



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.014.04.2017

P/17/070

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/070 – Rozwiązywanie problemów społeczno-ekonomicznych mieszkańców miast istotnie dotkniętych skutkami zmian gospodarczych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Maria Ossowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/134/2017 z dnia 19 lipca 2017 r. (dowody: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Wałbrzychu ¹ , ul. L. van Beethovena 1 58-300 Wałbrzych
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grażyna Urbańska, dyrektor MOPS ² (dowody: akta kontroli str. 3)

II. Ocena ogólna

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli³ w MOPS, w latach 2013-2016, podejmowano prawidłowe działania w zakresie pomocy społecznej w celu rozwiązania problemów mieszkańców Wałbrzycha, w tym określone w dokumentach strategicznych oraz programach i projektach uchwalanych przez Radę Miejską w Wałbrzychu.

W Ośrodku wywiązywano się z obowiązków w zakresie udziału w opracowywaniu i realizacji dokumentów strategicznych miasta, a także opracowywano i realizowano programy i projekty wynikające z właściwości rzeczowej MOPS, ograniczając monitorowanie ich realizacji do tych programów i projektów/działań.

W MOPS zapewniano finansowanie projektów/działań, pozyskując obok środków budżetowych Gminy Wałbrzych również dodatkowe źródła finansowania ich realizacji. Wydatki na realizację badanych przedsięwzięć poniesiono do wysokości przeznaczonych na ten cel środków, określanych w planach finansowych na kolejny badany rok budżetowy.

NIK zwraca uwagę, że wobec nieokreślenia w *Gminnych Strategiach Rozwiązywania Problemów Społecznych miasta Wałbrzycha na lata 2009-2015 i na lata 2016-2020* planowanych do osiągnięcia wartości wskaźników, harmonogramu realizacji poszczególnych zadań i sposobu dokonania wymiernej oceny pożądanego postępu w osiąganiu celów - ocena skuteczności ich realizacji przez MOPS była utrudniona.

¹ Dalej: MOPS lub Ośrodek.

² od dnia 1 marca 2009 r.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje trójstopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową. W niniejszej kontroli zastosowano ocenę opisową.

Ponadto, podczas przygotowania w MOPS ww. *Strategii* nie określono ich ram finansowych, stosownie do art.16b ust. 1 i 2 pkt 3 litera c. ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴ (dalej: *ustawa o pomocy społecznej*).

W latach 2013-2016 liczba rodzin otrzymujących świadczenia na podstawie ustawy o pomocy społecznej zmniejszyła się z 5 419 do 4 519 (o 16,6 %), a liczba osób – z 11 679 do 8 717 (o 25,4%). Nie zawsze jednak udzielona pomoc była w pełni skuteczna. Pomoc udzielona badanym 10 rodzinom, w których występował problem bezrobocia, nie umożliwiła im trwałego przezwyciężenia trudnej sytuacji finansowej, pozwalając tylko na bieżące ich funkcjonowanie dzięki przyznanemu wsparciu. Podejmowane przez MOPS działania wobec tych rodzin nie spowodowały trwałego rozwiązania ich problemów życiowych i społecznych, bowiem nie doprowadziły do ich całkowitej aktywizacji zawodowej i przezwyciężenia bezrobocia. W zawartych kontraktach socjalnych nie planowano celów zmierzających do pełnej aktywizacji bezrobotnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Programowanie kierunków działań, uwzględniających wyniki rozpoznanych problemów

Opis stanu
faktycznego

1.1. W latach 2013-2016 w Wałbrzychu obowiązywały, zatwierdzone przez Radę Miejską w Wałbrzychu (Rada Miejska), dwie *Strategie Rozwiązywania Problemów Społecznych miasta Wałbrzycha*: wcześniejsza, na lata 2009-2015⁵ i aktualnie obowiązująca, na lata 2016-2020⁶. W obu dokumentach ustalono następujące cele strategiczne oraz przypisane im kierunki działań przewidziane do realizacji przez MOPS:

- na lata 2009-2015;

1) wspieranie mieszkańców miasta w aktywnej obecności na lokalnym rynku pracy i podejmowaniu przez nich inicjatyw gospodarczych, 2) stworzenie systemu pomocy dziecku i rodzinie pozwalającego na utrzymanie i prawidłowe funkcjonowanie dzieci w rodzinie, 3) zapewnienie możliwości egzystowania w środowisku zamieszkania osobom chorym, starszym niepełnosprawnym oraz opieki instytucjonalnej osobom, które nie mogą samodzielnie funkcjonować w środowisku, 4) podtrzymywanie i rozwijanie umiejętności niezbędnych do samodzielnego funkcjonowania w środowisku osób z zaburzeniami psychicznymi, 5) podniesienie poziomu ochrony zdrowia, 6) przeciwdziałanie przemocy i jej skutkom w rodzinie, 7) wspieranie działań profilaktycznych i edukacyjnych w celu integracji osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka oraz osób i rodzin z niepełnosprawnością, 8) wzmacnianie zdolności grup i społeczności lokalnych do samodzielnego rozwiązania własnych problemów, współpraca ze społecznością lokalną, (9) stworzenie systemu zapewnienia warunków mieszkaniowych mieszkańcom pozbawionym możliwości samodzielnego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, 10) wykształcone i mobilne

⁴ Dz. U. z 2016 r. poz. 930, (dalej: *ustawa o pomocy społecznej*).

⁵ Uchwała nr XXXVI/340/09 Rady Miejskiej w Wałbrzychu z dnia 27.03.2009 r. w sprawie przyjęcia „Gminnej Strategii rozwiązywania problemów społecznych Miasta Wałbrzycha na lata 2009-2015”, zmieniona uchwałą Rady Miejskiej Wałbrzycha Nr XLVI/431/ 2013 z dnia 28 marca 2013 r., (dalej: „*Strategia na lata 2009-2015*”).

⁶ Uchwała nr XLVI/431/2013 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 29 grudnia 2015 r. Nr XVII/231/ /15 w sprawie przyjęcia „Strategii rozwiązywania problemów społecznych na Miasta Wałbrzycha na lata 2016-2020”, (dalej: „*Strategia na lata 2016-2020*”).

zawodowo społeczeństwo, 11) wspieranie mieszkańców w zakresie zaspokojenia potrzeb kulturalnych, sportowych, turystycznych i rekreacyjnych, 12) wspieranie rodzin, w których występują problemy opiekuńczo-wychowawcze, 13) rozwój systemu pieczy zastępczej, celem zapewnienia opieki i wychowania dzieciom pozbawionym całkowicie lub częściowo opieki rodzicielskiej, 14) zwiększenie udziału osób niepełnosprawnych w życiu społecznym i gospodarczym Wałbrzyska.

na lata 2016-2020:

1) zintegrowany system wsparcia rodziny i opieki nad dzieckiem, 2) aktywizacja i integracja grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, 3) zintegrowany system wsparcia i aktywizacji osób niepełnosprawnych, (4) zintegrowany system wsparcia i aktywizacji osób starszych, (5) partnerstwo na rzecz aktywizacji podmiotów lokalnych oraz aktywności mieszkańców w realizacji zadań społecznych.

Obie ww. *Strategie* zawierały elementy określone w art. 16b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, w tym m.in. diagnozę sytuacji społecznej, prognozę zmian demograficznych, cele strategiczne i kierunki działań, przewidywane efekty i wskaźniki realizacji poszczególnych działań. *Strategia* obowiązująca do roku 2015 zawierała wskaźniki podane zbiorczo dla oceny celów strategicznych i operacyjnych, natomiast *Strategia na lata 2016-2020* określała wskaźniki przypisane do poszczególnych celów operacyjnych i kierunków działań. Np. w *Strategii na lata 2009-2015* określono takie wskaźniki, jak m.in.: „liczba osób korzystających z pomocy społecznej”, „liczba bezrobotnych zarejestrowanych”, „liczba dożywianych dzieci”. W *Strategii na lata 2016-2020* wskaźniki przyporządkowano do celów operacyjnych i kierunków działań, np. „liczba osób objętych pracą socjalną”, „liczba placówek wsparcia dziennego”, „liczba realizowanych programów”.

(dowody: akta kontroli str. 4 – 53, 54 – 95, 96 – 161)

Dyrektor MOPS została powołana przez Prezydenta Miasta do Zespołu ds. oceny poziomu wdrażania celów i kierunków działań *Strategii na lata 2009-2015*⁷, którego posiedzenia miały się odbywać nie rzadziej niż raz w roku. Obsługę administracyjno-organizacyjną Zespołu miał zapewniać MOPS. Na posiedzeniach⁸ tego gremium omawiano m.in. poziom realizacji programów wpisujących się w cele *Strategii*, oceniając pozytywnie poziom jej wdrażania. Ustalenia z posiedzeń zostały następnie zaakceptowane przez Prezydenta Miasta.

W *Strategii na lata 2016-2020* wskazano m.in., że: Prezydent Miasta powoła odrębnym zarządzeniem Zespół monitorujący *Strategię*; osobą odpowiedzialną za monitoring i ewaluację strategii będzie dyrektor MOPS, który do końca listopada każdego roku poczynwszy od 2017 r. do 2020 r. przeprowadzi w imieniu Prezydenta proces bieżącej oceny realizacji *Strategii*. Zarządzenie w sprawie powołania Zespołu ds. poziomu wdrażania poszczególnych celów i kierunków działań Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Wałbrzyska na lata 2016-2020 Prezydent Miasta wydał w dniu 25 września 2017 r.

(dowody: akta kontroli str. 482-483, 484, 485-487)

1.2. W MOPS, oprócz realizacji programów strategicznych, operacyjnych i osłonowych, podejmowano szereg działań mających na celu podniesienie jakości

⁷ Zarządzenie nr 212/2012 Prezydenta Miasta Wałbrzyska z dnia 27.03.2012 r. w sprawie powołania Zespołu ds. oceny poziomu wdrażania poszczególnych celów i kierunków działań Strategii rozwiązywania problemów społecznych na dla miasta Wałbrzyska na lata 2009-2015”.

⁸ W dniach 4 marca 2013 r., z 18 marca 2015 r. oraz z 9 kwietnia 2015 r.

życia mieszkańców i minimalizowanie negatywnych skutków reform gospodarczych. Wszystkie podejmowane aktywności i projekty wpisywały się w cele i założenia *Strategii*. Programy strategiczne, to: (1) program profilaktyki rozwiązywania problemów alkoholowych, (2) program przeciwdziałania przemocy w rodzinie i ochrony ofiar przemocy w rodzinie, (3) program profilaktyki w sprawie specjalistycznej pomocy dzieciom zagrożonym przemocą, (4) program wspierania rodziny, (5) programu rozwoju pieczy zastępczej, (6) program przeciwdziałania narkomanii.

W okresie objętym kontrolą Ośrodek podejmował działania wynikające z dokumentów strategicznych i programowych i zrealizował m.in.:

- Projekt pn. „*Samodzielni!!!*”, który – zdaniem kierownictwa MOPS - przyczynił się do zwiększenia umiejętności i kompetencji społecznych osób bezdomnych, zdobycia konkretnych umiejętności zawodowych, zwiększenia umiejętności do aktywnego poszukiwania pracy osób bezdomnych, wytworzenia nawyku odpowiedzialności, samodyscypliny, ponownego przyswojenia zachowań prospołecznych. W projekcie zaadaptowano lokal z przeznaczeniem na mieszkanie przejściowe typu rotacyjnego dla osób bezdomnych, które nadal było użytkowane i spełniało swoją funkcję.
- Projekt pn. „*Od bierności do aktywności*”. Udział w projekcie spowodował – zdaniem kierownictwa MOPS - zwiększenie umiejętności psychospołecznych (w zakresie komunikacji, asertywności, umiejętności rozwiązywania konfliktów, w tym konfliktów w rodzinie), nabycie umiejętności radzenia sobie ze stresem, zwiększenie umiejętności wychowawczych, zwiększenie wiary we własne siły, podniesienie poziomu samooceny i poczucia własnej wartości, pogłębienie wiedzy na temat efektywnych metod poszukiwania pracy (zajęcia z doradztwa zawodowego), zwiększenie motywacji i aktywności w poszukiwaniu pracy, nabycie umiejętności związanych z przygotowaniem dokumentów aplikacyjnych, odkrycie własnych umiejętności, możliwości i predyspozycji, wzrost pewności siebie i pozytywnego myślenia, nabycie nowych kwalifikacji zawodowych.
- Projekt pn. „*Powrót do aktywności*”. Rezultatem projektu była m.in. integracja osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym poprzez poprawę i wzmocnienie ich zdolności do zatrudnienia, uzyskanie kwalifikacji po opuszczeniu programu, poszukiwanie pracy przez osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, podjęcie zatrudnienia po opuszczeniu projektu. Kontynuacja działań projektu pn. „*Centrum Aktywności Lokalnej*” finansowanego z EFS i budżetu gminy, realizowanego w okresie od 1.10.2011 r. do 31.12.2012 r. Projekt realizowany był w partnerstwie z Regionalnym Centrum Wspierania Inicjatyw Pozarządowych. Zakładał szereg działań skierowanych do społeczności lokalnej, jej integracji i zwiększenia aktywności do podejmowanych działań. W projekcie realizowano działania skierowane do dzieci i młodzieży, osób bezrobotnych, zagrożonych wykluczeniem społecznym, mających trudności w znalezieniu pracy i uczestniczeniu w życiu społeczności lokalnej, osób niepełnosprawnych, seniorów, samotnych rodziców, ofiar przemocy, osób uzależnionych. Wszystkie założone rezultaty projektu zostały osiągnięte, a działania prowadzone w projekcie były kontynuowane i finansowane z budżetu Ośrodka. Nadal realizowane były działania w formie prowadzenia Klubu Seniora, świetlicy środowiskowej, Klubu Integracji Społecznej, grup wsparcia dla rodziców, grup motywujących do podjęcia leczenia odwykowego dla osób

z problemem uzależnienia, wolontariatu, działalności Partnerstwa Lokalnego, konkursu Kolorowe Podwórka i podsumowującego konkurs Festiwalu Podwórek, działań środowiskowych takich jak: happening Marsz do Wiosny, Dzień Życzliwości, Dzień Rodziny, Dzień Sąsiada, Święto Pieczonego Ziemniaka, zabawy andrzejkowe i mikołajkowe, itp.

- Projekt pn. „*Inspirował mnie Wałbrzych*” (2016 r.), skierowany do dzieci i młodzieży Placówki Wsparcia Dziennego. Projekt współfinansowany ze środków Fundacji Banku Zachodniego WBK, którego celem była aktywizacja, oraz poszerzanie wiedzy o Wałbrzychu. Realizacja odbywała się poprzez organizację warsztatów fotograficznych i wycieczek z przewodnikami, oraz zorganizowanie konkursu fotograficznego i wystawy w Urzędzie Miejskim.
- Organizacja środowiska lokalnego. Od wielu lat – zdaniem kierownictwa MOPS – realizowane są na terenie miasta Wałbrzyskiego działania środowiskowe, które na stałe wpisały się w działalność MOPS. Działania podejmowane były w celu zwiększenia udziału aktywności mieszkańców w realizacji zadań społecznych, rozwijanie potencjału mieszkańców na rzecz ich samodzielności, wzmacnianie tożsamości lokalnej, animowanie do współdziałania różnych grup społecznych.

W sferze organizowania społeczności lokalnych w kontrolowanym okresie zorganizowano szereg przedsięwzięć w ramach: działań edukacyjnych⁹, sportowo rekreacyjnych¹⁰, poprawy estetyki otoczenia i integracji środowiska lokalnego¹¹. Pracownicy socjalni aktywnie uczestniczyli także w odbywających się na terenie miasta spotkaniach w sprawie Wałbrzyskiego Budżetu Partycypacyjnego oraz spotkaniach dotyczących rewitalizacji sześciu dzielnic miasta.

(dowody: akta kontroli str. 488-491, 492-501, 162-301, 502-529)

1.3. W MOPS w kontrolowanym okresie realizowano także następujące programy/projekty:

- 1) Program pn. „*Pomoc gminy w zakresie dożywiania*”. Wydatki na program w latach 2013-2016 r., wyniosły odpowiednio: 5.485,2 tys. zł; 3.891,5 tys. zł; 3.351,3 tys. zł i 3.162,8 tys. zł, przy planowanych na jego realizację programu 5.512,3 tys. zł; 3.976,6 tys. zł; 3.352,0 tys. zł i 3.254,5 tys. zł. Z programu skorzystało odpowiednio ogółem: 10.835, 9.853, 8.695 i 7.860 osób (rzeczywista liczba osób objętych programem). Do pomocy kwalifikowały się osoby, których dochód nie przekraczał 150% kryterium dochodowego z ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z przyjętym programem, ze środków przekazanych gminom udzielano wsparcia, w szczególności: dzieciom do czasu podjęcia nauki w szkole podstawowej, uczniom do czasu ukończenia nauki w szkole ponadgimnazjalnej, osobom i rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji, wymienionym w art. 7 w/w ustawy, w szczególności osobom samotnym, w podeszłym wieku, chorym lub niepełnosprawnym. Program wpisywał się w wieloletni program „*Pomoc państwa w zakresie dożywiania*”.

⁹ Np. cykl spotkań promujący zdrowy tryb życia, którego celem było racjonalne gospodarowanie własnym budżetem domowym.

¹⁰ Organizowanie rajdów turystycznych i sportowych rozgrywek międzydzielnicowych.

¹¹ M.in.: zorganizowanie konkursu pt. „*Klatka schodowa naj...*” na najbardziej zadbaną klatkę schodową; „*Festiwalu Podwórek*” związanego z działaniami rewitalizacji społecznej mieszkańców Śródmieścia.

- 2) Projekt pn. „*Wałbrzych mówi...Stop przemocy*”, prowadzony w okresie 1.06.2016-31.12.2016. Projekt realizowany we współpracy ze Specjalistycznym Ośrodkiem Wsparcia, który był Liderem projektu, natomiast MOPS występował w roli Partnera projektu. Rezultatem projektu było zwiększenie świadomości społecznej dotyczącej zagrożeń płynących ze stosowania przemocy, poszerzenie wiedzy na temat skutków przemocy, uwrażliwienie na niepowielanie nieprawidłowych wzorców wychowawczych i środowiskowych oraz propagowanie prawidłowych relacji rodzicielskich, nabycie umiejętności radzenia sobie w sytuacjach kryzysowych. Projekt wpisywał się w działania Programu Ochronowego „*Wspieranie Jednostek Samorządu Terytorialnego w Tworzeniu Systemu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie*” MRPIPS.
- 3) W latach 2013–2015 realizowany był projekt „*Od bierności do aktywności*”, w ramach którego poniesiono wydatki odpowiednio: 1.527,3 tys. zł ze środków UE oraz 277,2 tys. zł jako wkład własny; 1.435,3 tys. zł (środki UE) i 259,9 tys. zł (wkład własny); 1.020,98 tys. zł (środki UE) i 148,8 tys. zł (wkład własny). Cała wartość projektu wyniosła 4.669,3 tys. zł. Wsparciem, które miało charakter kompleksowy i odpowiadało na indywidualne potrzeby każdego uczestnika, objęto łącznie 203 osoby – 112,8% (przy założeniu 180 osób), w tym 66 osób niepełnosprawnych – 117,9% (przy założeniu 56 osób), z którymi pracował zatrudniony na cały etat doradca ds. osób niepełnosprawnych. Zakres form wsparcia był dostosowany do specyfiki tej grupy docelowej. Z usług specjalistów skorzystało: z doradcy zawodowego - 180 uczestników, z konsultacji psychologicznych łącznie 72 osoby przy założeniu pierwotnym 75 osób (96%). Zrealizowano trzymiesięczne staże zawodowe, na które zostały skierowane 24 osoby, w tym 16 osób niepełnosprawnych, staże pomyślnie ukończyło 20 osób – 83,3%, w tym 16 osób niepełnosprawnych – 100%; w 2013 r. realizowany był Program Aktywności Lokalnej (PAL) „*Moja szansa*” prowadzony przez animatora lokalnego, który objął swoim zasięgiem mieszkańców sześciu ulic Śródmieścia. Głównym celem PAL był rozwój społeczny poprzez aktywizowanie społeczności ze szczególnym uwzględnieniem środowisk zagrożonych wykluczeniem społecznym. Mając na uwadze zasadę pomocniczości, partycypacji społecznej i współodpowiedzialności, realizowane były w głównej mierze inicjatywy integrujące, obejmujące między innymi edukację społeczną i obywatelską, spotkania, konsultacje, debaty, imprezy o charakterze kulturalnym, sportowym, ekologicznym i turystycznym.
- 4) W 2014 r. realizowany był Program Aktywności Lokalnej pn. „*Moja dzielnica – moje miejsce*” prowadzony przez animatora lokalnego na czterech ulicach z dzielnicy Śródmieścia. Głównym celem PAL było podniesienie poziomu aktywności mieszkańców dzielnicy Śródmieście oraz instytucji lokalnych na rzecz samodzielnego rozwiązywania ważnych problemów społecznych w szczególności problemów dotyczących osoby korzystające ze wsparcia MOPS w Wałbrzychu, zagrożone wykluczeniem społecznym.
- 5) Program „*Aktywny Samorząd*”, finansowany ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. W latach 2013-2016 zrealizowano wydatki w wysokości odpowiednio: 314,1 tys. zł, 265,8 tys. zł, 189,9 tys. zł i 366,4 tys. zł. Liczba złożonych wniosków w danym roku budżetowym wynosiła kolejno: 108, 101, 84, 123, a wniosków przeznaczonych

do dofinansowania odpowiednio: 103, 97, 83, 120. Pozostałe, w łącznej liczbie 13 wniosków rozpatrzono negatywnie. Głównym celem programu było wyeliminowanie lub zmniejszenie barier ograniczających uczestnictwo osób niepełnosprawnych w życiu społecznym, zawodowym i w dostępie do edukacji. Program polegał na likwidacji barier utrudniających aktywizację społeczną i zawodową¹². Likwidacja w/w barier miała na celu przygotowanie beneficjentów programu do pełnienia różnych ról społecznych, wspieranie aktywizacji społecznej i zawodowej a także pomaganie utrzymaniu zatrudnienia. Program „Aktywny Samorząd” miał również na celu poprawę szans osób niepełnosprawnych na rywalizację o zatrudnienie na otwartym rynku pracy poprzez podwyższanie kwalifikacji.

- 6) Program Wyrównywania Różnic Między Regionami, finansowany ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Celem strategicznym programu było wyrównywanie szans oraz zwiększenie dostępu osób niepełnosprawnych do rehabilitacji zawodowej i społecznej ze szczególnym uwzględnieniem osób zamieszkujących regiony słabiej rozwinięte gospodarczo i społecznie. Celami operacyjnymi programu było m.in.: zwiększenie dostępności dla osób niepełnosprawnych do urzędów, placówek edukacyjnych oraz środowiskowych domów samopomocy oraz zatrudnienie osób niepełnosprawnych w nowotworzonych spółdzielniach socjalnych osób prawnych.

(dowody: akta kontroli str.488-491, 502-529, 530-532, 162-301,302-481)

1.4. W obu *Strategiach Rozwiązywania Problemów Społecznych miasta Wałbrzycha*, obejmujących okres objęty kontrolą, tj. lata 2013-2016, oraz w przyjętych i realizowanych w tym zakresie programach i projektach, zostały określone priorytety i cele, m.in. strategiczne i operacyjne (omówione szerzej w pkt. 1.1 i 1.2). Jednak w żadnym z ww. dokumentów strategicznych nie określono docelowej wartości wskaźników realizacji celów, ani harmonogramu ich osiągania, co utrudniało MOPS ocenę skuteczności ich realizacji.

(dowody: akta kontroli 4 – 53, 54 – 95, 96 – 161, 502-529)

1.5. W MOPS, jako jednostce wiodącej w zakresie monitoringu i ewaluacji przyjętych strategii rozwiązywania problemów społecznych, dokonywano okresowej oceny i analiz, zarówno realizacji *Strategii na lata 2010-2015*, jak i *Strategii na lata 2016-2020*, jedynie poprzez coroczne sprawozdania z realizacji zadań zapisanych w programach z nich wynikających. W Ośrodku przyjęto stanowisko, że wszystkie uchwalane przez Radę Miejską Wałbrzycha programy były spójne z ww. *Strategiami*, a sprawozdania z ich realizacji zawierały informacje o realizacji zadań w nich określonych. W latach 2013-2016 właściwe merytorycznie służby MOPS nie wnosili do Urzędu Miasta o dokonanie zmian w *Strategiach na lata 2009-2015* i *2016-2020*. Nie wnioskowano również do Rady Miejskiej o dokonanie zmian w programach i nie dokonywano modyfikacji założeń przyjętych we własnych programach omówionych w pkt 1.1). Zmiana *Strategii na lata 2009 – 2015* dokonana została z powodu nabycia przez Miasto Wałbrzych - Praw Miasta na prawach Powiatu, uwzględniono w niej także zadania MOPS w zakresie pieczy zastępczej.

¹² M.in. w: dostępie do uczestniczenia w społeczeństwie informacyjnym (pomoc w zakupie sprzętu elektronicznego, dofinansowanie szkoleń w zakresie jego obsługi); w poruszaniu się (pomoc w zakupie wózka inwalidzkiego o napędzie elektrycznym i w utrzymaniu jego sprawności technicznej, pomoc w zakupie nowoczesnych protez kończyn i w utrzymaniu ich sprawności technicznej); pomoc w uzyskaniu wykształcenia na poziomie wyższym.

Zgodnie z zapisami *Strategii na lata 2009-2015* skuteczność jej realizacji zależna była od monitoringu i ewaluacji oraz budowy programów celowych rozwijających przyjęte kierunki działań. Elementami skutecznego monitoringu i ewaluacji, stosownie do zapisów *Strategii* miały być: (1) Zespół wdrażający *Strategię*, (2) ocena wdrażania *Strategii*, (3) narzędzia jej aktualizacji. Wg tej *Strategii* Zespół ją wdrażający winien się zbierać przynajmniej raz w roku i ocenić poziom wdrażania poszczególnych celów i kierunków działań. Zespół swoją ocenę powinien przekazać Prezydentowi oraz Komisji Rodziny i Spraw Społecznych sugerując przyjęcie proponowanych rozwiązań, np. programów celowych. Osobą odpowiedzialną za monitoring i ewaluację *Strategii* był Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Wałbrzychu, który do końca listopada każdego roku, począwszy od 2009 r. do 2015 r. winien przeprowadzać w imieniu Prezydenta, proces bieżącej oceny realizacji *Strategii*. Tak rozumianych działań monitorujących *Strategii na lata 2009-2015* – według ustaleń kontroli NIK - nie było.

Informacje o realizacji zadań zapisanych w sprawozdaniach oraz w poszczególnych programach były przedkładane Radzie Miejskiej Wałbrzycha do końca I kwartału każdego roku. Sprawozdania zostały opublikowane na stronie internetowej MOPS oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego. W związku z tym, że okresowe oceny stopnia realizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych nie wносиły zmian, nie zaistniała - jak wskazała Dyrektor Ośrodka - potrzeba ich dokonywania. Jedyna zmiana *Strategii* nastąpiła w 2013 r. w związku z uzyskaniem przez Wałbrzych statusu powiatu grodzkiego oraz z przejęciem zadań powiatowych. Szczegółowa analiza czterech programów, pod względem spójności celów ze *Strategiami* obowiązującymi w latach 2013 – 2016, wykazała m.in. że:

1. *Gminny Program Profilaktyki Rozwiązywania Problemów Alkoholowych dla Miasta Wałbrzycha na rok 2016*, został opracowany na podstawie analizy problemów społecznych Wałbrzycha, która została opisana w *Strategii na lata 2016 – 2020*. Nadrzędnym celem tego programu było zmniejszenie skali zjawiska występowania problemów alkoholowych na terenie Wałbrzycha. Cele szczegółowe programu to: 1] Prowadzenie profilaktycznej działalności informacyjnej, edukacyjnej i szkoleniowej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych, 2] Pomoc dla osób uzależnionych i zagrożonych uzależnieniem oraz ich rodzin w wychodzeniu z uzależnienia od alkoholu. Cele szczegółowe programu podzielono na szereg celów operacyjnych, które wskazywały sposób ich realizacji, wykonawców, adresatów oraz zakładane rezultaty podejmowanych działań.

2. Punktem wyjścia do określenia zadań *Programu Wspierania Rodziny i Programu Rozwoju Pieczy Zastępczej Miasta Wałbrzycha na lata 2013 -2015*, była analiza danych o osobach i rodzinach objętych wsparciem MOPS oraz analiza sytuacji społecznej Wałbrzycha¹³. Celem głównym programu było skuteczne wspieranie rodzin w pełnieniu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. a celami szczegółowymi m.in.: poprawa funkcjonowania rodziny oraz warunków rozwoju dziecka

¹³ Ustawa o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej wyraźnie podzieliła kompetencje pomiędzy samorząd gminy i powiatowy w zakresie pracy z rodziną biologiczną dziecka: do zadań własnych gminy należało wspieranie rodziny i dziecka w środowisku zamieszkania, a powiat winien organizować w formie pieczy zastępczej opiekę i wychowanie dzieciom poza rodziną, jeśli z różnych względów rodzina nie może tego robić.

w środowisku rodzinnym, przeciwdziałanie marginalizacji społecznej rodzin dysfunkcyjnych oraz diagnozowanie i monitoring skali potrzeb i problemów rodzin. Priorytetem programu było tworzenie i wspieranie rodzinnych form pieczy zastępczej, a celami szczegółowymi zapewnienie opieki w rodzinnych formach m.in. poprzez: propagowanie idei rodzicielstwa zastępczego oraz poszukiwanie i szkolenie kandydatów na niezawodowe i zawodowe rodziny zastępcze – osiągnięcie odpowiedniej ilości rodzin zastępczych dla małych dzieci. W programie określone były kierunki działań, adresaci i realizatorzy. Cele programów były zgodne ze *Strategią* obowiązującą w latach 2013-2015.

3. *Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie dla Miasta Wałbrzycha na lata 2013 – 2015*, zawierał szczegółową analizę problemów społecznych miasta Wałbrzycha oraz zasoby lokalne w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Wskazani byli realizatorzy i odbiorcy programu. Celem nadrzędnym tego programu było zmniejszenie skali zjawiska przemocy w rodzinie na terenie Wałbrzycha.

4. Celem *Programu Działań na Rzecz Osób Niepełnosprawnych Miasta Wałbrzycha na lata 2013 – 2015* było przedstawienie diagnozy problemu niepełnosprawności w mieście Wałbrzychu oraz dotychczas podejmowanych działań na rzecz osób niepełnosprawnych; określenie zadań, których realizacja przyczyniłaby się do poprawy warunków funkcjonowania osób o ograniczonej sprawności w społeczności lokalnej, przy uwzględnieniu istniejących zasobów i możliwości miasta w zakresie realizacji tych zadań. W programie tym, poza diagnozą ustalono również cele i zadania wynikające bezpośrednio z oceny sytuacji osób niepełnosprawnych zamieszkających w mieście. Realizacja celów działań wynikających z programu była zgodna z kierunkami działań ujętymi w *Strategii* obowiązującej na lata 2009 – 2015.

Według Z-cy Dyrektora MOPS „Analizowane programy są dokumentami obejmującym działania długofalowe, dlatego w sposób ogólny określają kierunki działań. Opracowane cele operacyjne i przedsięwzięcia również mają charakter wytycznych perspektywicznych, a ich realizacja odbywa się w oparciu o roczne projekty działań, opracowane przez instytucje zaangażowane w realizację programów. Monitoring analizowanych programów zawarty jest w corocznych sprawozdaniach z programów, omawianych na posiedzeniach komisji i zatwierdzanych przez Radę Miejską Wałbrzycha”.

(dowody: akta kontroli str.162-301, 533-608)

1.6. Analiza *Gminnych Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych miasta Wałbrzycha* (na lata 2009-2015 oraz 2016-2020), oraz programów realizowanych przez MOPS w kontrolowanym okresie wskazuje, że dokumenty te zawierały wskaźniki, pozwalające na ocenę realizacji założonych kierunków i priorytetów podejmowanych działań. W składanych corocznie przed Radą Miejską przez Dyrektora MOPS sprawozdaniach z poszczególnych programów, przedstawione były dane i rezultaty podejmowanych działań w odniesieniu do wskaźników przyjętych w strategiach i programach. Dane wskaźnikowe przedstawiane w sprawozdaniach MOPS pozwalały na ocenę tendencji poziomu wskaźników i ocenę działań przyjętych do realizacji w odniesieniu do celów zawartych w dokumentach strategicznych.

Strategia na lata 2009-2015, zawierała wskaźniki podane zbiorczo dla oceny celów strategicznych i operacyjnych, natomiast *Strategia na lata 2016 – 2020* określała

wskaźniki przypisane do poszczególnych celów operacyjnych i kierunków działań, jednak w żadnej z nich nie określono wartości docelowych tych wskaźników.

W realizowanych projektach przyjmowano wskaźniki i zakładano ich wartości, dla oceny stopnia realizacji założonych celów i rezultatów. Dla przykładu we wniosku o dofinansowanie projektu:

- „*Od bierności do aktywności*”¹⁴ określono zakres zadań do wykonania, w tym 22 wskaźniki np. „*ukończenie udziału w projekcie przez 144 osoby (110 kobiet i 34 mężczyzn)*”, „*sporządzenie 105 diagnoz psychologicznych rodzin*”, „*realizacja kursów zawodowych dla grupy 90 osób...*”. W zależności od potrzeb, predyspozycji, posiadanych kwalifikacji oraz planów związanych z karierą zawodową, uczestnikom zaoferowano i dostosowano pomoc i wsparcie z zakresu aktywizacji społecznej, zdrowotnej, edukacyjnej i zawodowej. Zrealizowano przedsięwzięcia odpowiadające na problemy społeczne w regionie, takie jak: długotrwałe bezrobocie, niepełnosprawność, przemoc, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych,

- „*SAMODZIELNII!!!*”¹⁴ zaplanowano szczegółowo zadania do realizacji oraz 16 wskaźników, np. „*liczba osób bezdomnych, które zakończyły udział w treningu kompetencji i umiejętności społecznych*”, „*liczba osób, które zakończyły szkolenie zawodowe*”, „*liczba osób uczestnicząca w grupie motywacyjnej*”. Opisane liczbowo wskaźniki pozwoliły na weryfikację działań przyjętych w projekcie,

- „*Powrót do aktywności*”¹⁵ przedstawiono cel główny i cele szczegółowe projektu oraz przypisano do nich 10 wskaźników pomiaru celu. Określono wartości docelowe dla wskaźników, takich jak np. „*liczba osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, które zakończyły udział w projekcie*”, „*liczba osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, które podejmą zatrudnienie*”.

We wszystkich ww. projektach zaprogramowane do osiągnięcia wartości wskaźników pozwalały na ocenę stopnia realizacji przyjętych celów (priorytetów, założeń). Realizacja ww. projektów została szczegółowo opisana w punkcie 2.13.

(dowody: akta kontroli str. 4-161, 502-529, 492-501, 609-755)

1.7. W latach 2013-2016, w MOPS podejmowano skuteczne działania w celu pozyskania zewnętrznych środków finansowych (poza środkami z budżetu Gminy Wałbrzych), składając wnioski o dofinansowanie realizacji przedsięwzięć (programów i projektów), w wyniku czego pozyskano łącznie 31 979,8 tys. zł, w tym:

- na Program „*Aktywny samorząd*” wnioskowano do PFRON o przyznanie środków w łącznej wysokości 1 300,9 tys. zł,¹⁶
- na Program *Działań na rzecz Osób Niepełnosprawnych* otrzymano z PFRON 13 142,3 tys. zł¹⁷,
- Program „*Wyrównywania różnic między regionami*” - wnioskowano do PFRON w sprawie przyznania środków w łącznej wysokości 273,4 tys. zł¹⁸,
- na Projekt „*SAMODZIELNII!!!*” wystąpiono z wnioskami do Europejskiego Funduszu Społecznego (w 85%) oraz do budżetu państwa (w 15%) w sprawie przyznania środków w łącznej wysokości 120,7 tys. zł¹⁹,

¹⁴ Umowa z dnia 16.08.2011 r. UDA-POKL.07.02.01-02-029/11-00.

¹⁵ Umowa z dnia 5.09.2017 r. UDA-POKL.07.02.01-02-008/12-00.

¹⁶ 320 tys. zł w 2013 r., 330,7 tys. zł w 2014 r., 189,9 tys. zł w 2015 r. i 418 tys. zł w 2016 r.,

¹⁷ 2 994,5 tys. zł w 2013 r., 3 429,5 tys. zł w 2014 r., 3 445,1 tys. zł w 2015 r. i 3 273,2 tys. zł w 2016 r.

¹⁸ 63,5 tys. zł w 2013 r., 142,9 tys. zł w 2014 r., tys. zł w 2015 r. i 67 tys. zł w 2016 r.

- na Projekt „Od bierności do aktywności” wystąpiono z wnioskami do Europejskiego Funduszu Społecznego (w 85%) oraz do budżetu państwa (w 15%) w sprawie przyznania środków w łącznej wysokości 3 969,4 tys. zł²⁰,
- na Projekt „Powrót do aktywności” wnioskowano do Europejskiego Funduszu Społecznego (w 85%) oraz do budżetu państwa (w 15%) w sprawie przyznania środków w łącznej wysokości 427,4 tys. zł²¹,
- na Program „Pomoc Gminy w zakresie dożywiania” wnioskowano do budżetu państwa w sprawie przyznania środków w łącznej wysokości 11 168,9 tys. zł²²,
- na Resortowy Program „Wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, asystent rodziny” wystąpiono do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z wnioskami o przyznanie środków w łącznej wysokości 1 149 tys. zł²³,
- Na Resortowy Program „Wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, koordynator rodzinnej pieczy zastępczej” wnioskowano do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w sprawie przyznania środków w łącznej wysokości 350,4 tys. zł²⁴,
- Na Projekt „Stop Przemocy” wystąpiono z wnioskiem do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej o przyznanie środków w łącznej wysokości 77, 4 tys. zł w 2014 r.

(dowody: akta kontroli str.502-529, 530-532)

1.8. Dyrektor MOPS w latach 2013-2016 składał Radzie Miasta coroczne sprawozdania opisowe z działalności jednostki oraz przedstawiał potrzeby w zakresie pomocy społecznej (nie określano potrzeb finansowych). W sprawozdaniach tych informowano o: zrealizowanych zadaniach, działaniach w zakresie rozwiązywania sytuacji kryzysowych i pomocy społecznej, wypłaconych świadczeniach pieniężnych i udzielonych świadczeniach niepieniężnych, pomocy udzielonej cudzoziemcom, pracach społecznie użytecznych, realizacji programu wolontarystycznego, współpracy z organami pozarządowymi, a w wynikach końcowych sprawozdań przedstawiono najważniejsze zadania z zakresu pomocy społecznej na rok następny. Wszystkie sprawozdania zostały przyjęte przez Radę Miejską, a do MOPS nie kierowano sugestii członków Rady lub wytycznych Prezydenta Miasta Wałbrzycha w sprawie prowadzenia działalności jednostki.

(dowody: akta kontroli str.162-202, 203-239, 240-267, 268-301)

1.9. Jak wskazał Z-ca Dyrektora MOPS: „Zauważalna jest poprawa sytuacji wałbrzyskich rodzin w związku z realizacją rządowego programu Rodzina 500+. Z wydatkowanych 36 455,1 tys. zł - 3.862 rodziny otrzymywały świadczenie z powodu nie przekroczenia kryterium dochodowego (na osobę 800 zł, a 1200 zł, jeśli dziecko jest niepełnosprawne). Są to dodatkowe środki na wychowanie dzieci, które pozwalają na pokrycie znacznej części kosztów ich utrzymania. Wzrosła konsumpcja rodzin związana z lepszą sytuacją finansową, zwiększyła się liczba rodzin mogąca pozwolić sobie na zakup odzieży, obuwia, książek, dodatkowe zajęcia dla dzieci, wyjazd na rodzinne wakacje. Wzrosły również wydatki na zakup sprzętu elektronicznego, tanich samochodów. Z doświadczeń pracowników

¹⁹ 94,2 tys. zł w 2013 r., 26,5 tys. zł w 2014 r., tys. zł w 2015 r. i tys. zł w 2016 r.,

²⁰ 1 615 tys. zł w 2013 r., 1 473,7 tys. zł w 2014 r., 880,7 tys. zł w 2015 r. i tys. zł w 2016 r.,

²¹ 154,2 tys. zł w 2013 r., 207,2 tys. zł w 2014 r., 66,1 tys. zł w 2015 r. i tys. zł w 2016 r.

²² 912,3 tys. zł w 2013 r., 3 000,6 tys. zł w 2014 r., 2 316 tys. zł w 2015 r. i 1 940 tys. zł w 2016 r.,

²³ 144 tys. zł w 2013 r., 234,3 tys. zł w 2014 r., 309,8 tys. zł w 2015 r. i 460,8 tys. zł w 2016 r.,

²⁴ 44,7 tys. zł w 2013 r., 100 tys. zł w 2014 r., 96,2 tys. zł w 2015 r. i 109,6 tys. zł w 2016 r.

socjalnych oraz asystentów rodziny wynika, że najbiedniejsze rodziny dzięki dodatkowym systematycznym środkom mają mniej problemów ze środkami „na życie”, na opłaty czynszu, energii, opału. Program 500+ nie wpłynął na liczbę rodzin korzystających ze świadczeń pomocy społecznej. Pozostaje oczywiście grupa rodzin, które nie potrafią prawidłowo wykorzystać środków finansowych i prawidłowo zadbać o wychowanie dzieci. I w tych rodzinach wydatkowanie środków z zasiłków rodzinnych oraz z innych świadczeń społecznych pozostaje pod stałym nadzorem asystentów rodziny i pracowników socjalnych.

(dowody: akta kontroli str. 756-757)

1.10. Wg danych MOPS wykazanych m.in. w „Ocenie zasobów pomocy społecznej” na lata 2013-2016, w czterech rocznych sprawozdaniach MPIPS-03, na dzień 31 grudnia zatrudniano niezmiennie 59 pracowników socjalnych pracujących w rejonach opiekuńczych (w osobach i w przeliczeniu na pełne etaty)²⁵. Na jednego pracownika socjalnego zatrudnionego w pełnym wymiarze czasu pracy przypadало w tych latach odpowiednio 1.998, 1.998, 1.978 i 1.957 osób/podopiecznych. Zdaniem Z-cy Dyrektora MOPS liczba pracowników socjalnych była wystarczająca. Analiza spełniania przez siedmiu pracowników socjalnych MOPS wymogów określonych w art. 116 ustawy o pomocy społecznej (z uwzględnieniem art. 156 tej ustawy) wykazała, że wszyscy posiadali wykształcenie wyższe lub średnie o specjalności pracownika socjalnego, wymagane kwalifikacje, staż pracy w zawodzie od 8 do 37 lat oraz od dwóch do pięciu kursów i szkoleń z zakresu pomocy społecznej.

(dowody: akta kontroli str. 302-359, 360-398, 399-439, 440-481, 758-759, 760-764)

1.11. W latach 2013-2016 MOPS współpracował z Powiatowym Urzędem Pracy (PUP) w Wałbrzychu, na podstawie zawartych siedmiu porozumień, w tym:

- dotyczącego wdrożenia działań pn. „Modelu pracy”, z osobami znajdującymi się w trudnej sytuacji na rynku pracy, w szczególności z grup defaworyzowanych. Porozumienie zostało zawarte w związku z realizacją projektu „Profesjonalny urzędnik” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej. Przed podpisaniem porozumienia zostały zorganizowane spotkania robocze w celu poszerzenia wiedzy o świadczonych usługach i zacieśnianiu współpracy pomiędzy stronami porozumienia na rzecz skutecznego, kompleksowego wspierania osób w szczególności z grup defaworyzowanych na rynku pracy, będących wspólnymi klientami stron porozumienia.
- w sprawie świadczenia specjalistycznych, bezpłatnych usług przez doradcę zawodowego PUP na rzecz klientów Klubu Integracji Społecznej MOPS. Usługi doradcy zawodowego stanowiły jeden z elementów programu reintegracji społecznej i zawodowej.
- w celu określenia zasad współdziałania PUP z MOPS na rzecz aktywizacji osób bezrobotnych i wzajemnego informowania się o planowanych działaniach wobec bezrobotnych korzystających ze świadczeń pomocy społecznej udzielanych przez MOPS, zgodnie z art. 50 ust. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy²⁶.
- w sprawie świadczenia specjalistycznych, bezpłatnych usług przez doradcę zawodowego PUP na rzecz klientów Klubu Integracji Społecznej MOPS.

²⁵ Według danych GUS w latach 2013-2016 w Wałbrzychu mieszkało odpowiednio 117.926, 117.926, 116.921 i 115.453 mieszkańców.

²⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 645 ze zm.

Porozumienie związane było z realizacją zapisów ustawy o zatrudnieniu socjalnym, wychodzącym naprzeciw osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym, które ze względu na swoją sytuację życiową nie są w stanie zaspokoić własnym staraniem swoich podstawowych potrzeb życiowych i znajdują się w sytuacji powodującej ubóstwo oraz uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym.

- w sprawie realizacji Programu „Aktywizacja i Integracja”, którego głównym celem jest poprawa sytuacji na rynku pracy osób bezrobotnych korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, dla których Urząd Pracy ustalił III profil pomocy oraz kształtowanie aktywnej postawy w życiu społecznym i zawodowym (porozumienie zawierano trzykrotnie, tj. 9 września 2015 r., 19 kwietnia 2016 r. oraz 9 września 2016 r.).

Zawarto także umowę bezpłatnego użyczenia multimedialnego kiosku będącego własnością PUP. Multimedialny kiosk został postawiony w Biurze Obsługi celem korzystania z informacji PUP związanych z poszukiwaniem pracy.

Według Z-cy Dyrektora MOPS: „Niezależnie od podpisanych porozumień odbywają się spotkania kierownictw obydwóch instytucji, w trakcie których dokonuje się oceny dotychczasowych działań oraz ustala dalsze kierunki współpracy. Spotkania takie mają przełożenie na bezpośrednią współpracę pracowników socjalnych i asystentów rodziny MOPS z pracownikami PUP. Pracownicy socjalni MOPS korzystają z dostępu do systemu SEPI zawierającego informacje zgromadzone w PUP na temat aktywności zawodowej osób bezrobotnych lub podejmujących zatrudnienie. W związku z tym odbywają się spotkania robocze pracowników Ośrodka z pracownikami PUP odpowiedzialnymi za prawidłowe funkcjonowanie systemu SEPI. Bez zastrzeżeń pozostaje też współpraca z innymi jednostkami działającymi w obszarze pomocy społecznej. Dotyczy to zarówno domów pomocy społecznej funkcjonujących na terenie miasta, placówek wsparcia dziennego, placówek opiekuńczo-wychowawczych jak i placówek działających na rzecz pomocy osobom niepełnosprawnym – Warsztatów Terapii Zajęciowej, Zakładów Aktywności Zawodowej, Środowiskowego Domu Samopomocy. W tym zakresie MOPS aktywnie współpracuje z fundacjami organizacjami pozarządowymi. W ocenie MOPS we współpracy zarówno z jednostkami odpowiedzialnymi za problematykę społeczną jak i organizacjami pozarządowymi działającym w sferze pomocy społecznej nie występują trudności”.

(dowody: akta kontroli str. 765- 768)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Podczas przygotowywania w MOPS *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Wałbrzycha na lata 2009-2015 oraz na lata 2016-2020*, nie określono ich ram finansowych, a w *Strategii na lata 2016-2020* wskazano wymienienie jedynie źródła finansowania jej zadań podając, że środki finansowe na ich realizację będą uwzględniane cyklicznie w rocznych planach finansowych. Brak określenia w ww. Strategiach ich ram finansowych naruszał postanowienia art. 16 ust. 1 i 2 pkt 3 litera c. ustawy o pomocy społecznej. Określenie ram finansowych *Strategii* powinno zawierać konkretne założenia finansowe, a nie tylko odesłanie do planów finansowych, które mają zostać opracowane w przyszłości. .

(dowody: akta kontroli str. 4-161, 502-529 533-608)

Z-ca Dyrektora MOPS wyjaśnił, że: „Rozwiązywanie problemów społecznych ma charakter długofalowy, dlatego też działania zawarte w Strategii są realizowane w zależności od posiadanych przez samorząd i pozyskanych z zewnątrz środków. Zdiagnozowanie i wybór przyjętych kierunków działania nie są traktowane statycznie. Zmieniające się uwarunkowania zarówno w skali kraju, jak też środowiska lokalnego wymagają często sformułowania nowych odpowiedzi i celów. Pozwolą one bowiem, w istniejących uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych gminy Wałbrzych, na stopniowe minimalizowanie źródeł wykluczenia społecznego, a w przyszłości na wyeliminowanie tych zagrożeń. Opracowana Strategia to dokument bazowy przy konstruowaniu programów operacyjnych i projektów określających sposób oraz metody realizacji zamierzonych przedsięwzięć. Poprzez realizację tego typu programów będzie można osiągnąć wyznaczony cel strategiczny i cele operacyjne”.

(dowody: akta kontroli str. 4-161, 502-529 533-608,)

Ocena częściowa

Realizowane przez MOPS programy i projekty stanowiły narzędzia realizacji celów, odnoszących się do priorytetów, przedsięwzięć strategicznych i kierunków działań ustalonych w przyjętych *Strategiach Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Wałbrzycha* na lata 2009-2015 oraz na lata 2016-2020.

Cele wyznaczone w ramach czterech analizowanych projektów były zgodne z założeniami dokumentów strategicznych, a wyznaczone w nich kierunki były istotne dla zidentyfikowanych problemów. W Ośrodku zapewniono finansowanie zadań, w tym podejmowano skuteczne działania w celu pozyskania na ich realizację środków zewnętrznych. Zapewniono też właściwą obsadę pracowników socjalnych Ośrodka. Stwierdzona nieprawidłowość polegała na braku określenia w przygotowanych przez MOPS ww. *Strategiach* ich ram finansowych, wymaganych art.16 ust. 1 i 2 pkt 3 litera c. ustawy o pomocy społecznej. W żadnej ze wskazanych *Strategii* nie określono wartości docelowych wskaźników przyjętych celów i kierunków działań.

2. Działania dla realizacji przyjętych założeń, ich finansowanie i monitorowanie, a także ich skuteczność i efektywność dla ograniczenia negatywnych skutków zmian gospodarczych w miastach

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2013-2014 zrealizowane wydatki MOPS zwiększyły się z 83 059,7 tys. zł, do 83 497,6 tys. zł; w 2015 r. zmniejszyły się do 82 137, 3 tys. zł, zaś w 2016 r. osiągnęły poziom 128 611,6 tys. zł, stanowiąc odpowiednio 98,1%, 99,3%, 99,3% i 98,2% planu. Mniejsze wydatki w roku 2015 od wydatków 2014 r. wynikały z zakończenia realizowanego projektu²⁷.

Ze środków otrzymanych z miasta Wałbrzycha MOPS w badanym okresie sfinansował odpowiednio wydatki w kwotach: 28 469,4 tys. zł (34,3% łącznych wydatków), 29 469,4 tys. zł (35,6%), 30 440,8 tys. zł (37%) i 32 747,7 tys. zł (25,5%), z dotacji budżetu państwa 52 846,3 tys. zł (63,6%), 52 094,5 tys. zł (62,4%), 50 774,7 tys. zł (61,8%) i 95 863,9 tys. zł (74,5%). Ze środków Europejskiego

²⁷ SAMODZIELNIIII, ze zmniejszonej dotacji na realizację projektu „Od bierności do aktywności”, którego edycja zakończyła się w roku 2015, a środki, które były przekazane na jego realizację wynosiły 872 tys. zł (w r. 2014 wynosiły 1 435,3 tys. zł.)

Funduszu Spójności (EFS), dofinansowano realizowane projekty²⁸ w wysokości: 1 743,9 tys. zł (2,1% łącznych wydatków) w 2013 r., 1 715,7 tys. zł (2,1%) w 2014 r., 921,8 tys. zł (1,1%) w 2015 r.

(dowody: akta kontroli str. 162-301302-359, 360-398, 399-439, 440-481, 774-775, 776-780)

Największe kwoty wydatków w latach 2013-2016 przeznaczono na: świadczenia rodzinne i z funduszu alimentacyjnego, odpowiednio: 29 985,4 tys. zł, 30 594,2 tys. zł, 31 245,7 tys. zł i 37 045,7 tys. zł; funkcjonowanie MOPS (zatrudnienie i utrzymanie jednostki) – 6 667,4 tys. zł, 6 653,4 tys. zł, 7 200,3 tys. zł i 7 732,7 tys. zł; zasiłki okresowe – 8 486,4 tys. zł, 7 327,8 tys. zł, 6 266 tys. zł i 5 614,4 tys. zł; zasiłki stałe – 5 795,8 tys. zł, 6 181, 4 tys. zł, 7 566,3 tys. zł i 6 452,9 tys. zł; usługi opiekuńcze i specjalistyczne – 905,4 tys. zł, 1 008,2 tys. zł, 1 251,9 tys. zł i 1 877,7 tys. zł; wspieranie rodziny i systemu pieczy zastępczej – 8 453,1 tys. zł, 9 144,9 tys. zł, 8 910,6 tys. zł i 10 040,3 tys. zł; dom pomocy społecznej – 4 556,5 tys. zł, 5 535 tys. zł, 6 256,3 tys. zł i 5 959,6 tys. zł; dodatki mieszkaniowe i energetyczne 5 123,1 tys. zł, 5 318,2 tys. zł, 4 964 tys. zł i 4 762,28 tys. zł.

(dowody: akta kontroli str. 302-359, 360-398, 399-439, 440-481, 770, 785-836)

2.2. W badanych latach wielkość wydatków ogółem na działalność MOPS (83 059,7 tys. zł, 83 497,6 tys. zł, 82 137,3 tys. zł oraz 128 611,6 tys. zł (z 500+) i 107 639, 3 tys. zł) w przeliczeniu na osobę²⁹, której przyznano decyzją świadczenia (ogółem 11 679, 10 680, 9 569 i 8 717 osób) wynosiła odpowiednio 8,1 tys. zł, 7,8 tys. zł, 8,6 tys. zł oraz 10,5 tys. zł (bez 500+) i 14,8 tys. zł (z 500+), a w przeliczeniu na rodzinę korzystającą z pomocy społecznej (5 419; 5 141; 4 731 i 4 519 rodzin) – 15,3 tys. zł, 16,2 tys. zł, 17,4 tys. zł oraz 20,2 tys. zł (bez 500+) i 28,5 tys. zł (z 500+)³⁰.

W latach 2013-2016 liczba osób/rodzin będących klientami PUP, korzystających z jego usług zmniejszyła się z 2 977 do 2 648, 2 282 i 1 909³¹, a liczba rodzin korzystających z pomocy MOPS z powodu bezrobocia zmniejszyła się z 3 469 do 3 088, 2 669 i 2 187. Analiza pomocy finansowej udzielonej przez MOPS, przeprowadzona na próbie 50 rodzin³² wykazała, że:

- łączna pomoc finansowa udzielona tym rodzinom wynosiła w latach 2013-2015 odpowiednio: 613,2 tys. zł, 675,8 tys. zł, 741,5 tys. zł, a w 2016 r. - 883,1 tys. zł bez środków z Programu 500+ i 1 393,7 tys. zł ze środkami z Programu 500+. Na jedną rodzinę w latach 2013-2015 przypadało rocznie średnio 12 265 zł, 13 518 zł, 14 829 zł oraz w 2016 r. - 17 664 zł bez środków z Programu 500+ i 27 874 zł ze środkami z Programu 500+ zł,
- wg danych z grudnia każdego roku w badanych rodzinach było 201 osób, co oznacza, że na członka rodziny przypadało 3 051 zł, 3 362 zł, 3 689 zł w latach 2013-2015 oraz w 2016 r. - 4 394 zł bez środków z Programu 500+ i 6 934 zł ze środkami z Programu 500+.

²⁸ SAMODZIELNII! „Od bierności do aktywności” i „Powrót do aktywności”.

²⁹ Każda osoba, bez względu na liczbę świadczeń liczona jest tylko jeden raz.

³⁰ uwzględniono następujące rodzaje świadczeń: świadczenia z pomocy społecznej, świadczenia rodzinne i alimentacyjne, świadczenia wychowawcze, stypendia i zasiłki szkolne w ramach pomocy materialnej dla uczniów, dodatki mieszkaniowe i energetyczne

³¹ Z uwzględnieniem zasady, że część osób/rodzin korzystało z wielu rodzajów pomocy społecznej; dane zostały wygenerowane z systemu POMOST st.

³² Dobranej w sposób losowy.

- średnia wartość miesięcznej pomocy na rodzinę wynosiła 1 022 zł, 1 126 zł, 1 235 zł w latach 2013-2015 oraz w 2016 r. - 1 472 zł bez środków z Programu 500+ i 2 323 zł ze środkami z Programu 500+;
- miesięczne wartości skrajne na rodzinę wynosiły od 12,83 zł do 2 327 zł w 2013 r., od 154,30 zł do 2 419 zł w 2014 r., od 332 zł do 2 497 zł w 2015 r. oraz w 2016 r. od 345 zł do 2 709 zł bez środków z Programu 500+ i od 881 zł do 4 633 zł ze środkami z Programu 500+; natomiast na osobę w rodzinie odpowiednio: od 3,21 zł do 532,23 zł, od 30,86 zł do 522,27 zł, od 135,4 zł do 592,83 zł oraz w 2016 r. od 122,36 zł do 876,88 zł bez środków z Programu 500+ i od 223,37 zł do 1 158,13 zł ze środkami z Programu 500+.

(dowody: akta kontroli str. 771, 772-773, 785-836)

2.3. W latach 2012-2016 pomocą społeczną objęto odpowiednio: 10 975, 11 679, 10 680, 9 569 i 8 717 osób oraz 5 292, 5 419, 5 141, 4 731 i 4 519 rodzin. Świadczenia pieniężne otrzymało odpowiednio 4.587, 4.827, 5.191, 4.777, 4.334 osób; 10.322, 11.076, 10.097, 8.896 i 8.103 osób w rodzinach oraz 4.587, 4.880, 4.497, 4.093 i 3.786 rodzin, zaś świadczenia niepieniężne 4.359, 3.940, 3.336, 3.076 i 2.519 osób; 6.674, 6.671, 5.760, 5.248 i 4.399 osób w rodzinach oraz 2.753, 2.653, 2.337, 2.169 i 1.807 rodzin.

Głównymi powodami trudnej sytuacji życiowej i społecznej rodzin było ubóstwo (4.464, 4.755, 4.406, 4.050 i 3.705 rodzin), bezrobocie (3.323, 3.469, 3.088, 2.669 i 2.187 rodzin), niepełnosprawność (2.114, 2.167, 2.162, 2.066 i 2.019 rodzin) oraz długotrwała, ciężka choroba (2.243, 2.045, 2.046, 2.052 i 1.977 rodzin).

MOPS udzielał pomocy rodzinom w formie: pracy socjalnej (2.500, 2.300, 959, 1.526 i 1.603 rodzinom), poradnictwa specjalistycznego, prawnego i psychologicznego schronienia – 195, 198, 256, 276, 276 osobom; usług opiekuńczych – 365, 380, 387, 356, 377 rodzinom oraz interwencji kryzysowej (4, 19, 35, 34, 35 rodzinom). Zasiłki celowe przyznano 10.002, 10.458, 9.574, 8.451 i 7.698 osobom w kwotach łącznych: 1 496,1 tys. zł, 858,2 tys. zł, 949,0 tys. zł, 1 138,3 tys. zł i 1 055,6 tys. zł; zasiłki okresowe: 8.810, 9.673, 8.610, 7.614 i 6.720 osobom, w wysokości 5 537,8 tys. zł, 8 486,4 tys. zł, 7 327,8 tys. zł, 6 266 tys. zł i 5 614,4 tys. zł, a zasiłki stałe 2.053, 2.266, 2.344, 2.206 i 2.224 osobom, w kwotach 4 582,2 tys. zł, 5 795,8 tys. zł, 6 181,4 tys. zł, 7 566,3 tys. zł i 6 452,9 tys. zł. Pracą socjalną objęto w tych rodzinach 6.130, 5.872, 2.433, 3.613 i 3.681 osób; poradnictwem specjalistycznym, prawnym i psychologicznym – 471, 527, 409, 237 i 233 osoby; interwencją kryzysową – 4, 19, 35, 34, 35 rodzin i 65, 59, 96, 89, 61 osób, schronieniem – 195, 198, 256, 276, 276 osób zaś usługami opiekuńczymi – 365, 380, 387, 356, 377 rodzin i 432, 446, 477, 441, 459 osób. Zawarto też kolejno 835, 1025, 1513, 1066 i 971 kontraktów socjalnych.

(dowody: akta kontroli str. 302-359, 360-398, 399-439, 440-481, 781, 782, 783, 784, 785-836)

2.4. W latach 2013-2016 nie wystąpiły przypadki odmowy udzielenia pomocy finansowej ze względu na brak środków finansowych. Nie wystąpiła również sytuacja odmowy, np. przyznania miejsca w mieszkaniu chronionym lub noclegowni.

(dowody: akta kontroli str. 502-529, 785-836)

2.5. MOPS w każdym z badanych lat (2013-2016) zwracał do Urzędu Miejskiego niewykorzystane środki finansowe w kwotach: 956,4 tys. zł, 202,6 tys. zł, 579,8 tys. zł i 344,8 tys. zł, co stanowiło 1,1%, 0,24%, 0,7% i 0,3% poniesionych wydatków w danym roku. Zwrotów dokonywano 30 grudnia danego roku budżetowego. W analizowanym okresie najwyższe kwoty niewykorzystanych środków dotyczyły: w 2013 r. (369,4 – tys. zł – świadczenia rodzinne), w 2014 r. (119,2 tys. zł – zasiłki

okresowe), w 2015 r. (28,1 tys. zł - zasiłki i stypendia szkolne, 529 tys. zł oszczędności w utrzymaniu jednostki na wynagrodzeniach asystentów rodziny i koordynatorów rodzinnej pieczy zastępczej), w 2016 r. (53,5 tys. zł - świadczenia wychowawcze 500+).

Według wyjaśnień Z-cy Dyrektora i Głównej Księgowej MOPS kwota niewykorzystanych środków, w wysokości 369,4 tys. zł, wynika m. in. z faktu, zmniejszenia ilości złożonych wniosków o świadczenia rodzinne (o 510 wniosków), a także zaobserwowanej zwiększonej liczby decyzji odmawiających prawo do świadczeń, spowodowanych przekroczeniem kryterium dochodowego. Z kolei niewykorzystanie środków w rozdziale 85211 – świadczenia wychowawcze 500+ wynikało z rezerwy pozostawionej na nowe wnioski, z uwagi na nieznaną do końca liczbę wniosków, która wpłynie.

(dowody: akta kontroli str. 837-843)

2.6. MOPS nie dokonywał oceny skuteczności swoich działań. Z-ca Dyrektora MOPS wskazał, że na przestrzeni ostatnich lat Ośrodek nie spotkał się z negatywnymi ocenami dotyczącymi podejmowanych działań, a o ich skuteczności świadczą wymierne liczby ukazujące spadek liczby osób bezrobotnych w mieście, a tym spadek liczby osób korzystających z pomocy społecznej z powodu bezrobocia.

(dowody: akta kontroli str. 502-509)

2.7. W MOPS nie dokonywano dotychczas analizy rezultatów wynikających z realizacji Programu Rodzina 500+. W 2016 r. (w porównaniu do 2015 r.) oraz w 2017 r. (w pierwszym półroczu, w porównaniu do pierwszego półrocza 2016 r.) zaobserwowano zmniejszenie liczby rodzin z dziećmi korzystających ze wsparcia przy zakupie posiłków szkolnych z 1 530 do 1 268 oraz z 1 268 do 958.

(dowód: akta kontroli str. 845)

2.8. Analiza dotycząca dotkniętych problemem bezrobocia 10³³ z 50 rodzin wskazanych w pkt 2.2 wykazała, że udzielane im w latach 2013-2016 wsparcie finansowe m.in. w ramach zawieranych kontraktów socjalnych nie doprowadziło do życiowego ich usamodzielnienia i nie spowodowało zaprzestania przez nich ubiegania się o środki finansowe z innych tytułów. Rodziny te w kolejnych latach badanego okresu uzyskały wsparcie finansowe w wysokości od 4,5 tys. zł do 26,5 tys. zł, od 4,1 tys. zł do 32 tys. zł, od 5,6 tys. zł do 28,9 tys. zł i od 6,3 tys. zł do 47,1 tys. zł. Największe środki MOPS przeznaczył na zasiłki okresowe odpowiednio od 0,2 tys. zł do 6,7 tys. zł, od 0,1 tys. zł do 8,9 tys. zł, od 0,8 tys. zł do 5,2 tys. zł i od 0,5 tys. zł do 4,8 tys. zł.

W analizowanej grupie dla przezwyciężenia trudnych sytuacji życiowych zawarte zostały z MOPS kontrakty socjalne (celem kontraktu było m.in. złożenie wniosku o odpracowanie lub umorzenie zaległości czynszowych, opracowanie CV, współpraca z asystentem rodziny, skierowanie dzieci na leczenie, zobowiązanie do podjęcia terapii z uzależnienia, umieszczenie dziecka w przedszkolu). We wszystkich przypadkach założenia kontraktów zostały zrealizowane. Jedna osoba (z 10 analizowanych) brała także udział w realizowanym przez PCPR w Dzierżoniowie projekcie EFS – „Nowa perspektywa”. W zawartych kontraktach w żadnym przypadku nie planowano celów zmierzających do pełnej aktywizacji

³³ Dobrych drogą losową.

bezrobotnych poprzez doprowadzenie do ich zatrudnienia i życiowego usamodzielnienia.

(dowody: akta kontroli str.846-847, 848, 849)

Z-ca dyrektora MOPS wskazała, że: „Celem kontraktu jest przezwyciężenie trudnej sytuacji życiowej, wzmocnienie aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej czy przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Nie zawsze oznacza to wyjście rodziny z systemu pomocy społecznej, niekiedy potrzebne są długie miesiące aby rodzina była w stanie samodzielnie rozwiązywać swoje problemy i zaspakajać wszystkie potrzeby. Kontrakty zawierane są z uwzględnieniem najważniejszych, z punktu widzenia rodziny, we współpracy z pracownikiem socjalnym, potrzeb w danym momencie. Dotyczą celów możliwych do osiągnięcia w możliwie najkrótszym czasie i prowadzą do zminimalizowania problemów. Wielokrotnie w pierwszej kolejności należy wzmocnić rodzinę szeregiem różnorodnych działań, które w konsekwencji będą prowadzić do usamodzielnienia się. Kontrakty współtworzone z klientami mają ten proces ułatwić.

Niskie kompetencje zawodowe, wyuczona bezradność, choroba, uzależnienie powodowały, iż w większości klienci podejmowali krótkoterminowe, sezonowe i dorywcze prace poprawiające sytuację materialną rodziny, jednak osiągane dochody nadal kwalifikowały do przyznawania świadczeń. Wielu z nich podejmowało także prace społecznie-użyteczne czy też staże zawodowe. W niektórych wypadkach ze względu na samotne macierzyństwo i brak wsparcia najbliższych w opiece nad dzieckiem, wskazana była praca w systemie jednozmianowym co znacznie ograniczało możliwości zatrudnienia. W kolejnym przypadku kontrakt nie wpłynął na usamodzielnienie, ponieważ w kontrolowanym okresie kobieta urodziła kolejne dziecko i samotnie sprawując nad nim opiekę nie miała możliwości podjęcia zatrudnienia. Dwie z rodzin, z którymi zawarto kontrakty obecnie nie korzystają ze wsparcia finansowego MOPS z powodu podjęcia zatrudnienia. Jedna z osób, z którą zawarto kontrakt od maja br. podjęła zatrudnienie. Z-ca dyrektora MOPS podkreśliła, że kontrakt zawierany jest nie tylko w celu aktywizacji zawodowej, lecz służy przezwyciężaniu różnorodnych problemów. W przypadku osób i rodzin wykluczonych społecznie, pozostających długotrwale bez pracy, nieatrakcyjnych na rynku pracy, często pochodzących z rodzin, w których występuje syndrom uzależnienia od pomocy społecznej proces reintegracji społecznej i zawodowej jest długi i żmudny”.

(dowody: akta kontroli str.846-847, 848, 849)

2.9. Ustosunkowując się do wysokości wydatkowanych środków finansowych na rozwiązywanie w badanym okresie problemów społecznych mieszkańców Miasta Wałbrzycha, Z-ca Dyrektora MOPS podał, że: w latach 2013-2016, zrealizowane przez Miasto wydatki na rozwiązywanie problemów społecznych mieszkańców pozwoliły w znacznym stopniu na pokrycie zidentyfikowanych potrzeb w obszarach: zapewnienia możliwości pracy, zamieszkania, pomocy społecznej oraz opieki nad małymi dziećmi. Wskazał także na zrealizowane zadania, w tym min.:

- uruchomienie dwóch zakładów aktywności zawodowej dla osób z umiarkowanym i znacznym stopniem niepełnosprawności,
- zatrudnienie w MOPS 25 asystentów rodziny obejmujących opieką około 300 rodzin, przyczyniając się do wzmacniania roli rodziny, niedopuszczenia do umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej,

- rozszerzenie niewystarczającej bazy miejsc opiekuńczych (wynajęto dwa domy jednorodzinne na potrzeby małych placówek), zakupienie nowego budynku przy ul. Truskawkowej,
- przeprowadzenie remontu kapitalnego obiektu przy ul. Asnyka,
- uruchomienie nowego domu pomocy społecznej, nowoczesnej placówki dla 49 osób w podeszłym wieku przewlekłe somatycznie chorych,
- utworzenie pierwszego ośrodka wsparcia - Dzienny Dom Pomocy wraz z placówką wsparcia dziennego oraz klubem seniora,
- przeprowadzenie adaptacji budynku po internacie technikum samochodowego, co pozwoliło uzyskać nowe miejsca noclegowe dla samotnych kobiet oraz rodzin. W 2016 r. w budynku została przeprowadzona termomodernizacja, a w 2017 r. rozpoczęto adaptację pozostałej części budynku na mieszkania chronione dla osób niepełnosprawnych. Obecnie obiekt stanowi Centrum Wsparcia Socjalnego.

Z-ca Dyrektora MOPS podał, że *dokonując oceny realizacji celów zawartych w Strategii na podstawie powyższych osiągnięć stwierdzam, że pomimo iż nie udało się zrealizować w pełni wszystkich zapisanych w strategii i programach zadań ani zaspokoić występujących i zgłaszanych przez odpowiednie jednostki potrzeb, to od roku 2013 uzyskano znaczną poprawę w stosunku do lat poprzednich.*

(dowody: akta kontroli str.856-858)

2.10. W latach objętych kontrolą w MOPS nie wystąpiły niezaspokojone potrzeby w zakresie świadczeń z pomocy społecznej, przyznania miejsca w placówkach opiekuńczo-wychowawczych, mieszkaniach chronionych, czy kierowania potrzebujących do noclegowni. Na koniec lat 2013-2016 na miejsce w domu pomocy społecznej (dps) oczekiwało odpowiednio 21, 29, 16 i 30 osób (wg danych MOPS 11, 15, 12 i 20 osób było przewlekłe chorych i w podeszłym wieku; 6, 9, 2 i 6 osób miało rozpoznane zaburzenia psychiczne, a 4, 5, 2 i 4 osoby w wyniku działań opiekuna prawnego miało odroczone za zgodą sądu umieszczenie w dps).

(dowody: akta kontroli str.855, 502-529)

2.11. W MOPS monitorowano proces wdrażania *Strategii* i jej realizacji w zakresie zadań właściwych dla tej jednostki, co wskazano w punkcie 1.1. niniejszego wystąpienia. Ponadto Z-ca Dyrektora MOPS wyjaśnił, że: *Stosowana była praktyka, że informacje o realizacji strategii przekazywane były w innych sprawozdaniach, tj. z realizacji programów, co wynikało z faktu, że wszystkie przyjmowane przez Radę Miejską Wałbrzycha programy były spójne ze strategią. Prezydent Wałbrzycha nigdy nie kwestionował takiej formy sprawozdań.*

(dowody: akta kontroli str.502-529)

2.12. W *Strategiach Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Wałbrzycha* obejmujących lata 2013 – 2016 nie określono finalnych wartości wskaźników realizacji celów, co utrudniało wymierne określenie stopnia ich realizacji. Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora MOPS do zwymiarowanych działań i efektów realizacji tych *Strategii* i wynikających z nich programów należy wskazać na:

- dużą aktywność służb społecznych w rozwiązywaniu problemu bezrobocia i liczby osób korzystających z pomocy społecznej z powodu bezrobocia, w czym działania podejmuje Powiatowy Urząd Pracy i funkcjonujący w strukturach MOPS Klub Integracji Społecznej, który realizuje zadania Programu Aktywizacja i Integracja,

- b) możliwość zatrudnienia osób niepełnosprawnych w następstwie uruchomienia dwóch zakładów aktywności zawodowej dla osób z umiarkowanym i znacznym stopniem niepełnosprawności,
- c) wspieranie rodziny i opieki nad dzieckiem, którego istotnymi elementami są działania asystentów rodziny, zreorganizowanie systemu instytucjonalnej pieczy zastępczej poprzez powołanie dziesięciu małych, czternastoosobowych placówek opiekuńczo-wychowawczych i dwóch placówek typu rodzinnego, każdej dla ośmiorga dzieci - w miejsce przejętych trzech dużych domów dziecka,
- d) uruchomienie nowego domu pomocy społecznej, nowoczesnej placówki dla 49 osób w podeszłym wieku przewlekle somatycznie chorych, utworzenie pierwszego ośrodka wsparcia - Dziennego Domu Pomocy wraz z placówką wsparcia dziennego oraz klubem seniora,
- e) rozszerzenie bazy noclegowej, wychodzącej naprzeciw problemom bezdomności,
- f) przeprowadzenie adaptacji budynku po internacie technikum samochodowego i uzyskanie nowych miejsc noclegowych dla samotnych kobiet, rozpoczęcie adaptacji pozostałej części budynku na mieszkania chronione dla osób niepełnosprawnych (obecnie obiekt stanowi Centrum Wsparcia Socjalnego).

(dowody: akta kontroli str.856-858)

2.13. Analiza realizacji przez MOPS w latach 2013-2016 trzech projektów i działań: „Samodzielni!!!” prowadzonego w latach 2011-2014, „Od bierności do aktywności” realizowanego w 2013 r. i „Powrót do aktywności” realizowanego w latach 2012-2015 wykazała, że przyczyniły się one do zmniejszenia negatywnych skutków przemian gospodarczych Miasta Wałbrzycha poprzez przezwyciężanie trudnej sytuacji życiowej i społecznej mieszkańców, mających problem w funkcjonowaniu w lokalnej społeczności. I tak w szczególności:

a) w latach 2011-2014 wydatki na realizację projektu „Samodzielni!!!”³⁴ wyniosły 325,8 tys. zł (281,3 tys. zł dofinansowanie z budżetu UE i 44,5 tys. zł dotacja z budżetu państwa) i w całości zostały zatwierdzone przez Samorząd Województwa (Instytucję Pośredniczącą). Projekt zakładał stworzenie programu reintegracyjnego dla osób bezdomnych przebywających w Integracyjnym Domu dla Bezdomnych w Wałbrzychu. Celem głównym projektu było umożliwienie 10 bezdomnym w wieku aktywności zawodowej (poziom osiągnięcia wskaźnika 100%) usamodzielnienie się, poprzez kompleksową aktywizację społeczno-zawodową i realizację programu reintegracyjnego. Wszyscy uczestnicy projektu brali udział w: treningach kompetencji i umiejętności, grupach motywacyjnych dla osób z problemem alkoholowym, szkoleniu zawodowym – „Prace wykończenie w budownictwie”³⁵ oraz w zajęciach z doradcą zawodowym. Dwie osoby po zakończeniu projektu podjęły zatrudnienie (poziom osiągnięcia wskaźnika 100 %). Realizacja projektu umożliwiła uczestniczącym w nim osobom stopniowe wychodzenie z bezdomności i usamodzielnienie poprzez nabycie nowych kwalifikacji zawodowych

³⁴ Projekt realizowany w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie 7.2 Przeciwdziałanie wykluczeniu i wzmocnienie sektora ekonomii społecznej. Poddziałanie 7.2.1 Aktywizacja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

³⁵ Projekt realizowany był w gminnym mieszkaniu przejściowym typu rotacyjnego, które zostało wyremontowane w ramach praktyk będących częścią szkolenia zawodowego w zakresie prac wykończeniowych w budownictwie.

umożliwiających wejście na rynek pracy; wzmocniła potencjał osobowościowy, w tym zwiększyła motywację do abstynencji lub podjęcia leczenia zamkniętego, przygotowała bezdomnych do samodzielnego zamieszkania.

Analiza ww. projektu wykazała, że realizowane zadania w latach 2011-2014 wpisywały się w przyczyniły się w założenia *Strategii na lata 2009-2015* i wpłynęły na osiągnięcie wskazanych tam celów: wspieranie mieszkańców miasta w aktywnej obecności na lokalnym rynku pracy i podejmowaniu przez nich inicjatyw gospodarczych, pomoc osobom, rodzinom najuboższym w przezwyciężeniu trudnej sytuacji mieszkaniowej, zapobieganie bezdomności, wspieranie działań profilaktycznych i edukacyjnych w celu integracji osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka,

b) w latach 2013 - 2015 r. wydatki na realizację projektu „*Od bierności do aktywności*”³⁶ wyniosły 4.669,3 tys. zł, zostały sfinansowane środkami z budżetu UE w kwocie 3.983,4 tys. zł i wkładem własnym w kwocie 685,9 tys. zł oraz w całości zostały zatwierdzone przez Samorząd Województwa (Instytucję Pośredniczącą). Głównym celem projektu było przywrócenie jego uczestnikom zdolności do prawidłowego funkcjonowania w rodzinie i w społeczności oraz zdolności do poszukiwania i podjęcia pracy. Udział w projekcie ukończyło 168 osób, w tym 132 kobiety i 36 mężczyzn (116,7 % założonego uczestnictwa). - Zawarto 192 kontrakty (w tym 20 programów usamodzielnienia): kobiety - 147, mężczyźni - 45 (112,9% założeń) z czego zrealizowano pomyślnie 158 kontraktów: kobiety - 123, mężczyźni - 35 oraz 11 umów w ramach Programu Aktywności Lokalnej (PAL): kobiety 10, mężczyźni 1 (110% założeń). Każdy uczestnik projektu objęty kontraktem zrealizował co najmniej trzy instrumenty aktywnej integracji, a każdy uczestnik realizujący PAL, co najmniej jeden instrument z czterech zaproponowanych. Wsparciem objęto łącznie 203 osoby (112,8% założeń), które miało charakter kompleksowy i odpowiadało na indywidualne potrzeby każdego uczestnika, w tym 66 osób niepełnosprawnych (117,8% założeń), z którymi pracował zatrudniony na cały etat doradca ds. osób niepełnosprawnych, a zakres form wsparcia był dostosowany do specyfiki tej grupy docelowej. Z usług doradcy zawodowego skorzystało 180 uczestników programu, a z konsultacji psychologicznych 72 (96 % założeń.) Zrealizowano trzymiesięczne staże zawodowe, na które zostały skierowane 24 osoby, w tym 16 osób niepełnosprawnych, staże te pomyślnie ukończyło 20 osób (83,3%), w tym wszystkie osoby niepełnosprawne. Zrealizowano także 5 rodzajów kursów umożliwiających uzyskiwanie i uzupełnianie wiedzy, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w łącznym wymiarze 607 godzin zajęć, co średnio daje 121,4 godzin przypadających na kurs (przy założeniu co najmniej 30 godzin). Psycholog uczestniczący w projekcie sporządził 107 diagnoz rodzin (101,9% założeń), terapeuta uzależnień objął wsparciem 117 rodzin (137,6% założeń) i sporządził 145 kart porady terapeutycznej (138,1% założeń), pedagog objął wsparciem wraz ze sporządzeniem kart konsultacji 130 osób (100% założeń), radca prawny udzielił 150 konsultacji (100% założeń) sporządzając dla wszystkich karty konsultacji, zrealizowano warsztaty z doradcą zawodowym w wymiarze 18 godzin zajęć, które ukończyły 163 osoby (90% założeń) oraz warsztaty pn. „Akademia rodzica” w wymiarze 30 godzin zajęć, które ukończyło 47 osób (78,3%

³⁶ Projekt realizowany w ramach Priorytetu VII Promocja Integracji Społecznej, Działanie: 7.1 Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji, Poddziałanie: 7.1.2 Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji przez powiatowe centra pomocy rodzinie.

założeń) i warsztaty pn. „Trening umiejętności społecznych” w wymiarze 18 godzin zajęć, które ukończyło 61 osób (93,8% założeń). Ponadto 202 osobom wypłacono pomoc w postaci zasiłków celowych lub celowych specjalnych (112,2% założeń), na podstawie 131 list zakupiono 7 kompletów podręczników i materiałów szkolnych dla osób uzupełniających wykształcenie (140% założeń).

Analiza ww. projektu wykazała, że zadania realizowane w roku 2013 wpisywały się w realizację założeń Strategii na lata 2009-2015 i wpłynęły na osiągnięcie jej celów operacyjnych,³⁷

c) w latach 2012-2015 wydatki na realizację projektu „Powrót do aktywności” wyniosły 367,8 zł (312,6 tys. zł stanowiło dofinansowanie z budżetu UE i 55,2 tys. zł dotacja z budżetu państwa), które w całości zostały zatwierdzone przez Samorząd Województwa (Instytucję Pośredniczącą). Celem głównym projektu była kompleksowa aktywizacja 30 osób (22 kobiet i 8 mężczyzn, w tym 12 osób po 50 roku życia) zagrożonych wykluczeniem społecznym, w wieku aktywności zawodowej z terenu Wałbrzycha oraz podjęcie zatrudnienia przez co najmniej 20% (6 osób) w ramach wsparcia Klubu Integracji Społecznej. W ramach realizacji projektu odbyły się treningi kompetencji społecznych i asertywnych, trening zachowań abstynenckich, zajęcia podnoszące kompetencje obsługi komputera (kurs podstawowy dla początkujących), zajęcia z doradcą zawodowym oraz szkolenia zawodowe (pracownik ochrony fizycznej, pomocniczy robotnik przy konserwacji terenów zielonych i robotnik gospodarczy), utworzona została także Grupa Rozwoju Osobistego. Od początku realizacji projektu wzięło w nim udział 75 osób, z tego 30 osób (22 kobiety i 8 mężczyzn) ukończyło udział w projekcie, zgodnie z zaplanowaną dla nich ścieżką edukacyjną.

Analiza ww. projektu wykazała, że realizowane w jego ramach zadania w 2013 r. wpasowywały się w założenia Strategii na lata 2009-2015 i wpłynęły na osiągnięcie jej celów operacyjnych³⁸.

Ponadto MOPS zrealizował założenia umowy zawartej w ramach realizacji projektu *Aktywny samorząd*³⁹ i umów zawartych od 29.10.2013 r. do 21.10.2016 r. realizowanych w ramach *Programu wyrównywania różnic między regionami*, które zostały omówione w pkt 1.3 wystąpienia. Na realizację Programu *Aktywny samorząd*, w badanym okresie wydatkowano łącznie 1 136,3 tys. zł odpowiednio: 314,1 tys. zł, 265,8 tys. zł, 189,9 tys. zł, 366,4 tys. zł, a na *Program wyrównywania różnic między regionami* 245,5 tys. zł, z tego 65,1 tys. zł w 2013 r. i 180,4 tys. zł w 2014 r. (środki przyznane z PFRON w 2016 r. w kwocie 66,9 tys. zł zostały wydatkowane w tej samej wysokości w pierwszej połowie 2017 r.).

(dowody: akta kontroli str. 492-501, 609-755, 530-532)

2.14. W latach 2013-2016 do MOPS wpłynęło łącznie 59 skarg⁴⁰ (odpowiednio 11-jedna została cofnięta przez skarżącego, 18, 16 i 14 – jedna przekazana do innego organu według właściwości), w tym 34 na działania podejmowane przez

³⁷ M.in.: zwiększenie szans na podjęcie i utrzymanie pracy zawodowej; zwiększenie aktywności i zaangażowania osób bezrobotnych w poszukiwaniu zatrudnienia; uzyskanie lub podwyższenie kwalifikacji dostosowanych do sytuacji na rynku pracy; odbudowanie i nabycie umiejętności uczestniczenia w życiu rodziny, społeczności lokalnej i pełnieniu ról społecznych w miejscu pracy oraz miejscu zamieszkania i pobytu.

³⁸ M.in.: odbudowanie i nabycie umiejętności uczestniczenia w życiu rodziny, społeczności lokalnej i pełnieniu ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania i pobytu; przeciwdziałanie negatywnym skutkom społecznym wynikającym z bezrobocia w rodzinie; przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.

³⁹ Nr AS3/000025/01/D z 29.04.2013 r.

⁴⁰ Sześć przekazanych przez Prezydenta Miasta Wałbrzycha.

pracowników socjalnych, pięć na działania podejmowane przez pracowników pieczy zastępczej, trzy na działania stołówki, dwie na działalność pracowników Działu Świadczeń Rodzinnych, jedna od WSA na bezczynność organu (oddalona ostatecznie przez WSA), pozostałych 13 na niewłaściwe traktowanie petentów przez pracowników MOPS. Za zasadne uznano osiem, tj. 14% skarg. W wyniku podjętych działań w następstwie czterech skarg kolejno: pracownik został zwolniony z pracy, zmieniono ocenę rodziny zastępczej, umieszczono petenta w dps, poprawiono jakość posiłków w zakładzie zbiorowego żywienia. W pozostałych przypadkach pouczono odpowiedzialnych pracowników, a uwagi przytoczone w skargach wykorzystano do udoskonalenia pracy MOPS. W 57 przypadkach skarżącym udzielono odpowiedzi w terminie do 30 dni od dnia wpływu skargi do MOPS (od jednego do 29 dni). W dwóch przypadkach skargi rozpatrzono w terminie 35 i 37 dni, co było uzasadnione skomplikowaniem spraw. Analiza 16 skarg (po cztery z każdego roku) wykazała, że we wszystkich badanych sprawach w udzielonych skarżącym odpowiedziach ustosunkowano się do stawianych zarzutów i poinformowano ich o podjętych działaniach oraz iż w żadnym przypadku skarżący nie składali do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skarg na rozstrzygnięcia MOPS.

(dowody: akta kontroli str.859-867,868-870,871)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

W MOPS poprawnie realizowano zbadane programy/przedsięwzięcia w zakresie wspierania mieszkańców Wałbrzycha w przezwyciężaniu ich problemów życiowych i społecznych. W latach 2013-2016 liczba rodzin ubiegających się o pomoc i otrzymujących świadczenia zmniejszyła się z 5 419 do 4 519 (o 16,6 %). Pomoc udzielona 10 rodzinom objętych badaniem szczegółowym mimo, że niezbędna z punktu widzenia społecznego, nie umożliwiła im trwałego przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej, a jedynie pozwoliła, dzięki udzielonemu wsparciu finansowemu, na bieżące funkcjonowanie. Podejmowane działania przez MOPS wobec tych rodzin nie okazały się docelowo skuteczne, gdyż nie doprowadziły do przezwyciężenia ich problemów i życiowego usamodzielnienia w drodze aktywizacji zawodowej prowadzącej do stałej likwidacji bezrobocia. W zawartych z tymi rodzinami kontraktach socjalnych nie planowano celów zmierzających do pełnej aktywizacji bezrobotnych

IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴¹ (dalej: „ustawa o NIK”), wnioskuje o:

Podjęcie działań w celu określenia dla Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych miasta Wałbrzycha na lata 2016-2020 jej ram finansowych, wymaganych ustawą o opiece społecznej.

⁴¹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wniosku oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Wrocław, dnia 25 września 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor

Kontroler:

Maria Ossowska
Główny specjalista kontroli państwowej

Maria Ossowska
podpis

D.O. DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu

Radosław Kujawiński
podpis

