązki pracowników ops związane z monitorowaniem sytuacji społecznej w celu rozpoznania potrzeb osób wymagających objęcia pomocą społeczną zostały określone w przepisie art. 119 ust. 1 pkt 2, 6, 7, 8 i 9 ustawy o *pomocy społecznej*. Należą do nich: dokonywanie analizy i oceny zjawisk, które powodują zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej oraz kwalifikowanie do uzyskania tych świadczeń; pobudzanie społecznej aktywności i inspirowanie działań samopomocowych w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych osób, rodzin, grup i środowisk społecznych; współpraca i współdziałanie z innymi specjalistami w celu przeciwdziałania i ograniczania patologii i skutków negatywnych zjawisk społecznych, łagodzenie skutków ubóstwa; inicjowanie nowych form pomocy osobom i rodzinom mającym trudną sytuację życiową oraz inspirowanie powołania instytucji świadczących usługi służące poprawie sytuacji takich osób i rodzin; współuczestniczenie w inspirowaniu, opracowaniu, wdrożeniu oraz rozwijaniu regionalnych i lokalnych programów pomocy społecznej ukierunkowanych na podniesienie jakości życia.

Obowiązek zapewnienia realizacji zadań pomocy społecznej, zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o *pomocy społecznej*, spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego oraz na organach administracji rządowej w zakresie ustalonym ustawą. Stosownie do przepisu art. 110 ust. 1 tej ustawy zadania pomocy społecznej w gminach wykonują jednostki organizacyjne – ośrodki pomocy społecznej.

Ops m.in. przygotowują ocenę zasobów pomocy społecznej oraz opracowują strategię rozwiązywania problemów społecznych.

Zgodnie z art. 16a ust. 1, 2 i 3 ustawy *o pomocy społecznej* – obowiązującym od dnia 3 maja 2011 r. – gmina, powiat i samorząd województwa przygotowują ocenę zasobów pomocy społecznej w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej. Zasoby te obejmują w szczególności infrastrukturę, kadre, organizacje pozarządowe i nakłady finansowe na zadania pomocy społecznej bez względu na podmiot je finansujący i realizujący. Ocena zaś obejmuje osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej, rodzaje ich problemów oraz ich rozkład ilościowy.

Obowiązujący od dnia 3 maja 2011 r. przepis art. 16b ust. 1 i 2 ww. ustawy stanowi, że gmina i powiat opracowują strategię rozwiązywania problemów społecznych, a samorząd województwa strategię w zakresie polityki społecznej. Zawierają one w szczególności: diagnozę sytuacji społecznej; prognozę zmian w zakresie objętym strategią; określenie: celów strategicznych projektowanych zmian, kierunków niezbędnych działań, sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych, wskaźników realizacji działań.

Zgodnie z przepisem art. 110 ust. 11 ustawy *o pomocy społecznej* – w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2014 r. – ops zatrudnia pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik socjalny na 2 tys. mieszkańców, nie mniej jednak niż trzech pracowników. Od 1 stycznia 2015 r., zgodnie z tym przepisem, ops zatrudnia pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na 2 tys. 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.

Istotnym zagadnieniem dla identyfikowania potencjalnych beneficjentów pomocy społecznej jest realizowanie przez ops obowiązków udostępniania informacji, m.in. o możliwych formach pomocy społecznej, które zostały sprecyzowane w ustawie *o dostępie do informacji publicznej*. Zgodnie z przepisem art. 4 ust. 1 pkt 4 cyt. ustawy, obowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. c i pkt 3 lit. d ww. ustawy, udostępnieniu podlega informacja publiczna, w szczególności o podmiotach, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o przedmiocie działalności i kompetencjach, zasadach funkcjonowania podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1, w tym o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw. Zgodnie z art. 8 ust. 1, 2 i 3 ustawy *o dostępie do informacji publicznej*, tworzy się urzędowy publikator teleinformatyczny – Biuletyn Informacji Publicznej – w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej, w postaci ujednoliconego systemu stron w sieci teleinformatycznej. Informacje publiczne są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej przez podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 i 2. Podmioty te obowiązane są do udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji publicznych, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3, pkt 4 lit. a) tiret drugie, lit. c) i d) i pkt 5. Podmioty, o których mowa w zdaniu pierwszym, mogą udostępniać w Biuletynie Informacji Publicznej również inne informacje publiczne.

Wykaz aktów prawnych i publikacji dotyczących kontroli

1. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁶.
2. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁷.
3. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁸.
4. Raporty miesięczne za grudzień 2012 r. i grudzień 2013 r. pn. Bezrobocie rejestrowane w Polsce, przygotowywane przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej Departament Rynku Pracy.
5. Raport diagnostyczny pn. Innowacyjny model współpracy dla instytucji pomocy społecznej i rynku pracy, BD Center Rzeszów.
6. Iwona Sierpowska, Ustawa o pomocy społecznej. Komentarz. Wydanie II.

⁶ Dz. U. z 2015 r., poz. 163 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2014 r., poz. 782 ze zm.

⁸ j.t. Dz. U. z 2015 r., poz. 149

Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego
7. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego
8. Główny Inspektor Pracy
9. Rzecznik Praw Dziecka
10. Rzecznik Praw Obywatelskich
11. Szef Kancelarii Prezydenta RP
12. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
13. Szef Kancelarii Sejmu
14. Szef Kancelarii Senatu
15. Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
16. Senacka Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
17. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
18. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
19. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
20. Minister Pracy i Polityki Społecznej
21. Parlamentarzyści województwa podkarpackiego
22. Prezydenci miast, burmistrzowie oraz wójtowie gmin, w których przeprowadzono kontrole
23. Kierownicy jednostek objętych kontrolą



**MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ**

Warszawa, 27 maja 2015 r.

DPS-II.0811.1.2015

L. dz. 4209

**Pan
Wojciech Kutyla
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli**

Szanowny Panie Prezisie,

W odpowiedzi na przesłaną Informację Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli pn. „Działania ośrodków pomocy społecznej w zakresie rozpoznawania i monitorowania sytuacji społecznej” pismo z dnia 15 maja 2015 r. , znak: LRZ-4101-012-00/2014 uprzejmie informuję, że:

ad. 1.

Na podstawie zapisów art. 121a ust. 3 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r., Poz. 163) Minister Pracy i Polityki Społecznej może wydać rozporządzenie w sprawie supervizji pracy socjalnej. Procedura legislacyjna związana z wydaniem projektu tego rozporządzenia została rozpoczęta 25 kwietnia 2014 r. skierowaniem projektu rozporządzenia do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych.

Do projektu zgłoszono liczne uwagi merytoryczne, jak również uwagi o charakterze legislacyjnym. Rządowe Centrum Legislacji zwróciło uwagę, iż istnieje trudność w prawidłowym zrealizowaniu upoważnienia ustawowego (z uwagi na między innymi brak regulacji ustawowych w zakresie spraw przekazanych do uregulowania w projektowanym akcie wykonawczym a jednocześnie niewystarczający zakres ww. upoważnienia), a niektóre kwestie pozostają w sprzeczności z art. 92 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Rządowe Centrum Legislacji wskazało, że rozważenia wymaga nowelizacja ustawy o pomocy społecznej i dokonanie niezbędnych zmian ustawowych w tym zakresie. Najistotniejsze uwagi RCL wskazujące na brak podstaw do określenia w rozporządzeniu

dotyczyły: kwalifikacji superwizorów pracy socjalnej (osób ubiegających się o udział w szkoleniu dla superwizorów), określenia warunku zdania egzaminu przed uzyskaniem certyfikatu, określenia warunków jakie muszą spełniać podmioty prowadzące szkolenia dla superwizorów pracy socjalnej.

W chwili obecnej trwają prace legislacyjne dotyczące wprowadzenia niezbędnych zmian ustawowych umożliwiających wydanie Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej rozporządzenia w sprawie superwizji pracy socjalnej. Po wprowadzeniu zmian w ustawie o pomocy społecznej ponownie zostanie uruchomiona procedura związana z wydaniem rozporządzenia regulującego kwestie związane z superwizją pracy socjalnej.

ad. 2

Nie mogę zgodzić się z wnioskiem Najwyższej Izby Kontroli, aby Minister Pracy i Polityki Społecznej „przygotował standardy opisujące zasady współpracy z innymi podmiotami w celu skuteczniejszego rozpoznawania i monitorowania sytuacji społecznej.”

Zadania dla organu administracji rządowej, jakim jest Minister Pracy i Polityki Społecznej zostały określone w art. 23 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015 r. poz. 163).

Zadania te, to:

- „1) tworzenie koncepcji i określanie kierunków rozwoju w obszarze pomocy społecznej;*
- 2) zlecanie i finansowanie badań, ekspertyz i analiz w obszarze pomocy społecznej;*
- 3) monitorowanie standardów, o których mowa w art. 22 pkt 8;*
- 4) analiza skuteczności pomocy społecznej;*
- 5) inspirowanie i promowanie nowych form i metod działania, a także szkolenie kadr;*
- 6) nadzór merytoryczny nad szkoleniem w zakresie organizacji pomocy społecznej i specjalizacji w zawodzie pracownik socjalny;*
- 7) opracowywanie i finansowanie programów osłonowych;*
- 7a) finansowe wspieranie programów w określonym przez ministra obszarze pomocy społecznej, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego lub podmioty uprawnione, o których mowa w art. 25 ust. 1;*
- 8) (uchylony);*
- 9) określanie zadań administracji publicznej w zakresie utrzymania i rozwoju systemu informatycznego w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej w województwach, przekazywanie środków na współfinansowanie oraz sprawowanie nadzoru nad funkcjonowaniem tego systemu;*
- 10) współdziałanie z organizacjami pozarządowymi.*

1a. Do wyboru programów, o których mowa w ust. 1 pkt 7a, stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536, z późn. zm.).

1b. Minister może dokonywać kontroli i oceny realizacji programów, które wspiera finansowo.

2. (uchylony).

3. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw informatyzacji, określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) opis systemów teleinformatycznych, o których mowa w art. 17 ust. 1 pkt 17, art. 19 pkt 17, art. 21 pkt 7 i art. 22 pkt 12, stosowanych w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, zawierający strukturę systemu, wymaganą minimalną funkcjonalność systemu oraz zakres komunikacji między elementami struktury systemu, w tym zestawienie struktur dokumentów elektronicznych, formatów danych oraz protokołów komunikacyjnych i szyfrujących, o których mowa w art. 13 ust. 2 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565, z późn. zm.),*
- 2) wymagania standaryzujące w zakresie bezpieczeństwa, wydajności i rozwoju systemu,*
- 3) sposób postępowania w zakresie stwierdzania zgodności oprogramowania z opisem systemu - mając na uwadze zapewnienie jednorodności zakresu i rodzaju danych, która umożliwi ich scalanie w zbiór centralny, a także zachowanie zgodności z minimalnymi wymaganiami i sposobem stwierdzania zgodności oprogramowania, określonymi na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.*

4. W przypadku gdy realizacja zadań określonych w ustawie jest związana z przekazywaniem informacji za pomocą systemu teleinformatycznego, minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego nieodpłatnie udostępni podmiotom obowiązującym do przekazywania informacji na podstawie niniejszej ustawy oprogramowanie, które jest zgodne z wymaganiami określonymi przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w przepisach wydanych na podstawie ust. 3.

4a. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego może utworzyć rejestr centralny obejmujący dane dotyczące jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, a także dane dotyczące osób i rodzin, którym udzielono świadczeń pomocy społecznej, oraz form udzielonej pomocy społecznej, gromadzone przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej na podstawie przepisów ustawy, oraz może przetwarzać te dane na zasadach określonych

w przepisach o ochronie danych osobowych. Jednostki organizacyjne pomocy społecznej przekazują dane do rejestru centralnego, wykorzystując oprogramowanie, o którym w mowa w ust. 4.

5. Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, realizując zadania określone w ustawie związane z przekazywaniem informacji za pomocą środków komunikacji elektronicznej, uwzględnia zasadę równego traktowania wszystkich powszechnie użytkowanych w kraju systemów operacyjnych oraz uwzględnia potrzebę umożliwienia wszystkim podmiotom obowiązanych do przechowywania informacji w formie dokumentu elektronicznego, stosowania oprogramowania dostosowanego do używanych systemów informatycznych bez konieczności ponoszenia dodatkowych kosztów licencyjnych."

Wśród przedstawionych wyżej zapisów nie znajdują się zadania, ani dyspozycja ustawowa, o której mowa w wystąpieniu pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli. Dodatkowo ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) również nie zawiera dyspozycji ustawowej na mocy której Minister Pracy i Polityki Społecznej mógłby określić standardy współpracy jednostek samorządów terytorialnych, bądź jednostek organizacyjnych samorządów terytorialnych z innymi podmiotami w tym np. organizacjami pozarządowymi.

Dodatkowo pragnę zwrócić uwagę, że na mocy art. 16a ustawy o pomocy społecznej samorządy terytorialne wszystkich szczebli są zobowiązane do przygotowania oceny zasobów pomocy społecznej w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej. Trudno o bardziej czytelny przekaz dla jednostek organizacyjnych samorządów terytorialnych w zakresie rozpoznawania i monitorowania sytuacji społecznej.

Natomiast art. 16b ustawy o pomocy społecznej nakłada na m.in. gminę obowiązek opracowania strategii rozwiązywania problemów społecznych.

W ocenie resortu pracy i polityki społecznej nie może być bardziej czytelny niż wynikający z zapisów ustawowych obowiązek zadania realizowanego przez jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, jakim są ośrodki pomocy społecznej.

Dodatkową przesłanką przemawiającą przeciwko przygotowywaniu przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej standardów opisujących zasady współpracy jest kwestia finansowania realizacji takich standardów.

Przedstawione wyżej zadania są zadaniami własnymi i jako takie są finansowane ze środków własnych gmin.

Natomiast przygotowanie przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej standardów opisujących zasady współpracy ops z innymi podmiotami należy uznać za zadanie zlecone

jednostkom organizacyjnym samorządu terytorialnego, innym podmiotom lub organizacjom pozarządowym z zakresu administracji rządowej. Działanie takie wymaga:

po pierwsze - przygotowanie daleko idących zmian w ustawie o pomocy społecznej, które to zmiany określiłyby zakres przedmiotowy oraz podmiotowy współpracy ops z innymi podmiotami;

po drugie - określenia źródła finansowania zadania zleconego oraz wielkości środków finansowych, które budżet państwa przeznaczy na realizację dodatkowego zadania.

Przedstawiając powyższe wyjaśnienie uprzejmie informuję, że resort pracy i polityki społecznej nie widzi możliwości zrealizowania wniosku Najwyższej Izby Kontroli w zakresie opracowanie standardów opisujących zasady współpracy ops z innymi podmiotami w celu skuteczniejszego rozpoznawania i monitorowania sytuacji społecznej.

Uprzejmie informuję, że w odniesieniu do wniosków Najwyższej Izby Kontroli skierowanych do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast resort pracy i polityki społecznej nie ma możliwości zajęcia merytorycznego stanowiska.

Przesłany dokument zostanie przekazany, także w wersji elektronicznej, do wszystkich Dyrektorów Wydziałów Polityki Społecznej właściwych Urzędów Wojewódzkich z prośbą o przesłanie go do wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w województwie.

Z poparciem

MINISTER
z up. *Sam B*
Elżbieta Seredyn
Podsekretarz Stanu