



KPS.430.004.2019
Nr ewid.12/2020/P/19/041/KPS

Informacja o wynikach kontroli

POMOC ŚWIADCZONA PRZEZ GMINY OSOBOM ŻYJĄCYM W UBÓSTWIE

DEPARTAMENT PRACY,
SPRAW SPOŁECZNYCH I RODZINY

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

Informacja o wynikach kontroli

Pomoc świadczona przez gminy osobom żyjącym w ubóstwie

p. o. Dyrektor Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny

Dariusz Rogowski

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Małgorzata Motylow

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

Warszawa, dnia 02.04.2020

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	10
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	12
4. WNIOSKI.....	22
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	23
5.1. Diagnoza zagrożenia ubóstwem w gminach	27
5.2. Identyfikacja i monitoring potrzeb osób dotkniętych ubóstwem.....	30
5.3. Działania OPS mające na celu wspieranie wychodzenia z ubóstwa	32
5.3.1. Praca socjalna z osobami dotkniętymi ubóstwem	32
5.3.2. Świadczenia przyznawane z powodu ubóstwa	39
5.3.3. Programy rządowe, resortowe, samorządowe i UE	56
5.3.4. Analiza skuteczności działań zmierzających do ograniczenia skali ubóstwa	67
5.4. Wydatki na wsparcie osób ubogich	78
5.4.1. Finansowanie wsparcia osób ubogich	78
5.4.2. Tendencje w kategoriach finansowego wsparcia osób ubogich	79
5.5. Rozwiązania organizacyjne	80
6. ZAŁĄCZNIKI.....	84
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	84
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	88
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	100
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	101
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	102
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	106

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

CIS	Centrum Integracji Społecznej;
DPS	Dom pomocy społecznej;
KIS	Klub Integracji Społecznej;
Lokalny program pomocy społecznej	Dokument opracowywany i kierowany przez radę gminy do jednostki organizacyjnie podległej (np. OPS). Lokalny program pomocy społecznej jako zadanie obowiązkowe rady gminy powstaje w oparciu o ocenę występujących na terenie gminy zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej i diagnozę środowiska w celu zaspokojenia rozeznaczonych potrzeb osób i rodzin (art. 110 ust. 10 ustawy <i>o pomocy społecznej</i>);
Minimum egzystencji	Koszyk dóbr, niezbędnych do podtrzymania funkcji życiowych człowieka i sprawności psychofizycznej. Uwzględnia tylko potrzeby, których zaspokojenie nie może być odłożone w czasie, a konsumpcja niższa od tego poziomu prowadzi do biologicznego wyniszczenia i zagrożenia życia. W skład koszyka minimum egzystencji wchodzi potrzeby mieszkaniowe i artykuły żywnościowe. Łączny koszt nabycia (zużycia) tych dóbr określa wartość koszyka, która stanowi granicę ubóstwa skrajnego;
Minimum socjalne	Wskaźnik społeczny mierzący koszty utrzymania gospodarstw domowych. Zakres i poziom zaspokajanych potrzeb według tego modelu powinny zapewniać takie warunki życiowe, by na każdym z etapów rozwoju człowieka umożliwić reprodukcję jego sił życiowych, posiadanie i wychowanie potomstwa oraz utrzymanie więzi społecznych;
MOPR	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie;
MOPS lub GOPS	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej lub Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej;
MRPiPS	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej;
OPS, Ośrodek	Ośrodek Pomocy Społecznej;
PCPR	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie;
Pomoc społeczna	Instytucja polityki społecznej państwa, mająca na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości;
Praca socjalna	Działalność zawodowa mająca na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmocnieniu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi (art. 6 pkt 12 ustawy <i>o pomocy społecznej</i>). Praca socjalna świadczona jest na rzecz poprawy funkcjonowania osób i rodzin w ich środowisku społecznym;
Program osłonowy	Instrument wsparcia, obejmujący działania wynikające z rozeznaczonych potrzeb gminy. Tworzenie i realizacja programu osłonowego należy do nieobowiązkowych zadań gminy (art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy <i>o pomocy społecznej</i>);
Projekt socjalny	Zespół działań mających na celu poprawę sytuacji życiowej osób, rodzin, grup zagrożonych ubóstwem, marginalizacją i wykluczeniem społecznym (art. 6 pkt 18 ustawy <i>o pomocy społecznej</i>). Instrument wsparcia z zakresu pomocy społecznej, którego opracowanie i realizacja należy do nieobowiązkowych zadań gminy (art. 17 ust. 2 pkt 3a ustawy <i>o pomocy społecznej</i>);
PUP	Powiatowy Urząd Pracy;
Ubóstwo ekonomiczne	Kategoria obejmująca ubóstwo: relatywne, skrajne i ustawowe;

Ubóstwo relatywne	50% kwoty, którą przeciętnie miesięcznie wydają gospodarstwa domowe w Polsce;
Ubóstwo skrajne	Kwota określająca jakie dochody wystarczą miesięcznie, by życie biologicznie człowieka nie było zagrożone;
Ubóstwo ustawowe lub socjalne (ustawowa granica ubóstwa)	Kwota dochodów uprawniająca do ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej;
Ustawa o osobach starszych	Ustawa z dnia 11 września 2015 r. <i>o osobach starszych</i> (poz. 1705);
Ustawa o pomocy społecznej	Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. <i>o pomocy społecznej</i> (Dz. U. z 2019 r. poz. 1507, ze zm.);
Wykluczenie społeczne	Brak lub ograniczenie możliwości uczestnictwa, wpływania i korzystania z podstawowych instytucji publicznych i rynków, które powinny być dostępne dla wszystkich, a w szczególności dla osób ubogich (Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy gminy podejmowały skuteczne działania mające na celu ograniczenie ubóstwa na ich terenie?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy gminy rzetelnie identyfikowały mieszkańców zagrożonych i żyjących w ubóstwie oraz projektowały odpowiednie działania na rzecz jego ograniczenia?
2. Czy OPS prawidłowo realizowały działania mające na celu wychodzenie z ubóstwa?
3. Czy efekty podejmowanych działań zmierzających do ograniczenia ubóstwa były trwałe?

Jednostki kontrolowane¹

21 ośrodków pomocy społecznej

Okres objęty kontrolą 2017–2019 (I półrocze).

Dla realizacji celu kontroli wykorzystano także dane statystyczne i dokumenty strategiczne gmin z lat wcześniejszych.

Zjawisko ubóstwa, z uwagi na swoje socjologiczne czy psychologiczne aspekty, stanowi niezwykle złożony problem społeczny związany nie tylko z kwestiami ekonomicznymi. Mają w tym bowiem udział także takie elementy, jak niedostateczne warunki mieszkaniowe, gorszy dostęp do opieki medycznej, dóbr kultury czy niższy poziom wykształcenia. Ubóstwo stanowi w zasadzie problem powszechny, występujący zarówno w krajach bogatych, jak i mniej zasobnych, oczywiście w relatywnie różnych skalach.

Określenie liczby osób ubogich oraz struktury społeczno-demograficznej tej grupy społecznej jest zadaniem niezwykle trudnym i w znacznym stopniu zależy od przyjętej definicji i zastosowanej metody pomiaru. W sferze ubóstwa ekonomicznego w Polsce od 2008 do 2018 r. nastąpił zauważalny spadek zasięgu ubóstwa relatywnego z 17,6% do 14,2% osób, (tj. o 19,3%). Zasięg ubóstwa skrajnego, pomimo pewnych fluktuacji, pozostał na zbliżonym poziomie – wynosił 5,6% osób w 2008 r. i 5,4% osób w 2018 r.²

W okresie objętym kontrolą, poziom ubóstwa ustawowego, odnoszącego się do osób spełniających kryteria dochodowe uprawniające do świadczeń socjalnych (niecałe 11%), utrzymywał się na poziomie zbliżonym do wartości z 2017 r. (po spadku o 2 punkty procentowe między rokiem 2016 a 2017)³. Kontrola, której dotyczy niniejsza informacja, koncentrowała się na tej kategorii ubóstwa.

Według analiz GUS, do najbardziej zagrożonych ubóstwem należą osoby bezrobotne, o niskim poziomie wykształcenia, lub rodziny z dużą liczbą dzieci lub z osobami niepełnosprawnymi, jak również zamieszkałe na wsi⁴. Należy zauważyć, że kryterium dochodowe nie daje jednak pełnego obrazu sytuacji, ponieważ na sytuację osób i rodzin o najniższych dochodach mają wpływ również inne czynniki, np. pomoc najbliższej rodziny.

Ubóstwo powoduje wiele różnorodnych i negatywnych skutków. Niskie dochody uniemożliwiają wielu rodzinom regulowanie opłat za mieszkanie bądź media. Długotrwałe zaleganie z opłatami za mieszkanie często skutkuje eksmisją, a w skrajnych przypadkach nawet bezdomnością, co wielokrotnie powoduje utratę lub pogorszenie się stanu zdrowia. Nie można zapominać, że poziom dochodów znacząco wpływa na możliwość dostępu do edukacji, stanowiąc jedną z najważniejszych barier w rozwoju młodych ludzi, szczególnie pochodzących z rodzin dotkniętych problemem „dziedziczenia ubóstwa”, w których brak aktywności życiowej, a uzależnienie od świadczeń wypłacanych przez pomoc społeczną przechodzi z pokolenia na pokolenie.

¹ Wykaz jednostek objętych kontrolą przedstawiono w załączniku nr 6, podrozdziale 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.

² „Zasięg ubóstwa ekonomicznego w 2018 r.”, Raport GUS z 28 czerwca 2019 r. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoleczna/zasieg-ubostwa-ekonomicznego-w-polsce-w-2018-roku,14,6.html>.

³ Jw.

⁴ Jw.

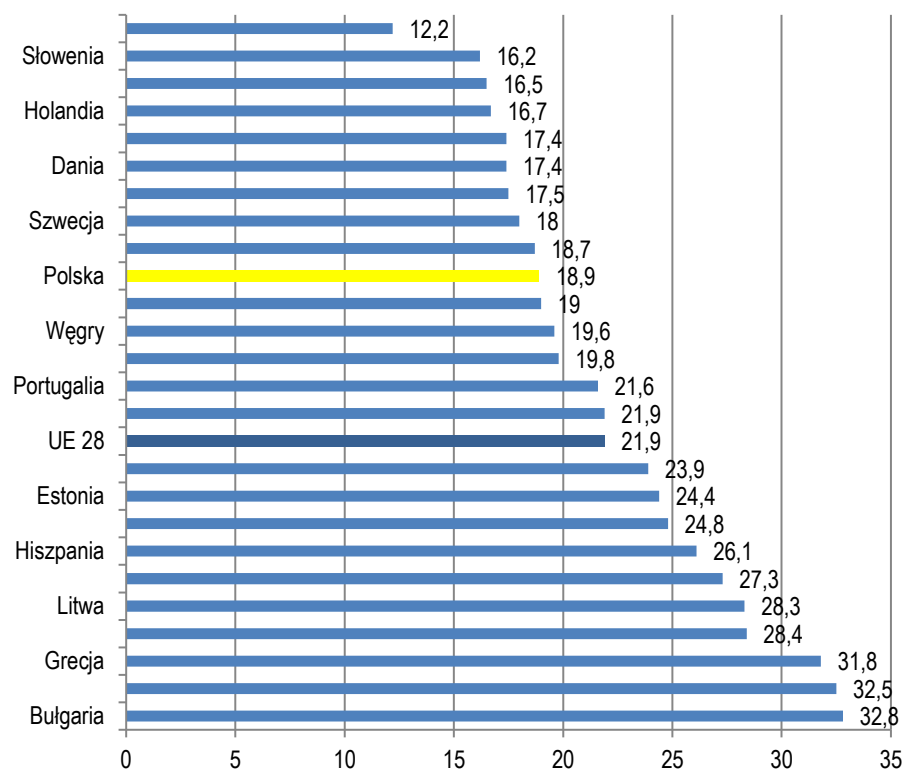
Oprócz aktualnych problemów ubóstwo generuje również negatywne zjawiska, które będą odczuwane dopiero za kilkanaście bądź kilkadziesiąt lat, czego przykładem może być niskopłatna praca, która w przyszłości skutkować będzie niskimi emeryturami.

Ograniczenie ubóstwa jest procesem niezwykle złożonym. Aby zmniejszyć jego zasięg należy podjąć odpowiednio zaplanowane i długofalowe działania realizowane na szczeblu centralnym i samorządowym. Niezbędne jest przy tym współdziałanie zarówno instytucji publicznych, podmiotów biznesowych, jak i organizacji społecznych czy pozarządowych, z których wiele w sposób znaczący wspiera osoby wykluczone lub dotknięte ubóstwem.

Warto zaznaczyć, że w Polsce efekty działań na rzecz przeciwdziałania ubóstwu są już widoczne. Osiągając w 2018 r. wskaźnik osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym na poziomie 18,9%, Polska na tle Unii Europejskiej mieści się wśród krajów, w których ubóstwo nie stanowi znaczącego problemu, a umiejscowienie tuż za Niemcami (18,7%) i przed Belgią (19,8%) można uznać za wysoką pozycję. Najniższy wskaźnik liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym osiągnęły Czechy (12,2%) i Słowenia (16,2%), a najwyższy odnotowano w Rumunii i w Bułgarii (ponad 32%).

Wykres nr 1

Wskaźnik osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w 2018 r.



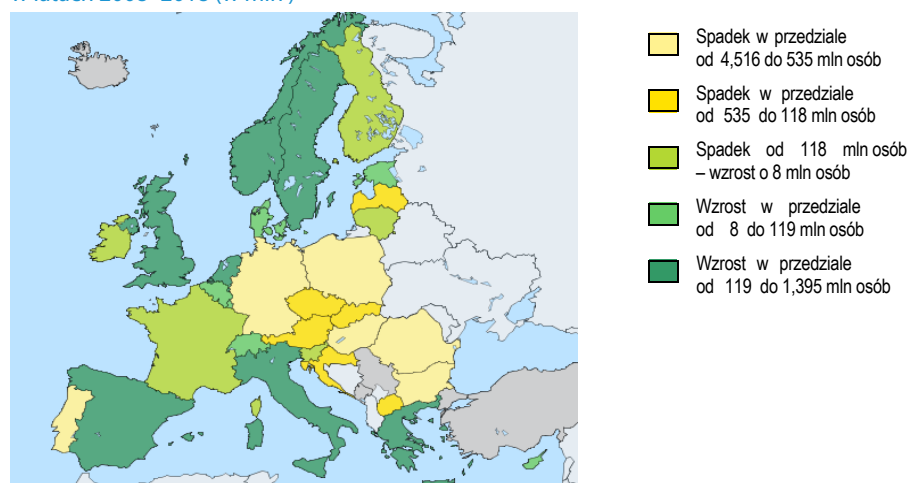
Źródło: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20191017-1>.

WPROWADZENIE

Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym stanowi podstawę strategii przyjętej w 2010 r. przez Radę Europejską: „Europa 2020 na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”. W Strategii przyjęto jako cel zmniejszenie w Unii Europejskiej liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym o co najmniej 20 milionów, z ponad 120 milionów w 2008 r. Na koniec 2018 r. w Unii Europejskiej zidentyfikowano o 6,8 mln mniej osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym. W ostatnim dziesięcioleciu największe spadki liczby osób zagrożonych ubóstwem odnotowano w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, w tym szczególnie w Polsce (spadek o 4,5 mln osób do roku 2018, przy zakładanym celu na poziomie 1,5 mln do roku 2020), jak również w Niemczech oraz Portugalii. Natomiast największy wzrost zagrożenia ubóstwem wystąpił w takich krajach, jak Wielka Brytania, Włochy i Hiszpania.

Rysunek nr 1

Zmiana liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym w UE w latach 2008–2018 (w mln)



Źródło: Komisja Europejska: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751&langId=en> ; https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/mapToolClosed.do?tab=map&init=1&plugin=0&language=en&pcode=t2020_50&toolbox=types..

Kontrola NIK dotyczyła realizacji zadań obejmujących świadczenie przez gminy pomocy na rzecz osób żyjących w ubóstwie. Podstawowym i wyjściowym zadaniem gminy jest rzetelna identyfikacja najważniejszych problemów społecznych, w tym osób zagrożonych ubóstwem, a następnie podejmowanie skutecznych działań pomocowych i przeciwdziałających temu zjawisku. Uzasadnieniem podjęcia kontroli były nieodosobnione przypadki, gdy działania pomocowe gmin ograniczały się do przyznawania doraźnego wsparcia w postaci zasiłków, natomiast w niewielkim stopniu wykorzystywane były aktywne formy pomocy, ukierunkowane na przełamywanie trudnej sytuacji życiowej oraz wychodzenie z ubóstwa.

Założeniem kontroli było przede wszystkim ustalenie, czy gminy podejmują skuteczne działania mające na celu ograniczenie ubóstwa na ich terenie. Odpowiadając na to pytanie badania kontrolne miały również wykazać, czy gminy rzetelnie identyfikowały mieszkańców zagrożonych i żyjących w ubóstwie oraz czy projektowały odpowiednie działania na rzecz jego

WPROWADZENIE

ograniczenia, jak również czy OPS prawidłowo realizowały działania mające na celu wychodzenie z ubóstwa. Założenia kontroli obejmowały również udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy efekty podejmowanych działań zmierzających do ograniczenia ubóstwa były trwałe.

2. OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK pomoc świadczona przez gminy osobom żyjącym w ubóstwie jest skuteczna w zakresie zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych, natomiast w niewielkim stopniu zostaje nakierowana na wspieranie aktywnego przełamывania trudnej sytuacji życiowej oraz usamodzielnienia się.

Oceniając działania gmin na rzecz wspierania osób dotkniętych ubóstwem należy podkreślić, że były one realizowane w sprzyjających warunkach ekonomiczno-społecznych, tj. przy wzroście wynagrodzeń, spadku bezrobocia, możliwości wcześniejszego nabywania uprawnień emerytalnych, czy też zapewnieniu rodzinom z dziećmi dodatkowego wsparcia dzięki wprowadzeniu tzw. programu Rodzina 500 plus. W tych warunkach, w całym kraju, jak i w skontrolowanych przez NIK gminach, znacząco zmniejszyła się liczba osób korzystających z pomocy społecznej, szczególnie z powodu ubóstwa.

Działania ośrodków pomocy społecznej, ujęte w planach pomocy zawartych w wywiadach środowiskowych przeprowadzanych z osobami ubiegającymi się o otrzymanie świadczeń, koncentrowały się głównie na pomocy doraźnej. Była to przede wszystkim wypłata świadczeń pieniężnych, z których zdecydowaną większość stanowiła wypłata zasiłków celowych (34% udzielonych świadczeń) oraz okresowych (27%) – przeznaczanych na najpilniejsze potrzeby. Znaczącą część świadczeń stanowiła pomoc żywnościowa (ok. 20% udzielonych świadczeń). Zasiłki stałe, kierowane do osób trwale niezdolnych do podjęcia pracy, stanowiły niecałe 10% udzielonych świadczeń. Należy zaznaczyć, że decyzje administracyjne w sprawie przyznawania świadczeń były wydawane osobom uprawnionym terminowo, a w razie potrzeby pomoc była świadczona bezzwłocznie. Dotyczyło to szczególnie osób pilnie potrzebujących pomocy, np. wydania obiadu dla głodnego dziecka. W takich sytuacjach, co jest zasadne, ośrodki reagowały bezzwłocznie obejmując osobę niezbędnym wsparciem jeszcze przed wydaniem decyzji administracyjnej przyznającej tego typu usługi.

W znacznie mniejszym stopniu była planowana i realizowana pomoc długofalowa, nakierowana na aktywizację życiową osób dotkniętych ubóstwem. W niewielkim stopniu stosowano bowiem zindywidualizowane i skuteczne narzędzie, jakim są kontrakty socjalne⁵. W zbadanej przez NIK próbie beneficjentów pracę socjalną opartą na kontraktach prowadzono w odniesieniu tylko do 15%. Ujmowano w nich cele pracy (główny i szczegółowe) odpowiadające zdefiniowanym problemom oraz planowano pomoc długofalową, kompleksową, a dla każdego z celów określono wskaźniki realizacji. Jednocześnie tylko 30% beneficjentów pomocy społecznej doświadczających ubóstwa skorzystało z doradztwa specjalistycznego, a 3% wzięło udział w grupach wsparcia, samopomocowych lub terapeutycznych. Również tylko 3% beneficjentów pomocy wzięło udział w działaniach aktywizacyjnych realizowanych w ramach programów i projektów rządowych, samorządowych lub unijnych, adresowanych do osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, wdrażanych w gminach w ramach zadań fakultatywnych.

Ustalenia kontroli potwierdzają, że realizacja aktywnych form pomocy jest dużym wyzwaniem dla ośrodków pomocy społecznej. Osoby, którym ten rodzaj pomocy jest najbardziej potrzebny, są też im często niechętnie. Są to beneficjenci świadczeń, którzy najdłużej korzystają z pomocy, u których często występuje już problem bezradności życiowej i uzależnienia od pomocy społecznej – w próbie badanej szczegółowo przez NIK ponad 40% osób doświadczonych

⁵ Zgodnie z art. 6 pkt 6 ustawy o pomocy społecznej: kontrakt socjalny – pisemna umowa zawarta z osobą ubiegającą się o pomoc, określającą uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny.

ubóstwem korzystało z pomocy społecznej przez sześć i więcej lat. Efektywność stosowania aktywnych form wsparcia jest szczególnie widoczna na przykładzie kontraktów socjalnych. W badanej przez NIK szczegółowo grupie osób objętych kontraktami 78% znalazło zatrudnienie, wobec 37% dla całej próby.

NIK stwierdziła również, że dotarcie z pomocą do osób potrzebujących utrudniał fakt, że gminy w niewielkim stopniu samodzielnie rozpoznawały potrzeby mieszkańców zagrożonych i żyjących w ubóstwie. Tylko w sześciu z 21 skontrolowanych jednostek wystąpiły pojedyncze przypadki, w których pomoc osobom żyjącym w ubóstwie została przyznana z urzędu⁶. W pozostałych przypadkach pomoc otrzymały tylko te osoby, które się same zgłosiły. Należy jednak zauważyć, że docieranie z pomocą do osób, którym jest ona potrzebna, a które same się o nią nie zwracają, jest zadaniem trudnym do wykonania z uwagi na konieczność poszanowania ich prywatności, choć możliwym, np. poprzez szersze upowszechnianie informacji o możliwościach uzyskania pomocy

Pozytywnie należy natomiast ocenić inicjatywy gmin podejmowane w różnych formach na rzecz integracji osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Obejmują one takie ciekawe przykłady działań, jak: „Społeczna lodówka”, „Podziel się posiłkiem”, „Bank rzeczy używanych”, spotkania czy paczki świąteczne, prowadzenie ogródka społecznego, czy promowanie wolontariatu. Działania takie stanowią w społecznościach lokalnych istotny impuls dla mobilizacji wzajemnej nieformalnej pomocy. Na podkreślenie zasługuje również aktywna rola we wspieraniu osób dotkniętych ubóstwem odgrywana przez organizacje społeczne czy pozarządowe. Współpracują one zarówno ze służbami pomocy społecznej, jak i bezpośrednio pomagają potrzebującym.

⁶ Na podstawie art.102 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

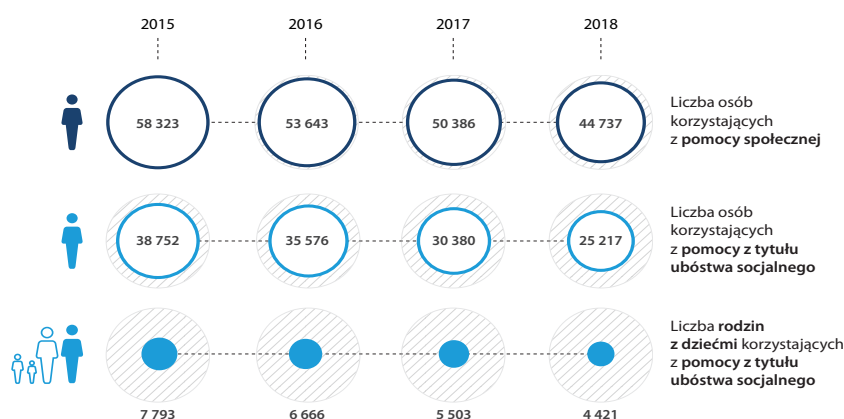
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Malejące wskaźniki liczby osób korzystających z pomocy społecznej, w tym z powodu ubóstwa

W latach 2015–2018 w skontrolowanych gminach, podobnie jak w całym kraju, systematycznie malała liczba osób korzystających z pomocy społecznej. W 21 badanych gminach zmniejszyła się ona o 23,3%. Nastąpił również spadek (o 34,9%) liczby osób korzystających z pomocy z tytułu ubóstwa socjalnego, a liczba rodzin z dziećmi korzystających ze wsparcia z tego tytułu zmalała o 43,3%.

Infografika nr 1

Liczba osób korzystających z pomocy społecznej, ze wsparcia z tytułu ubóstwa oraz liczba rodzin z dziećmi uzyskująca pomoc z powodu ubóstwa



Źródło: dane z kontroli NIK.

Na ten spadek niewątpliwie miały wpływ korzystne zmiany warunków ekonomiczno-społecznych w Polsce. W latach 2015–2018 nastąpił spadek bezrobocia o ponad 50% oraz wzrost wynagrodzeń – przeciętne oraz minimalne wynagrodzenia wzrosły o ponad 15%. Dzięki obniżeniu wieku emerytalnego część beneficjentów pomocy społecznej uzyskała świadczenia emerytalne. Na sytuację finansową rodzin korzystny wpływ miały także dodatkowe świadczenia uzyskiwane np. dzięki realizacji programu Rodzina 500 plus.

Pomimo tych korzystnych zmian ubóstwo jest w dalszym ciągu dominującym powodem wsparcia udzielanego przez ośrodki pomocy społecznej. [str. 23–26]

Diagnoza zagrożenia ubóstwem w gminach

Strategie rozwiązywania problemów społecznych obowiązujące w skontrolowanych gminach pośrednio lub bezpośrednio obejmowały problematykę związaną ze wsparciem osób ubogich, jednak w wielu przypadkach analizy w nich zawarte były zdezaktualizowane. Gminy nie sporządzały odrębnych analiz stanowiących diagnozę sytuacji osób wymagających pomocy z tego tytułu lub nim zagrożonych.

Ubóstwo uwzględniane w gminnych strategiach rozwiązywania problemów społecznych w kontekście innych problemów

W strategiach rozwiązywania problemów społecznych zagadnienia dotyczące ubóstwa najczęściej przedstawiano w ogólnej analizie społeczno-demograficznej. W dokumentach tych uwzględniano problem ubóstwa, przeważnie w kontekście bezrobocia, niepełnosprawności, czy długotrwałej lub ciężkiej choroby. Wielokrotnie były to jednak ogólne informacje,

a ponadto w części skontrolowanych jednostek, rozpoznania uwarunkowań dotyczących sytuacji osób ubogich dokonano przed kilku laty, m.in. na etapie sporządzania gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych, stąd też wnioski z nich wynikające nie są aktualne (choćby z uwagi na znaczący spadek bezrobocia i wzrost zapotrzebowania na zapewnienie usług opiekuńczych dla osób starszych). W dziewięciu na 21 samorządów (43,9%) dokumenty te weszły w życie ponad trzy lata temu, a w przypadku dwóch gmin (Toruń i Tłuszcz) – zostały wdrożone ponad 10 lat temu. Problem ten jest szczególnie istotny z uwagi na dynamikę zmian w skali ubóstwa w ostatnich latach oraz zmiany uwarunkowań związanych np. ze spadkiem bezrobocia.

W jednej ze skontrolowanych gmin (Jeziorany) od pięciu lat nie obowiązywała gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych, mimo że zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy *o pomocy społecznej* opracowanie i realizacja tego dokumentu należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym, a jednym z jej elementów powinna być diagnoza sytuacji społecznej.

Kwestie związane z ubóstwem podejmowane były w ramach corocznej analizy potrzeb (w kontekście problemów osób bezrobotnych czy niepełnosprawnych), a sukcesywną ocenę sytuacji osób żyjących w ubóstwie i korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, przeprowadzali w środowiskach pracownicy socjalni. [str. 27–30]

Identyfikacja osób żyjących w ubóstwie

NIK stwierdziła, że jedynie w sześciu z 21 skontrolowanych podmiotów wystąpiły przypadki, w których pomoc osobom żyjącym w ubóstwie została przyznana z urzędu⁷. Takie postępowania zostały wszczęte w ośmiu spośród 440 (w 2%) zbadanych szczegółowo spraw. W pozostałych przypadkach przyznanie pomocy następowało na podstawie złożonego wniosku (pisemnego lub zgłoszonego ustnie do protokołu).

2% świadczeń z tytułu ubóstwa zostało przyznanych przez gminy z własnej inicjatywy

Identyfikacja osób dotkniętych ubóstwem oraz ich potrzeb była realizowana głównie przez pracowników socjalnych pracujących w rejonach opiekuńczych poprzez bieżące monitorowanie środowisk mieszkańców gmin korzystających z pomocy społecznej oraz rozpoznawanie ich sytuacji, problemów i potrzeb. Oprócz jednego ośrodka (GOPS w Lubiczu) działania w tym zakresie nie były sformalizowane. Działania w tym zakresie wykonywano w trakcie przeprowadzanych wywiadów środowiskowych i bieżącej pracy socjalnej, a także przy współpracy z lokalnymi liderami (np. radnymi, sołtysami czy burmistrzami) oraz przedstawicielami lokalnych instytucji i organizacji pozarządowych, jednak nie przynosiły one wystarczających efektów. Na problem niewystarczającego rozpoznania potrzeb osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej przez ośrodki pomocy społecznej NIK zwracała uwagę w swoich wcześniejszych kontrolach⁸. [str. 30–31]

⁷ Na podstawie art.102 ust. 2 ustawy *o pomocy społecznej*.

⁸ Kontrola P/14/2014 „Działania ośrodków pomocy społecznej w zakresie rozpoznawania i monitorowania sytuacji społecznej”; P/17/043 „Usługi opiekuńcze świadczone osobom starszym w miejscu zamieszkania”; P/18/040 „Organizacja i warunki pracy pracowników socjalnych w gminach”.

Praca z osobami dotkniętymi ubóstwem

Pobieżny i schematyczny sposób konstruowania planów pomocy

Pomoc osobom wymagającym wsparcia, zgodnie z obowiązującymi przepisami, świadczona była każdorazowo w oparciu o plany pomocy zamieszczone w kwestionariuszach wywiadów środowiskowych.

Na podstawie szczegółowej analizy 440 spraw ustalono, że we wszystkich skontrolowanych jednostkach ujmowano w planach pracy pomoc doraźną, np. w formie zasiłków lub pomocy żywnościowej. W wywiadach środowiskowych, bądź w ich aktualizacjach, definiowano problemy osób bez nadawania rangi poszczególnym kwestiom (np. problemy dominujące, ważne, mniej pilne). **Najczęściej nie planowano pomocy kompleksowej i wielokierunkowej, w tym specjalistycznej. W zdecydowanej większości, gdy plany pomocy dotyczyły udzielania świadczeń pieniężnych, sporządzane były w sposób pobieżny i schematyczny.**

Niewątpliwie jednak, aby prowadzone działania na rzecz ograniczenia ubóstwa były skuteczniejsze, istnieje potrzeba zaplanowanej oraz bardziej kompleksowej i wielokierunkowej pomocy adresowanej do osób żyjących w ubóstwie, bądź zagrożonych tym zjawiskiem.

Zindywidualizowane plany pomocy w kontraktach socjalnych

Tylko w 64 na 440 zbadanych szczegółowo spraw OPS zastosowały w pracy z podopiecznymi kontrakty socjalne (15%). W takich sytuacjach pomoc planowano w sposób zindywidualizowany – ujmowano cele pracy (główny i szczegółowe) odpowiadające zdefiniowanym problemom oraz planowano pomoc długofalową, kompleksową, a dla każdego z celów określono wskaźniki realizacji.

Należy podkreślić wysoką skuteczność kontraktów socjalnych, gdyż z 64 osób, z którymi zawarto takie porozumienia aż 50 znalazło zatrudnienie (78%). Najczęstszym celem zawarcia kontraktu była aktywizacja zawodowa osób korzystających z pomocy społecznej poprzez zobowiązanie dotyczące aktywnego poszukiwania pracy, udziału w Centrach Integracji Społecznej lub Klubach Integracji Społecznej, udziału w pracach społecznie-użytecznych (56 osób), podjęcie i realizowanie leczenia uzależnienia od alkoholu (trzy osoby), nabycie lub zwiększenia kompetencji wychowawczych (cztery osoby), skompletowanie dokumentów do wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia o stopniu niepełnosprawności (jedna osoba). [str. 32–39]

Świadczenia z pomocy społecznej

Zasiłki i pomoc żywnościowa – najczęściej przyznawane formy świadczeń

Osoby wymagające wsparcia najczęściej uzyskiwały doraźną pomoc pieniężną lub żywnościową. Najczęściej stosowaną formą pomocy była wypłata zasiłków celowych (ok. 34% udzielonych świadczeń) oraz okresowych (ok. 27%) przeznaczanych na zaspokojenie najpilniejszych potrzeb. Znaczącą część świadczeń stanowiła pomoc żywnościowa (ok. 20% świadczeń). Łącznie pomoc w takich formach stanowiła ponad 80% udzielonych świadczeń. Zasiłki stałe stanowiły niecałe 10% świadczeń i były kierowane do osób trwale niezdolnych do podjęcia pracy.

W latach 2015–2018 najwięcej osób dotkniętych ubóstwem objęto pomocą w formie świadczeń pieniężnych. Zasiłki celowe otrzymało łącznie 76, tys. osób, zasiłki okresowe otrzymało 60,7 tys. osób, a stałe – 21,6 tys. osób. Liczba osób objętych tą formą wsparcia zmalała odpowiednio o 30%, 30,7% i 7,1%. Przy spadku liczby zrealizowanych świadczeń wzrosła jednocześnie przeciętna kwota zasiłku stałego dla jednej osoby (z 4,6 tys. zł do 5,1 tys. zł), a wysokość pozostałych zasiłków utrzymywała się na tym samym poziomie – okresowy 1,8 tys. zł, celowy – 0,6 tys. zł.

Pomoc z tytułu ubóstwa kierowano również w formach niepieniężnych, przede wszystkim takich, jak: posiłek (46,6 tys. osób), usługi opiekuńcze (6,4 tys. osób), zapewnienie schronienia (2,5 tys. osób), dopłata za pobyt w DPS dla 1,7 tys. osób. Liczba dopłat do DPS wzrosła o 23,5%, a liczba dopłat do usług opiekuńczych o 12,5%, natomiast o 36% zmalała liczba osób objętych pomocą w formie posiłku oraz o 7,1% mniej osobom zapewniono chronienie. W latach 2015–2018 dla jednej osoby przeciętny koszt dopłaty pobytu w DPS wzrósł z 34 tys. zł do 36,6 tys. zł, a usług opiekuńczych z 7,7 tys. zł do 9 tys. zł.

Opisane powyżej świadczenia były generalnie dostępne we wszystkich kontrolowanych OPS. Należy jednak zauważyć, że pomimo obowiązku ustawowego GOPS w Brańsku nie świadczył usług opiekuńczych w tym specjalistycznych usług opiekuńczych. Przyczyną niewprowadzenia tych form pomocy było nieznaalezienie przez OPS osób chętnych do wykonywania tej pracy.

W latach 2015–2018 w skontrolowanych przez NIK gminach dostępne było poradnictwo specjalistyczne, szczególnie prawne, psychologiczne, rodzinne. W mniejszych ośrodkach pomocy społecznej nie realizowano form poradnictwa specjalistycznego, o których mowa w art. 46 ust. 1 ustawy *o pomocy społecznej* tj. poradnictwa prawnego, rodzinnego i psychologicznego. Pomoc taka dostępna była jednak w np. urzędach miast, ośrodkach interwencji kryzysowej, poradniach psychologicznych, PCPR czy PUP. W ten sposób w skontrolowanych gminach zapewniono możliwość uzyskania bezpłatnych porad specjalistów w rozwiązywaniu ich problemów osobistych osób korzystających z pomocy społecznej.

W latach 2015–2018 w skontrolowanych przez NIK gminach 35,6 tys. beneficjentów pomocy społecznej z powodu ubóstwa (tj. 30%) skorzystało z poradnictwa prawnego, psychologicznego, zawodowego, rodzinnego lub innego.

Na terenie 12 z 21 skontrolowanych gmin funkcjonowały grupy wsparcia, grupy samopomocowe czy też terapeutyczne zorganizowane przez OPS m.in. dla żyjących w ubóstwie bądź zagrożonych tym problemem. W latach 2015–2018 uczestniczyło w nich łącznie niecałe 3,9 tys. osób, tj. 3% osób objętych pomocą z tytułu ubóstwa. Podobnie jak w przypadku zapewnienia poradnictwa specjalistycznego, brak grup wsparcia dotyczył głównie małych gmin. Kierownicy OPS wskazywali, że niewielka gmina to zbyt małe środowisko na tworzenie grupy, ponieważ wszyscy się znają i trudno otwarcie mówić o problemach. Osoby chętne miały możliwość skorzystania z takiego wsparcia w sąsiednich gminach, co jednak wiązało się z koniecznością dojazdu.

Pomoc w formie świadczeń niepieniężnych

Poradnictwo specjalistyczne

Grupy wsparcia, samopomocowe lub terapeutyczne

Przepisy nie obligują ośrodków do tworzenia grup dla podopiecznych OPS przeżywających trudności, natomiast włączenie osoby żyjącej w ubóstwie do grup wsparcia, samopomocowych lub terapeutycznych wpływa na podnoszenie jej samooceny, wiary we własne możliwości, przeciwdziałanie bezradności, a także pozytywnie wpływa na integrację ze środowiskiem lokalnym i kształtowanie umiejętności życiowych.

Uzyskanie zatrudnienia
– najbardziej skuteczne
rozwiązanie problemu
ubóstwa

Kluczowym czynnikiem umożliwiającym trwałe wychodzenie z ubóstwa osób będących w tzw. wieku produkcyjnym jest zatrudnienie. Skontrolowane przez NIK ośrodki pomocy społecznej współpracowały z urzędami pracy. Podejmowane wspólnie z PUP działania obejmowały m.in.: kierowanie podopiecznych ośrodka do PUP oraz informowanie o wolnych miejscach pracy. NIK stwierdziła również przypadki, w których pracownicy socjalni mobilizowali podopiecznych do rejestracji w PUP lub pomagali w przygotowaniu potrzebnych dokumentów.

Kontrola NIK wykazała, że 14 skontrolowanych placówek kierowało osoby bezrobotne do Centrów Integracji Społecznej oraz Klubów Integracji Społecznej na szkolenia czy warsztaty mające m.in. na celu nabywanie umiejętności zawodowych, przekwalifikowanie lub podwyższanie kwalifikacji oraz nabywanie innych kompetencji niezbędnych w codziennym życiu. Spośród 21 skontrolowanych OPS dziewięć funkcjonowało na terenie gmin, w których utworzono CIS, natomiast w 14 działały KIS. **Z aktywizacji społecznej i zawodowej w tych podmiotach w całym okresie objętym kontrolą skorzystało prawie 2,6 tys. osób, tj. ok. 2% beneficjentów pomocy społecznej w skontrolowanych gminach.**

Wyniki badania
ankietowego

Szczególnie istotnym elementem wsparcia dla osób doświadczających ubóstwa są działania pomocowe mające na celu uzyskanie lub poprawę warunków zatrudnienia. Przeciętny wiek ankietowanych przez NIK beneficjentów pomocy z powodu ubóstwa wynosił 48 lat, a 65% z nich były to osoby w wieku 31–60 lat. Mimo to tylko 25% tych osób stwierdziła, że jest aktywna zawodowo pracując na pełnym (19%) lub niepełnym (7%) etacie. Bez pracy pozostawało nieco ponad 30% ankietowanych. Pozostałe osoby przebywały na rencie lub emeryturze lub pracowały we własnym gospodarstwie rolnym czy też prowadziły własną aktywność gospodarczą. Uzyskiwane w ten sposób dochody były więc niewystarczające dla zaspokojenia ich podstawowych potrzeb życiowych. [str. 39–51]

Wydawanie decyzji administracyjnych

W większości przypadków skontrolowane jednostki dochowały przepisów regulujących wydawanie decyzji administracyjnych, stanowiących podstawę do udzielenia pomocy społecznej z tytułu ubóstwa. Pomoc każdorazowo została przyznana po spełnieniu finansowych kryteriów ustawowych. Stwierdzone w sześciu OPS nieprawidłowości nie miały wpływu na zasadność udzielenia wsparcia.

Nieprawidłowości
w 14% zbadanych decyzji
administracyjnych

Szczegółowo zbadano 440 spraw osób, którym została udzielona pomoc i 451 decyzji administracyjnych wydanych w sprawach tych osób. Skontrolowano także 150 decyzji administracyjnych odmawiających pomocy osobom żyjącym w ubóstwie. Spośród 601 tych decyzji administracyjnych

poddanych analizie tylko 2% było wydane w terminie dłuższym niż 30 dni, a w wielu przypadkach pomoc świadczona była bezzwłocznie. Nieprawidłowości formalne związane z wydaniem decyzji administracyjnych stwierdzono w 85 sprawach (tj. 14%). W ok. 3% przypadków postępowanie administracyjne kończyło się decyzją odmowną.

Nieprawidłowości o charakterze formalnym dotyczyły nieprzytoczenia lub przytoczenia niewłaściwej podstawy prawnej w decyzjach administracyjnych (57 decyzji).

W zakresie merytorycznym stwierdzone w decyzjach administracyjnych nieprawidłowości dotyczyły przyznania świadczenia niepieniężnego z mocą wsteczną w 24 decyzjach. Należy jednak zaznaczyć, że dotyczyły one osób pilnie potrzebujących pomocy, które nie były w stanie zabezpieczyć podstawowych potrzeb życiowych, np. w formie obiadu dla głodnego dziecka. W takich sytuacjach, co jest zasadne, ośrodki reagowały bezzwłocznie obejmując osobę niezbędnym wsparciem jeszcze przed wydaniem decyzji administracyjnej przysługującej tego typu usługi.

Zgodnie z art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej przyznawanie świadczeń z pomocy społecznej – a więc i zapewnienie posiłku osobom potrzebującym – następuje w drodze decyzji administracyjnej i wydaje się ją po spełnieniu określonych wymogów wynikających z ww. ustawy (wywiad środowiskowy) i ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *kodeks postępowania administracyjnego*⁹. Biorąc pod uwagę czas niezbędny na przeprowadzenie postępowania i wydanie decyzji ww. świadczenie przyznawano jeszcze przed jej wydaniem. W art. 106 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej wymienione są rodzaje świadczeń, dla których uzyskania nie jest wymagane wydanie decyzji administracyjnej. Zdaniem NIK rozszerzenie tej grupy o zapewnienie posiłku umożliwiłoby bezzwłoczne i zgodne z procedurą objęcie osoby niezbędnym wsparciem. [str. 51–55]

Realizacja programów rządowych, resortowych, samorządowych i UE

Jakkolwiek preferowaną przez osoby ubogie formą pomocy jest wsparcie pieniężne lub żywność, to niezwykle istotnym elementem w pracy z osobami zagrożonymi zjawiskiem ubóstwa jest profilaktyka w formie uczestnictwa w programach aktywizujących. Działania zapobiegające wykluczeniu społecznemu i na rzecz integracji mieszkańców skontrolowanych gmin realizowane były w zróżnicowanych formach – od spotkań okazjonalnych związanych z obchodzeniem różnych świąt po projekty lokalne i resortowe jak np. „Aktywne formy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu – nowy wymiar 2020”.

Aktywne formy pomocy wymagają większego zaangażowania osób udzielających pomoc społeczną, niż np. w przypadku świadczenia pomocy doraźnej. Rezultaty są odroczone w czasie i dopiero w efekcie końcowym widać jak zmienia się życie osoby ubogiej, ale też otoczenia tej osoby.

Niewielki odsetek osób objętych projektami lub programami aktywizującymi – 3%

⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.

W wyniku działań podejmowanych przez OPS w skontrolowanych gminach osobom wspieranym z powodu ubóstwa umożliwiano uczestnictwo w różnego rodzaju programach osłonowych i projektach socjalnych oraz w programach rządowych, resortowych i ze środków UE. Ich celem bezpośrednim lub pośrednim było wsparcie osób ubogich. Oddziaływanie tych inicjatyw ograniczało jednak ich niewielki zakres. Aktywizacją społeczną i zawodową objęto w całym okresie objętym kontrolą 4,3 tys. osób, tj. niecałe 3% beneficjentów. Skala działań podejmowanych w ramach tych aktywnych form wsparcia była zróżnicowana w zależności od wielkości i możliwości gminy – od dwóch osób w Brańsku, które skorzystały ze staży, do 1270 w Olsztynie, które skorzystały z kompleksowego programu aktywizacyjno-integracyjnego, prac społeczno-użytecznych oraz udziału w centrum integracji społecznej. Podejmując własne projekty ośrodki wykorzystywały doświadczenia związane z realizacją programów rządowych i resortowych oraz finansowanych z funduszy Unii Europejskiej.

Programy służące dożywianiu

Wszystkie skontrolowane gminy wykonywały zadanie obowiązkowe dotyczące dożywiania dzieci, realizując m.in. programy osłonowe w ramach rządowych programów „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014–2020” oraz „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019–2023. Innym programem mającym na celu pomoc w dożywianiu był Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014–2020 (POPŻ) współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD).

Inne działania w ramach programów osłonowych i projektów socjalnych

Coraz bardziej oczekiwaną formą wsparcia są usługi opiekuńcze, jednak znaczącym problemem, oprócz ich dostępności, jest identyfikacja osób wymagających pomocy w takiej postaci. W skontrolowanych gminach znaczącą pomoc stanowiły programy wspomagające gminy w realizacji tego zadania obowiązkowego, w tym m.in. program resortowy „Usługi opiekuńcze dla osób niepełnosprawnych” – edycja 2019.

Znaczącą wartością jest więc wspieranie osób ubogich w formie przyjaznych nowych form działań, czego przykładem mogą być dobre praktyki, takie jak programy osłonowe obejmujące pomocy finansową na zakup leków, uruchomienie „społecznych lodówek” czy „banku rzeczy używanych”, organizacja spotkań świątecznych dla ubogich, samotnych lub bezdomnych czy utworzenie „ogródków społecznych”, dzięki którym – mając na celu integrację i przeciwdziałanie wykluczeniu – osoby i rodziny dotknięte ubóstwem mogły wspólnie z pracownikami OPS uprawiać warzywa. [str. 56–67]

Skuteczność działań na rzecz ograniczenia ubóstwa

Wskaźnik rotacji osób objętych pomocą z powodu ubóstwa

W okresie objętym kontrolą ujawniły się pozytywne trendy w zakresie wychodzenia z ubóstwa. Wzrósł wskaźnik osób dotkniętych ubóstwem, które wychodzą z systemu pomocy społecznej, a jednocześnie zmalała liczba nowych beneficjentów pomocy. Badając dynamikę zmian liczby osób korzystających z pomocy społecznej z powodu ubóstwa, jako miernik przyjęto wskaźnik rotacji osób uzyskujących wsparcie z tytułu ubóstwa, jako iloraz liczby osób, które przestały korzystać z pomocy z tytułu

ubóstwa oraz łącznej liczby beneficjentów pomocy z tytułu ubóstwa w latach: 2016, 2017 i 2018. W 18 z 21 gmin jego wartość regularnie rosła, a średni poziom w badanych ośrodkach wzrósł z 12,2% w 2016 r. do 19,3% w 2018 r., tj. o 7,1 punktu procentowego. Jednocześnie NIK ustaliła, że w okresie od 2016 do 2018 r. o 34,2% zmalała liczba osób, którym po raz pierwszy udzielono pomocy z powodu ubóstwa. Należy brać pod uwagę, że trendy te miały miejsce w sprzyjających warunkach społeczno-ekonomicznych w Polsce.

Pracownicy OPS nie prowadzili systemowej ewaluacji, tj. oceny skuteczności i adekwatności udzielonego wsparcia osobom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej m.in. w celu udoskonalania stosowanych form pomocy. Takie działania wykonywane były na bieżąco przez pracowników socjalnych w ramach realizacji planów pomocy i kontraktów socjalnych, a skuteczność udzielonej pomocy była pośrednio oceniana po złożeniu przez osobę potrzebującą kolejnego wniosku o przyznanie wsparcia. Należy zaznaczyć, że zgodnie ze standardem 6 zawartym w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, zalecane jest przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności. W związku z powyższym, zasadne byłoby dokonywanie oceny efektywności i skuteczności podejmowanych działań w sposób wypracowany i przyjęty przez Ośrodek.

Ewaluacja udzielonego wsparcia

Podobnie jak w przypadku wskaźnika rotacji i pierwszorazowej pomocy, dane dotyczące przyczyny zakończenia korzystania z pomocy społecznej i oceny jej skuteczności ustalono na potrzeby kontroli. **Ze zbadanych 440 spraw najczęstszym powodem odstąpienia od ubiegania się o wsparcie z powodu ubóstwa było podjęcie pracy zarobkowej (36,8%), a w przypadku osób starszych, samotnych – uzyskanie świadczenia emerytalno-rentowego (18%).** Kolejną kategorię stanowiły osoby, które przestały korzystać ze wsparcia OPS z powodu poprawy sytuacji materialnej (12,7%) oraz z uwagi na zmianę miejsca zamieszkania (4,3%).

Zatrudnienie
– najczęstszą przyczyną wychodzenia z ubóstwa

W kontrolowanych gminach nie prowadzono również sukcesywnego monitoringu sytuacji bytowej podopiecznych, którzy zaprzestali lub zawiesili korzystanie z jego pomocy np. analizując poszczególne przypadki w równych odstępach czasu, jednak ustawa o pomocy społecznej nie obliguje do monitorowania sytuacji osoby lub rodziny po zaprzestaniu korzystania ze wsparcia. Wyjątek stanowiły zrealizowane projekty dofinansowane z Unii Europejskiej, w których zawarto taki obowiązek.

Monitoring sytuacji podopiecznych po zakończeniu korzystania z pomocy OPS

Znaczna część osób dotkniętych ubóstwem korzysta z pomocy społecznej długoterminowo. W grupie ankietowanych przez NIK beneficjentów pomocy społecznej z powodu ubóstwa znaczną część stanowili długookresowi podopieczni ośrodków pomocy społecznej. Ponad 40% z nich korzystało z tej pomocy sześć i więcej lat; w wielu przypadkach były to okresy 10 lat i więcej, nawet 25 lat; 30% badanych korzystało z pomocy od trzech do pięciu lat i około 20% do dwóch lat.

Wyniki badania ankietowego

Ankietowani przez NIK beneficjenci pomocy społecznej dotknięci problemem ubóstwa pozytywnie ocenili otrzymane wsparcie. Badane osoby były przede wszystkim zadowolone z możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb biologicznych i bezpieczeństwa psychicznego i emocjonalnego.

Pomimo pozytywnej oceny otrzymywanego wsparcia, na jego ograniczoną skuteczność wskazują opinie wyrażone w odpowiedzi na pytanie, czy sytuacja życiowa badanej osoby w okresie minionych pięciu lat uległa poprawie. Zdecydowaną poprawę zadeklarowało 14% badanych a zauważalną poprawę 16%, zaś 37% podało, że jedynie trochę poprawiła się ich sytuacja życiowa. Około 30% badanych podało, że ich sytuacja życiowa uległa pogorszeniu. [str. 67–68]

Wydatki na wsparcie osób ubogich

W latach 2015–2018 w skontrolowanych gminach wydatki na pomoc społeczną, ewidencjonowane w dziale 852, wyniosły łącznie odpowiednio: 583 187,9 tys. zł, 920 923,3 tys. zł¹⁰, 540 751,4 tys. zł i 558 867,5 tys. zł i stanowiły: 10,2%, 17,1%, 8,7% i 7,9% wydatków ogółem gmin.

Malejące wydatki gmin na wsparcie osób ubogich

Samorządy, w których przeprowadzono kontrolę w latach 2015–2018 wydatkowały na wsparcie z tytułu ubóstwa łącznie 477 525,8 tys. zł. W tym czasie ich wartość uległa zmniejszeniu o 2839,7 tys. zł. Wydatki na pomoc z tytułu ubóstwa stanowiły 20,4%, 13,3%¹¹, 22,3% i 20,7% nakładów na pomoc społeczną (dział 852).

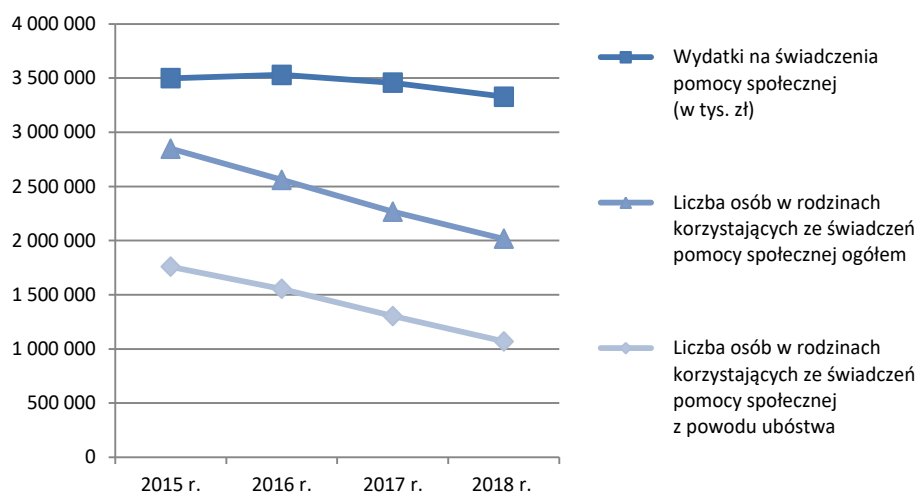
Tendencje w kategoriach finansowego wsparcia osób ubogich

Porównując lata 2015 i 2018 nastąpił spadek wydatków na rzecz osób ubogich o 2,4%. Należy jednak pamiętać, że w tym samym czasie w gminach objętych kontrolą liczba osób, którym udzielono pomocy z tytułu ubóstwa uległa zmniejszeniu o 34,9% i podobna tendencja dotyczyła również innych środowisk korzystających z pomocy społecznej.

Takie same tendencje zmian jak w przypadku gmin skontrolowanych przez NIK występowały również w skali całego kraju.

Wykres nr 2

Tendencje zmian w realizacji świadczeń pomocy społecznej w ramach zadań własnych gmin – Polska



Źródło: wykres NIK na podstawie danych MRPiPS.

¹⁰ Zwiększona kwota wydatków na pomoc społeczną w 2016 r. wynikała z faktu, że w dziale 852 – Pomoc społeczna ewidencjonowano m.in. środki na świadczenia związane z realizacją rządowego programu „Rodzina 500 plus”. Z dniem 1 stycznia 2017 r. do klasyfikacji budżetowej wprowadzony został dział 855 – Rodzina, w którym klasyfikowano m.in. świadczenia związane z realizacją tego programu.

¹¹ Jw.

Znaczący spadek nakładów dotyczył zasiłków okresowych (o 32,3%) i celowych (o 30,6%), jak również środków na zapewnienie posiłków (o 16,3%). Jednocześnie odnotowano duży wzrost wydatków na schronienie (o 153,2%), usługi opiekuńcze (o 49%) oraz za pobyt w DPS (o 32,7%). Wzrosła również kwota przeznaczona na składki na ubezpieczenie zdrowotne (o 17%), sprawienie pogrzebu (o 12,6%), a także na wypłatę zasiłków stałych (o 7,2%). [str. 78–80]

Rozwiązania organizacyjne

Zadania związane z niesieniem pomocy osobom dotkniętym ubóstwem były wykonywane przez pracowników socjalnych zatrudnionych w komórkach organizacyjnych odpowiedzialnych za pomoc środowiskową.

W małych placówkach nie skorzystano z możliwości przewidzianych w art. 110a ustawy *o pomocy społecznej*, tj. utworzenia zespołów realizujących zadania w zakresie pracy socjalnej, usług pomocy społecznej lub oba te zadania. W czterech jednostkach liczba pracowników socjalnych była niezgodna z wymogami zawartymi w art. 110 ust. 11 i 12 tejże ustawy.

Wszyscy zatrudnieni w ośrodkach pracownicy socjalni uczestniczyli w szkoleniach specjalistycznych, które w sposób pośredni lub bezpośredni dotyczyły pomocy udzielanej osobom dotkniętym problemem ubóstwa lub nim zagrożonych. Zdaniem NIK, było to szczególnie ważne z uwagi na specyfikę pracy z osobami dotkniętymi ubóstwem, wymagającą szczególnie działań aktywizujących i integracyjnych. [str. 80–82]

W czterech jednostkach liczba pracowników socjalnych była niższa od wymaganej ustawą

4. WNIOSKI

Mając na uwadze ustalenia kontroli, NIK formułuje następujące wnioski:

Minister Rodziny, Pracy
i Polityki Społecznej

1. Wprowadzenie do ustawy o pomocy społecznej uproszczonej procedury objęcia pomocą osób wymagających wsparcia w formie posiłków.
W ustawie o pomocy społecznej wymienione są rodzaje świadczeń, dla których uzyskania nie jest wymagane wydanie decyzji administracyjnej. Rozszerzenie takiej możliwości o zapewnienie posiłku umożliwiłoby bezwzględne i zgodne z procedurą objęcie osoby niezbędnym wsparciem, gdyż obecnie w wielu takich sytuacjach decyzje wydawane są z mocą wsteczną.
2. Wprowadzenie do formularza wywiadu środowiskowego rubryki dotyczącej celu pracy z osobą lub rodziną ubiegającą się o pomoc społeczną (oraz wprowadzenie do formularza aktualizacji wywiadu środowiskowego rubryki „modyfikacja celu pracy z osobą i rodziną”).
Obowiązujący wzór formularza wywiadu środowiskowego nie nakłada wymogu wskazywania celu pracy z osobą lub rodziną, co utrudnia rzetelną ocenę efektywności udzielonych działań pomocowych.

Samorządy gminne

Pomoc osobom żyjącym w ubóstwie należy do zadań własnych samorządów gminnych o charakterze obowiązkowym. W związku z tym zasadne jest podjęcie przez gminy działań ukierunkowanych na:

1. Dokonywanie, w oparciu o przyjęte założenia w strategii rozwiązywania problemów społecznych, systemowego monitoringu mającego na celu ewaluację skuteczności pomocy kierowanej do osób żyjących w ubóstwie nie rzadziej niż raz na trzy lata.
Ubóstwo jest najczęstszym powodem udzielanego wsparcia z pomocy społecznej. Sukcesywny monitoring realizacji celów strategicznych umożliwi ocenę ich realizacji i adekwatności w stosunku do aktualnych wyzwań oraz pozwoli na weryfikację i optymalizację stosowanych rozwiązań wprowadzonych na rzecz ograniczenia tego zjawiska;
2. Wykorzystywanie w większym stopniu kontraktów socjalnych, jako skutecznie aktywizującego narzędzia wsparcia osób otrzymujących świadczenie z pomocy społecznej, w tym z tytułu ubóstwa. *Stosowanie tego narzędzia ułatwia wzmocnienie aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Kontrakt socjalny jasno określa uprawnienia i zobowiązania stron w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodzin, co w znacznym stopniu zwiększa szanse na skuteczną pomoc.*
3. Wypracowanie metod docierania z informacją o możliwości uzyskania wsparcia do osób potrzebujących pomocy.
Problem identyfikacji osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, którym potrzebna jest pomoc społeczna, a które same nie zgłaszają się do ośrodków, jest zadaniem trudnym i wymagającym szczególnego podejścia. Sposobem umożliwienia tym osobom zgłaszania się po pomoc jest docieranie do nich z informacją o możliwości uzyskania wsparcia poprzez różnorodne kanały, jak lokalne media, parafie, czy kontakty sąsiedzkie.

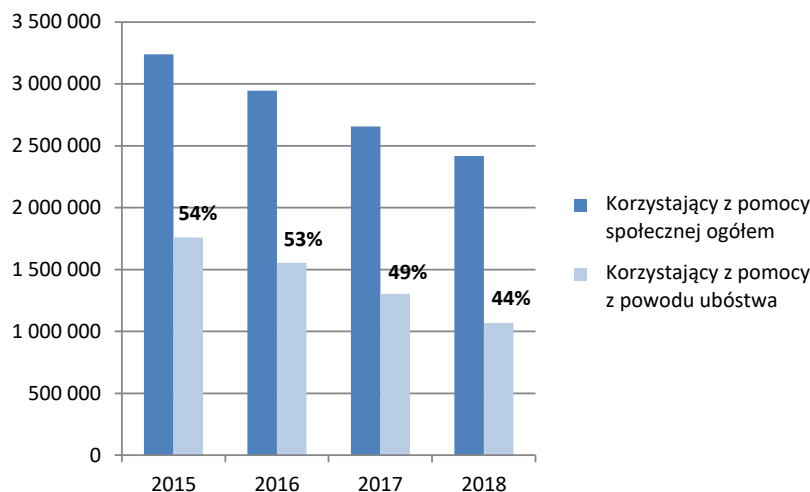
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Zarówno w skali całego kraju, jak i w skontrolowanych gminach ubóstwo stanowiło najczęstszy powód przyznania pomocy społecznej¹².

Ubóstwo najczęstszym powodem przyznania pomocy społecznej

Wykres nr 3

Liczba osób korzystających z pomocy społecznej ogółem oraz z powodu ubóstwa – dane ogólnopolskie



Źródło: wykres NIK na podstawie danych MRPiPS.

W dalszej kolejności pomocy udzielano z powodu: bezrobocia, długotrwałej lub ciężkiej choroby, niepełnosprawności, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, alkoholizmu, przemocy w rodzinie, bezdomności, trudności w przystosowaniu do życia z powodu opuszczenia zakładu karnego, narkomanii, zdarzeń losowych i sytuacji kryzysowych. W praktyce ubóstwo najczęściej nie występuje jako jedyny problem, ale jest konsekwencją występowania innych wymienionych powyżej uwarunkowań.

W latach 2015–2018 w całym kraju systematycznie malała liczba osób korzystających z pomocy społecznej – uległa ona zmniejszeniu z 3,2 mln osób w 2015 r. do 2,4 mln w 2018 r. (tj. o 25%). W jeszcze większym stopniu zmalała liczba osób korzystających z pomocy społecznej z powodu ubóstwa – z prawie 1,8 mln osób w 2015 r. do 1,1 mln w 2018 r. (tj. o 38,9%).

Taka sama tendencja wystąpiła w skontrolowanych gminach. Liczba osób korzystających z pomocy społecznej uległa w nich zmniejszeniu z 58,3 tys. osób w 2015 r. do 44,7 tys. osób, tj. o 23,3%. Nastąpił również spadek liczby osób korzystających z pomocy z tytułu ubóstwa – z 38,7 tys. osób w 2015 r. do 25,2 tys. osób w roku 2018, tj. o 34,9%. Liczba rodzin z dziećmi korzystających z pomocy z tytułu ubóstwa zmalała o 43,3% (z 7,8 tys. w 2015 r. do 4,4 tys. w 2018 r.).

Spadek liczby osób uzyskujących wsparcie z pomocy społecznej (o ok. 23%), w tym z tytułu ubóstwa (o ok. 35%)

¹² Pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom w szczególności z powodu: ubóstwa, sieroctwa, bezdomności, bezrobocia, niepełnosprawności, długotrwałej lub ciężkiej choroby, przemocy w rodzinie, potrzeby ochrony ofiar handlu ludźmi, potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych, trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy, trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, alkoholizmu lub narkomanii, zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej, klęski żywiołowej lub ekologicznej (art. 7 ustawy o pomocy społecznej).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wyniki badania ankietowego

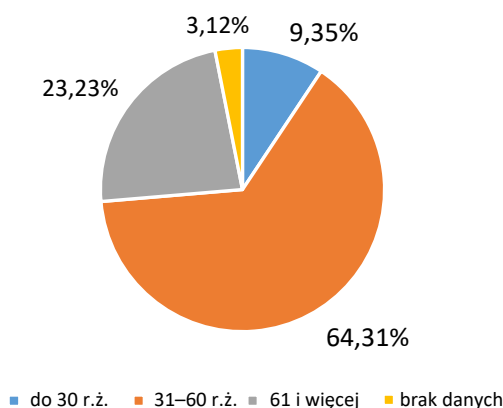
Średni wiek ankietowanych wyniósł 48 lat, większość z nich to kobiety (62%).

Na potrzeby kontroli na próbie osób korzystających z pomocy społecznej z powodu ubóstwa została przeprowadzona analiza socjodemograficzna¹³. Ankietowani przez NIK beneficjenci pomocy społecznej z problemem ubóstwa, to w przeważającej większości, długotrwali podopieczni ośrodków pomocy społecznej.

W badaniu ankietowym wzięły udział 353 osoby, w tym mężczyźni – 134 osoby tj. 37,96% z ogółu badanych i kobiety – 219 osób tj. 62%. Były to osoby w różnym wieku, w okresie wczesnej, średniej i późnej dorosłości¹⁴. Średni wiek wszystkich badanych osób wyniósł 48 lat. A więc **podopieczni ośrodków pomocy społecznej to, przede wszystkim, osoby, które teoretycznie powinny być samodzielne pod względem ekonomicznym i społecznym, ale z różnych przyczyn stali się beneficjentami pomocy społecznej**. Jest to niewątpliwie fakt niepokojący. Trzeba jednak zauważyć pewnego rodzaju zróżnicowanie wiekowe ankietowanych podopiecznych w zależności od miejsca zamieszkania, co może być związane także ze specyfiką demograficzną tych terenów oraz sytuacji na rynku pracy w ich miejscu zamieszkania. I tak osoby z terenu ośrodków w Olsztynie i Łąbinowicach osiągnęły największą przeciętną wieku (odpowiednio: 61 i 56 lat), a najmniejszą z Opola (34 lata) i Łomży (42 lata).

Wykres nr 4

Procentowy rozkład badanych osób, według przedziałów wiekowych



Źródło: ankieta NIK.

¹³ Merytoryczna zawartość skonstruowanej ankiety dotyczyła poszukiwania odpowiedzi na następujące pytania: Jaka jest aktualna sytuacja rodzinna, zawodowa, materialna i zdrowotna podopiecznych ośrodków pomocy społecznej? W jakim wieku są te osoby, jak długo korzystają z pomocy społecznej, z jakimi uciążliwościami dnia codziennego muszą się konfrontować? Pytano także, z jakiej pomocy korzystali/korzystają i jak ją oceniają, a także jakie mają propozycje zmian w zakresie funkcjonowania pomocy społecznej. W każdym z 21 skontrolowanych ośrodków skierowano pytania łącznie do 630 osób. Uzyskano odpowiedzi od 353 badanych (56,%). Uzyskane tą drogą informacje, mają istotne znaczenie, w poznaniu subiektywnego odbioru i oceny doznawanej pomocy oraz jej skuteczności. Kwestionariusz zawierał 16 pytań o charakterze zamkniętym, z jednym lub wielokrotnym wyborem oraz trzema pytaniami otwartymi.

¹⁴ W celu uzyskania odpowiedzi na pytanie, w jakich przedziałach wiekowych znajdują się, przede wszystkim, osoby korzystające z pomocy społecznej dokonano kategoryzacji na trzy przedziały wiekowe: osoby do 30 roku życia, czyli takie, które przygotowują się do samodzielnego startu życiowego, lub po ukończeniu określonego przygotowania edukacyjnego startują na rynku pracy i starają się o swoją niezależność ekonomiczną, społeczną, psychiczną. Następnie osoby w przedziale wiekowym 31 lat do 60 roku życia, czyli osoby będące w tzw. okresie aktywności zawodowej, przedsiębiorczości, autonomii oraz osoby po 61 roku (w analizowanym materiale jest przewaga kobiet, dlatego przyjęto taką granicę wieku), które korzystając z ustawowych możliwości, zakończyły swoją aktywność zawodową, są emerytami w sensie prawa pracy.

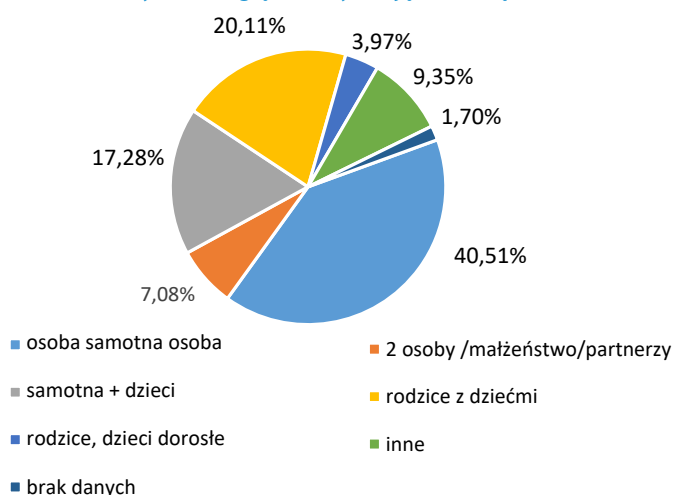
WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Badane osoby objęte wsparciem ośrodków pomocy społecznej to najczęściej osoby samotne lub samotny rodzic z dzieckiem/dziećmi, 21% to rodzice mający więcej niż dwoje dzieci. Osoby samotne stanowiły 40% ankietowanych, samotny rodzic z dzieckiem 17%, a 21% obydwój rodziców z różną liczbą dzieci. Pozostałe osoby ankietowane to osoby gospodarujące z innymi członkami rodzin (małżonkowie, rodzice z dorosłymi dziećmi, rodzeństwo).

Osoby samotne jako główni beneficjenci pomocy

Wykres nr 5

Procentowy rozkład badanych ze względu na sytuację rodzinną



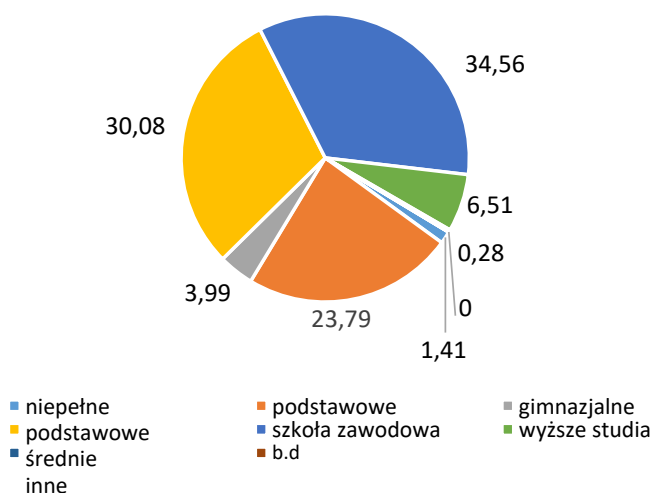
Źródło: ankieta NIK.

Ze względu na fakt, że zdecydowana większość badanych korzystających z pomocy społecznej, to osoby w wieku aktywności zawodowej istotnym było przeanalizowanie ich przygotowania edukacyjnego do pracy. Rozkład badanych przez NIK osób ze względu na wykształcenie ilustruje poniższy wykres.

Prawie 75% legitymuje się wykształceniem średnim lub zasadniczym zawodowym, a nawet wyższym

Wykres nr 6

Procentowy rozkład wykształcenia badanych



Źródło: ankieta NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Prawie 75% legitymuje się wykształceniem średnim lub zasadniczym zawodowym, a nawet wyższym

Kłopoty materialne i niepełnosprawność głównym powodem zwrócenia się o pomoc do OPS

Nieco ponad 25% badanych przez NIK stanowiły osoby legitymujące się brakiem przygotowania zawodowego czy ogólnokształcącego, są to osoby z wykształceniem podstawowym lub niepełnym podstawowym albo gimnazjalnym. Jednak zdecydowana większość badanych (prawie 75%) legitymuje się wykształceniem średnim albo zasadniczym zawodowym, a nawet wyższym. W przypadku ankietowanych osób, jednak samo legitymowanie się wykształceniem na określonym poziomie edukacyjnym nie przesądza o możliwości pracy i płacy zapewniającej zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych.

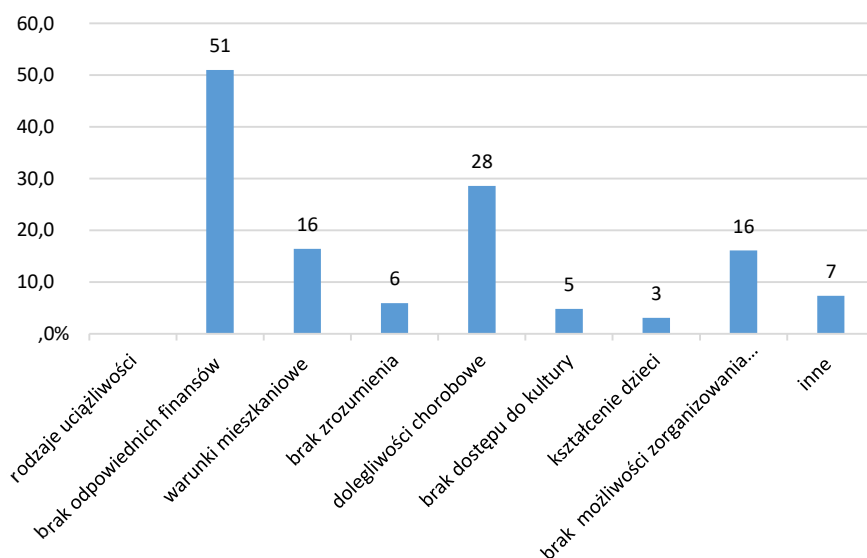
Odpowiedzi na pytanie, co jest dla badanych najbardziej uciążliwe w codziennym życiu, co skłania do szukania instytucjonalnej pomocy, wskazują, że są to: trudna sytuacja życiowa związana głównie z kłopotami materialnymi dotyczącymi możliwości finansowych i warunków mieszkaniowych.

Na takie przyczyny wskazuje prawie 70% badanych, niecałe 20% badanych upatruje swoich trudności w braku możliwości lepszego, szerszego kształcenia dzieci oraz korzystania z wyjazdów wypoczynkowych. 30% badanych wskazuje, że źródłem ich trudności są choroby i niepełnosprawność ich samych lub osób, którymi się opiekują (dziecko, małżonek). Około 6% badanych uskarża się na brak zrozumienia w najbliższym otoczeniu rodzinnym i lokalnym.

Należy także zwrócić uwagę, że uciążliwości te nie występują jako pojedyncze trudne warunki ale tworzą tzw. syndromy ubóstwa np. niepełnosprawność, brak pracy, złe warunki mieszkaniowe, ubóstwo materialne.

Wykres nr 7

Rozkład procentowy wskazywanych uciążliwości



Źródło: ankieta NIK.

5.1. Diagnoza zagrożenia ubóstwem w gminach

Strategie rozwiązywania problemów społecznych obowiązujące w skontrolowanych gminach pośrednio lub bezpośrednio obejmowały problematykę związaną ze wsparciem osób ubogich, jednak w wielu przypadkach analizy w nich zawarte były zdezaktualizowane. Gminy nie sporządzały odrębnych analiz stanowiących diagnozę sytuacji osób wymagających pomocy z tego tytułu lub nim zagrożonych.

Problem ubóstwa
uwzględniany
w gminnych strategiach
rozwiązywania
problemów społecznych

Art. 16b ustawy o pomocy społecznej nakłada na gminy obowiązek opracowania strategii rozwiązywania problemów społecznych, której elementem powinna być diagnoza sytuacji społecznej.

Wszystkie strategie rozwiązywania problemów społecznych obowiązujące w skontrolowanych gminach w wyznaczonych celach strategicznych pośrednio lub bezpośrednio obejmowały problematykę związaną ze wsparciem osób ubogich.

W strategiach rozwiązywania problemów społecznych zagadnienia dotyczące ubóstwa najczęściej przedstawiano w ogólnej analizie społeczno-demograficznej. Dane zamieszczane w dokumentach strategicznych, uwzględniały problem ubóstwa przeważnie w kontekście bezrobocia, niepełnosprawności, czy długotrwałej lub ciężkiej choroby. Wielokrotnie były to jednak ogólne informacje, a ponadto w części skontrolowanych jednostek, rozpoznania uwarunkowań dotyczących sytuacji osób ubogich dokonano przed kilku laty, m.in. na etapie sporządzania gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych, stąd też wnioski z nich wynikające są nieaktualne (choćby z uwagi na znaczący spadek bezrobocia i wzrost zapotrzebowania na zapewnienie usług opiekuńczych dla osób starszych). W dziewięciu na 21 samorządów dokumenty te weszły w życie ponad trzy lata temu, a w przypadku dwóch gmin (Toruń i Tłuszcz) – zostały wdrożone ponad 10 lat. Problem ten jest szczególnie istotny z uwagi na dynamikę zmian w skali ubóstwa w ostatnich latach oraz uwarunkowań związanych np. ze spadkiem bezrobocia.

Ponadto w jednej ze skontrolowanych gmin (Jeziorany) od pięciu lat brak jest gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, podczas gdy zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej opracowanie i realizacja tego dokumentu należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym.

Przykłady

GOPS w Kurzętniku: W okresie objętym kontrolą w gminie Kurzętnik obowiązywała Strategia rozwiązywania problemów społecznych gminy Kurzętnik na lata 2016–2020. Sformułowano misję samorządu w obszarze polityki społecznej: „gmina Kurzętnik zapewnia mieszkańcom warunki rozwoju, zaspokaja ich potrzeby oraz przeciwdziała zjawiskom marginalizacji i wykluczenia społecznego”. Efektem tak sformułowanej misji były cztery cele strategiczne, w tym pierwszy z nich – przeciwdziałanie ubóstwu, bezrobociu i bezdomności oraz zapobieganie ich skutkom; Dla każdego celu strategicznego wyodrębniono cele operacyjne, dla których określono szczegółowe kierunki działań oraz określono prognozę zmian (spodziewane efekty podjętych działań). Każdy cel strategiczny posiadał listę wskaźników do monitorowania działań zaplanowanych do realizacji.

Problem ubóstwa
był uwzględniany
w kompleksowych
diagnozach
sytuacji społecznej

W skontrolowanych ośrodkach nie sporządzono odrębnych analiz stanowiących diagnozę sytuacji osób ubogich, natomiast diagnozy sytuacji społecznej, zamieszczone w dokumentach strategicznych, uwzględniały problem ubóstwa. Wynikało to z faktu, że ubóstwo najczęściej nie występowało, jako pojedynczy problem, lecz połączone było z m.in. problemem bezrobocia, niepełnosprawności, czy długotrwałej lub ciężkiej choroby.

Przykłady

GOPS w Sokołowie Podlaskim: Diagnoza sytuacji osób żyjących w ubóstwie została zawarta w Gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych dla gminy Sokołów Podlaski na lata 2017–2023, gdzie ubóstwo zdefiniowano jako stan uwarunkowany najczęściej niewystarczającą wysokością dochodów, powodujący brak możliwości zaspokojenia stosownych do sytuacji jednostki potrzeb i zagrażający, w przypadku dłuższego okresu utrzymywania się, wykluczeniem społecznym. Zgodnie z tym dokumentem problem ubóstwa jest jednym z głównych problemów dotyczących mieszkańców gminy objętych pomocą GOPS, choć trzeba zaznaczyć, że w latach poprzedzających dokonanie diagnozy, następowało systematyczne zmniejszenie odsetka osób korzystających z pomocy z tego powodu. Wśród rodzin korzystających ze wsparcia GOPS odnotowano następujący odsetek mieszkańców otrzymujących wsparciem z powodu ubóstwa w poszczególnych latach: 2014 r. – 78,9%, 2015 r. – 62,1%, 2016 r. – 60%. Za jedną z głównych przyczyn ubóstwa uznano bezrobocie. Do powodów ubożenia ludności zaliczono także wyuczoną bezradność, dziedziczne ubóstwo oraz długotrwałą chorobę. W ramach działań systemu pomocy społecznej mających na celu ograniczenie zjawiska ubóstwa dokonano analizy SWOT, która umożliwiła zaplanowanie działań mających na celu jego ograniczenie.

MOPS w Jasle: W okresie objętym kontrolą problemy społeczne w tym ubóstwo na terenie gminy diagnozowane były w ośmiu dokumentach strategicznych oraz „Raporcie z pogłębionej analizy kwestii społecznych oraz zjawisk gospodarczych, przestrzenno-funkcjonalnych, środowiskowych oraz technicznych w odniesieniu do planowanych w Gminnym Programie Rewitalizacji dla Jasła na lata 2014–2020 kluczowych przedsięwzięć rewitalizacyjnych”. Ponadto MOPS corocznie, zgodnie z pismem z dnia 9 czerwca 2005 r. Burmistrza Miasta Jasła, sporządza i przekazuje do Burmistrza „Raport na temat występujących na terenie miasta Jasła patologii społecznych”.

Nieaktualne diagnozy

Jak wskazano powyżej, w części skontrolowanych jednostek, rozpoznania uwarunkowań dotyczących sytuacji osób ubogich dokonano przed kilku laty, m.in. na etapie sporządzania gminnych strategii rozwiązywania problemów społecznych, jednak wnioski z nich wynikające mogą być już nieaktualne. Np. w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Tłuszcz na lata 2013–2019 kwestia ubóstwa została omówiona m.in. pod kątem danych statystycznych za lata 2009–2011 oraz we fragmencie tego dokumentu dotyczącym hierarchizacji celów aktualnych dla tamtego okresu, tj. około 10 lat temu.

Przykłady

MOPR w Toruniu: Dysponowano „Diagnozą problemów społecznych Miasta Torunia”, sporządzoną w lutym 2006 r., stanowiącą załącznik do „Strategii rozwiązywania problemów społecznych dla Miasta Torunia na lata 2006–2013”¹⁵.

¹⁵ „Strategia rozwiązywania problemów społecznych dla Miasta Torunia na lata 2006–2013” oraz

W Diagnozie, kwestii ubóstwa poświęcono jeden podrozdział, w którym wskazano m.in., że ubóstwo najmocniej dotyka mieszkańców pięciu z 24 części Torunia, czego wyrazem jest zarówno liczba osób, jak i liczba rodzin objętych tym zjawiskiem społecznym. Tam też, jak podano w Diagnozie, powinna koncentrować się praca socjalna, mająca na celu aktywizację osób i rodzin. Stwierdzono, że Lokalny Program Rewitalizacji zawiera wyczerpującą analizę problemu ubóstwa na terenie Torunia, wskazując że w największym stopniu dotyka ono takie obszary, jak: a) Rudak (szczególnie Działki-Rudak) – 20% mieszkańców okręgu korzysta z pomocy MOPR; b) Stare Miasto i Bydgoskie I gdzie po 10% mieszkańców korzysta z pomocy MOPR; c) Bielawy-Grębocin – 9% mieszkańców okręgu korzysta z pomocy MOPR; d) Bydgoskie II – 8% mieszkańców okręgu korzysta z pomocy MOPR. Diagnoza nie była do 2013 r. aktualizowana. „Diagnoza sytuacji społecznej i prognoza zmian w perspektywie do 2020 r.” stanowiła też jeden z rozdziałów „Strategii rozwiązywania problemów społecznych dla miasta Torunia na lata 2014–2020 – aktualizacja Strategii na lata 2006–2013”, przyjętej uchwałą Rady Miasta z 21 listopada 2013 r. Kwestii ubóstwa i bezdomności dotyczył odpowiedni podrozdział.

OPS w Łambinowicach: Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Łambinowice na lata 2012–2020 wskazywała m.in., iż jednym z elementów mających wpływ na występowanie na terenie gminy zjawiska ubóstwa jest długookresowe bezrobocie, uzależnienia i problemy alkoholowe oraz sprawowanie opieki nad osobami zależnymi. Wskazano również osoby starsze i samotne, jako grupy mieszkańców gminy odczuwających skutki problemów społecznych. W zakresie danych demograficznych Strategia zawierała jedynie charakterystykę ludności ze względu na wiek i płeć wg danych na 31 grudnia 2011 r., zgodnie z którymi 856 mieszkańców gminy (11,1%) ukończyło 60. rok życia.

Problem ubóstwa uwzględniany w corocznej analizie potrzeb w zakresie pomocy społecznej

Zgodnie z 16a ust. 1 oraz art. 110 ust. 9 ustawy *o pomocy społecznej* wszystkie skontrolowane ośrodki corocznie sporządzały ocenę zasobów pomocy społecznej oraz sprawozdania z ich działalności. Oceny zasobów pomocy społecznej zawierały elementy wskazane w art. 16a ust. 2 i 3 ww. ustawy tj. dane dotyczące infrastruktury, kadry, organizacji pozarządowych i nakładów finansowych na zadania pomocy społecznej, a także dane dotyczące osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej. Kierownicy OPS prezentowali w tych dokumentach potrzeby w zakresie pomocy społecznej, również obejmujące wsparcie osób ubogich. W opracowaniach przedstawiano zazwyczaj dane statystyczne z OPS, powiatowych centrów pomocy rodzinie, policji, urzędów stanu cywilnego, a w części także stowarzyszeń i organizacji pozarządowych. Sukcesywna diagnoza sytuacji osób żyjących w ubóstwie dokonywana była przez pracowników socjalnych, pracujących w rejonach opiekuńczych.

Problem ubóstwa brany pod uwagę w corocznie dokonywanych ocenach zasobów pomocy społecznej

Przykład

OPS w Nysie: Dyrektor OPS przedstawiała Radzie Miejskiej w Nysie sprawozdania z działalności Ośrodka, które po zaopiniowaniu w komisjach zostały przyjęte przez Radę. Dyskusja dotyczyła w szczególności kwestii umieszczania podopiecznych w domach pomocy społecznej, mieszkań chronionych oraz działań

„Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Torunia na lata 2007–2015” zostały przyjęte uchwałami Rady Miasta Torunia, a więc formalnie nie były to opracowania MOPR w Toruniu.

wobec osób stosujących przemoc domową. Potrzeby w zakresie pomocy społecznej ujęte zostały w Ocenie zasobów pomocy społecznej za lata 2017 i 2018, sporządzonych przez pracowników OPS i przyjętych przez Radę Miejską. W dokumentach tych zgłoszono przede wszystkim konieczność zabezpieczenia środków finansowych na utrzymanie osób starszych w domach pomocy społecznej oraz zabezpieczenie usług opiekuńczych oraz pobytu w dziennym ośrodku wsparcia dla seniorów. Zwrócono także uwagę na konieczność wzrostu zatrudnienia asystentów rodziny oraz uruchomienia stałego punktu konsultacyjno-informacyjnego dla rodzin, w których występuje przemoc. Ponadto wskazano, że konieczna jest profesjonalizacja kadry pracowników socjalnych, wyrażająca się nie tylko udziałem w szkoleniach, lecz także zatrudnieniem specjalistów, takich jak mediatorzy rodzinni oraz terapeuci, którzy wspieraliby pracowników w działaniach aktywizujących klientów pomocy społecznej. Dodatkowo w Ocenie zasobów pomocy społecznej za 2018 r. uwzględniono konieczność wprowadzenia superwizji, jako stałej formy wsparcia pracowników socjalnych. W kwietniu 2018 r. zgłoszono zapotrzebowanie na dwa dodatkowe mieszkania chronione.

5.2. Identyfikacja i monitoring potrzeb osób dotkniętych ubóstwem

NIK stwierdziła, że tylko w sześciu z 21 skontrolowanych podmiotów wystąpiły przypadki, w których pomoc osobom żyjącym w ubóstwie została przyznana z urzędu¹⁶. Takie postępowania zostały wszczęte w ośmiu przypadkach spośród 440 skontrolowanych (2%). W pozostałych przypadkach przyznanie pomocy następowało na podstawie złożonego wniosku (pisemnego lub zgłoszonego ustnie do protokołu).

Sytuacja i problemy osób ubogich analizowane głównie w toku pracy socjalnej

Identyfikacja osób dotkniętych ubóstwem oraz ich potrzeb realizowana była przede wszystkim przez pracowników socjalnych poprzez bieżące monitorowanie środowisk mieszkańców gmin oraz rozpoznawanie ich sytuacji, problemów i potrzeb w trakcie przeprowadzanych wywiadów środowiskowych i bieżącej pracy socjalnej, a także współpracy z lokalnymi liderami (radnymi, sołtysami) oraz przedstawicielami lokalnych instytucji i organizacji pozarządowych. Jednak, jak wskazują wyniki kontroli, działania te nie były skuteczne.

Art. 119 ust. 1 pkt 2 ustawy *o pomocy społecznej* nakłada na pracownika socjalnego obowiązek dokonywania analizy i oceny zjawiska, które powodują zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej. Przepisy wskazują również na obowiązek współpracy OPS przy organizacji pomocy społecznej z podmiotami wymienionymi w art. 2 ust. 2 ww. ustawy.

Przykład

MOPS w Rzeszowie: Istotne miejsce w procesie identyfikacji osób zagrożonych i dotkniętych ubóstwem, zajmowała grupa pracowników socjalnych MOPS, która podejmując aktywność w środowisku lokalnym sama identyfikowała zjawisko ubóstwa lub otrzymując informacje od środowiska lokalnego o potrzebie wsparcia osób/rodzin, diagnozowała stan faktyczny. Dodatkowo MOPS w Rzeszowie, w ramach procesu identyfikacji potrzeb mieszkańców Rzeszowa, stworzył system sieci współpracy z podmiotami publicznymi oraz niepublicznymi, działającymi na terenie miasta. Współpraca ta oparta była na zawartych pomiędzy

¹⁶ Na podstawie art.102 ust. 2 ustawy *o pomocy społecznej*.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

podmiotami porozumieniach. W proces identyfikacji środowisk i potrzeb osób zagrożonych lub dotkniętych ubóstwem, zaangażowane były także Parafie, Parafialne Koła Caritas, szpitale, publiczne i niepubliczne placówki zdrowia. Dodatkowo, informacje o potrzebach mieszkańców, pozyskiwane były od przedstawicieli Rzeszowskich Rad Osiedli w ramach ich posiedzeń.

Należy zaznaczyć, że nie wszystkie osoby ubogie, o których informacje posiada ośrodek oczekują pomocy ze strony OPS. Zdarza się, że odrzucają proponowaną pomoc z uwagi na wywiad środowiskowy, w którym ujawnione zostaną dane osób (np. najbliższa rodzina) zobowiązanych do pomocy. Kolejną barierę stanowią wymogi związane z przedstawieniem rzeczywistej sytuacji dochodowej, stanu majątkowego oraz wymagania związane z zachowaniem trzeźwości (dot. pobytu w schronisku) itp., lub inne względy indywidualne.

Przykład

GOPS w Brańsku: Pracownik socjalny zawnioskował o przyznanie pomocy z urzędu w formie dożywiania przewlekle chorej kobiecie w wieku 85 lat. Kobieta zamieszkiwała we wspólnym gospodarstwie domowym z dwoma dorosłymi synami. Były to osoby uzależnione od alkoholu i odmawiające podjęcia leczenia. Cała rodzina utrzymywała się z emerytury rolniczej otrzymywanej przez kobietę. W domu w którym mieszkała rodzina nie było bieżącej wody i kanalizacji – WC poza budynkiem. Kobieta zrezygnowała z otrzymywania posiłków, ponieważ jej nie smakowały.

Oprócz jednego ośrodka (GOPS w Lubiczu), działania dotyczące identyfikacji osób ubogich nie były sformalizowane.

Dobra praktyka

GOPS w Lubiczu: W 2017 r. zarządzeniem kierownika GOPS wprowadzono procedury identyfikowania osób ubogich i wykluczonych społecznie, zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz rozpoznawania ich potrzeb na terenie gminy Lubicz. W zarządzeniu tym określono, że identyfikacja osób i rodzin ubogich winna odbywać się poprzez, m.in.: systematyczne monitorowanie środowiska lokalnego mieszkańców gminy, pracę socjalną, współpracę z lokalnymi liderami, instytucjami i organizacjami oraz wolontariuszami, pobudzanie lokalnej aktywności i wrażliwości społecznej, wizytowanie zagrożonych środowisk, analizę danych dostępnych w systemie POMOST i w sprawozdaniach merytorycznych, coroczne kierowanie do lokalnych liderów i instytucji „Apelu” o pomoc w rozpoznawaniu potrzeb osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym. W zakresie kryteriów identyfikacji problemu ubóstwa przyjęto, że problem ten dotyczy osób, rodzin lub grup ludności, które m.in.: żyją w niekorzystnych warunkach ekonomicznych; zostały dotknięte niekorzystnymi procesami społecznymi; nie zostały wyposażone w kapitał życiowy umożliwiający im zdobycie normalnej pozycji społecznej; doświadczają przejawów dyskryminacji; są dotknięci niepełnosprawnością, chorobą, uzależnieniami; podlegają niszczącym działaniom (np. przemocy, szantażowi, indoktrynacji) innych osób.

5.3. Działania OPS mające na celu wspieranie wychodzenia z ubóstwa

5.3.1. Praca socjalna z osobami dotkniętymi ubóstwem

Praca socjalna
– podstawa wsparcia
dla osób dotkniętych
ubóstwem

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, pomoc osobom wymagającym wsparcia świadczona była każdorazowo w oparciu o plany pomocy. W skontrolowanych jednostkach, w sytuacjach, gdy wsparcie obejmowało udzielanie pomocy doraźnej (np. pieniężnej), plany nie były zindywidualizowane, a sporządzane w sposób pobieżny i schematyczny. Natomiast w przypadku zawarcia z podopiecznym kontraktu socjalnego, ujmowano cele pracy (główny i szczegółowe) odpowiadające zdefiniowanym problemom oraz planowano pomoc długofalową, kompleksową, a dla każdego z celów określono wskaźniki realizacji.

Praca socjalna prowadzona w oparciu o plany pomocy opracowywane podczas wywiadu środowiskowego

Dla wszystkich osób
z problemem ubóstwa
zostały opracowane
plany pomocy

Ze wszystkimi osobami, którym przyznano wsparcie z powodu ubóstwa pracownicy socjalni przeprowadzali wywiady środowiskowe. Wywiady były przeprowadzane terminowo i zgodnie z przepisami zawierały diagnozę sytuacji osoby ubiegającej się o pomoc oraz wnioski odnośnie zasadności przyznania pomocy oraz jej form i zakresu, składające się na plan pomocy¹⁷.

Ankietowani przez NIK beneficjenci pomocy społecznej z problemem ubóstwa stwierdzili, że ich sytuacja życiowa została właściwie oceniona przez pracownika socjalnego. Pozytywnie adekwatność oceny sytuacji przez pracownika socjalnego oceniło 80% ankietowanych.

Z przeprowadzonej przez NIK szczegółowej analizy 440 spraw wynika jednak, że w wywiadach środowiskowych bądź w ich aktualizacjach zdefiniowano problemy osób bez nadawania rangi poszczególnym kwestiom (np. problemy dominujące, ważne, mniej pilne).

Obowiązujące przepisy nie nakładają na pracowników socjalnych obowiązku określania wspólnie z podopiecznym wskaźników realizacji celów, jednak w opinii NIK nieujmowanie w planach pomocy celów (zarówno głównego jak i szczegółowych), wskaźników ich realizacji oraz skonkretyzowanych działań może utrudniać, a nawet uniemożliwiać mobilizowanie podopiecznych do podejmowania realnych wysiłków na rzecz zmiany ich trudnej sytuacji życiowej.

Pracownicy socjalni, jak i ankietowani przez NIK beneficjenci pomocy, wskazywali, że najbardziej oczekiwaną przez beneficjentów i najczęściej świadczoną przez ośrodki pomocy społecznej formą pomocy, jest pomoc finansowa. We wszystkich skontrolowanych jednostkach w planach pomocy ujęta była pomoc doraźna, np. w formie zasiłków. W większości przypadków nie planowano natomiast pomocy kompleksowej i wielokierunkowej, w tym specjalistycznej. W konsekwencji, w zdecydowanej większości przypadków, gdy plany pomocy dotyczyły udzielania świadczeń pieniężnych, sporządzane były w sposób pobieżny i schematyczny.

¹⁷ Reguluje rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1788).

Taki sposób konstruowania planów pomocy tłumaczono najczęściej koniecznością szybkiego zaspokojenia podstawowych potrzeb osób ubogich wymagających wsparcia.

Zdaniem NIK, aby prowadzone działania na rzecz ograniczenia ubóstwa były skuteczniejsze istnieje potrzeba bardziej kompleksowej i wielokierunkowej pomocy i wsparcia adresowanego do osób żyjących w ubóstwie, bądź zagrożonych tym zjawiskiem. Poniżej zamieszczono przykłady bardziej rozbudowanych działań zamieszczonych w planach pomocy.

Przykłady

MOPS w Jezioranach: We wszystkich skontrolowanych 20 sprawach zdefiniowano problemy, tj. brak: żywności, możliwości zapewnienia posiłku, leków, opału, środków czystości i higieny osobistej, potrzeb bytowych, odzieży i obuwia. Plany pomocy dotyczyły wsparcia finansowego oraz pomocy w formie dożywiania w szkole. Wskazywano też działania do realizacji, dostosowując je do indywidualnych potrzeb osoby wymagającej wsparcia – pięć osób skierowano do PUP w celu realizacji prac społecznie użytecznych, trzy osoby skierowano do KIS w celu poszukiwania zatrudnienia i pozyskiwania ofert pracy, a dwie osoby skierowano do KIS i jednocześnie wydano karty aktywności zawodowej oraz w jednym przypadku zobowiązano osobę (mężczyznę) do zarejestrowania się w PUP. Nie planowano współpracy z organizacjami pozarządowymi, ponieważ na terenie gminy nie funkcjonowały takie organizacje. Były one zgodne z potrzebami i oczekiwaniami osób ubiegających się o pomoc, tj. dla czterech osób udzielono wsparcia w formie zasiłku celowego na zakup żywności, dla siedmiu osób zasiłek okresowy zabezpieczający potrzeby na zakup żywności, leków, opału, środków czystości i higieny, obuwia, odzieży i potrzeb bytowych, dla dziewięciu osób oraz pomoc w formie dożywiania w szkole. We wszystkich objętych badaniem sprawach zrealizowano wszystkie działania ujęte w planie pomocy, tj. zapewniono pomoc materialną oraz pomoc w formie dożywiania w szkole.

MOPS w Tłuszczu: Z dokumentacji spraw wynika, że w planach pomocy i działań na rzecz osoby lub rodziny wspólnie z osobą potrzebującą pomocy wskazywano m.in. na potrzebę złożenia wniosku o przyznanie świadczenia emerytalnego (trzy osoby) i uzyskania orzeczenia o niepełnosprawności (dwie osoby). Motywowano do poszukiwania pracy i zarejestrowania się w Urzędzie Pracy (12 osób), kierowano do uczestnictwa w Klubie Integracji Społecznej celem aktywności zawodowej (osiem osób), kierowano do uczestnictwa w Programie Aktywizacja i Integracja (pięć osób). Cztery osoby zostały skierowane do pracy społeczno-użytecznej, z tego po zakończeniu stażu, dwie osoby podjęły pracę. Ponadto, w ramach pracy socjalnej, do poradnictwa specjalistycznego w ramach Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, skierowanych zostało 13 osób uzależnionych od alkoholu, w trzech przypadkach wdrożono Asystenta rodziny, z tego w jednej z rodzin zastosowano procedurę Niebieskiej Karty (skierowanie rodziny do Punktu Pomocy Dziecku i Rodzinie). Z powodów braku stabilności psychicznej pięć osób zostało skierowanych do psychologa działającego w Ośrodku Profilaktyki i Terapii Uzależnień w Wołominie, przy Lokalnej Grupie Działania w Tłuszczu, w Punkcie Pomocy Dziecku i Rodzinie lub w ramach Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych przy Urzędzie Miasta.

W odniesieniu do planów ograniczających się wyłącznie do doraźnej pomocy finansowej i rzeczowej, generalnie wszystkie ujęte w nich działania/zadania były w OPS realizowane.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Kontrola w **GOPS w Sokołowie Podlaskim** wykazała jednak, że w jednym przypadku w planie pomocy zatwierdzonym przez kierownika jednostki przyznano zasiłek celowy w wysokości 300 zł z przeznaczeniem na leczenie (zakup leków) i na zakup żywności, natomiast decyzją administracyjną przyznano zasiłek celowy na pokrycie części lub całości kosztów leków i leczenia, ale nie przyznano zasiłku celowego na zakup żywności. Według wyjaśnień Kierownik GOPS taki zapis wynikał z błędu pracownika przy tworzeniu decyzji przyznającej świadczenie.

Należy także zaznaczyć, że w tej samej jednostce ustalono również przypadki, gdzie w planach pomocy nie ujmowano (lub nie dokumentowano) działań w zakresie poradnictwa specjalistycznego, których zasadność wynikała z diagnozy przeprowadzonej przez pracownika socjalnego w trakcie aktualizacji wywiadu środowiskowego.

Przykłady

GOPS w Sokołowie Podlaskim: w rodzinie, w której występowały konflikty, ucieczki z domu dzieci i problemy z nadużywaniem alkoholu, w sporządzonym planie pracy nie ujęto żadnej pomocy specjalistycznej. Podobna sytuacja była w przypadku innej rodziny, w której występował problem alkoholowy. Kierownik GOPS wyjaśniła, że podopiecznej z pierwszej rodziny niejednokrotnie proponowano pomoc psychologa w PCPR i warsztaty umiejętności wychowawczych organizowane przez Fundację „Strefa Pocięch”, jednak niestety nie skorzystała z oferowanej pomocy, a praca z tą rodziną, mająca na celu wyuczenie prawidłowych relacji rodzinnych, była prowadzona praktycznie od samego początku korzystania z pomocy GOPS, nie była jednak dokumentowana. Podobnie w przypadku drugiej rodziny, gdzie zaproponowano terapię dla wnioskodawczyni i jej męża, a także zawarcie kontraktu socjalnego. Kierownik GOPS podała, że osoba ta jest osobą roszczeniową, która nie brała pod uwagę zmiany swojej sytuacji, a wszystkie formy pomocy proponowane przez środek były negowane. Przez cały okres pozostawania pod opieką GOPS, osobę tę motywowano do podjęcia zatrudnienia, jednak działania te nie były dokumentowane.

Dwóch podopiecznych Ośrodka miało trudną sytuację mieszkaniową. Z dokumentacji dołączonej do spraw tych osób nie wynikało, czy GOPS podjął jakiegokolwiek działania w celu zapewnienia innego miejsca pobytu, pomocy w uzyskaniu schronienia/poprawie warunków mieszkaniowych. Według wyjaśnień Kierownik Ośrodka, w przypadku pierwszej osoby, podopieczny GOPS otrzymał zasiłek okresowy, za który kupił piec do ogrzewania. Natomiast w sprawie drugiej osoby były podejmowane próby poprawy warunków mieszkaniowych poprzez dostarczanie artykułów i sprzętu codziennego użytku (pościel, środki czystości) oraz motywowano klienta do podłączenia prądu do domu. Działania GOPS, zarówno w pierwszej, jak i drugiej sprawie, nie zostały jednak udokumentowane w teczkach beneficjentów.

W przypadku innych dwóch osób długotrwale bezrobotnych korzystających ze wsparcia Ośrodka przez okres ponad 18 i ponad 16 lat, u których ze zgromadzonej dokumentacji nie wynika, aby istniały istotne przyczyny zdrowotne niepozwalające na podjęcie przez nich pracy zawodowej, brakowało dokumentów/informacji wskazujących na fakt proponowania tym osobom zawarcia kontraktu socjalnego. Jak wyjaśniła kierownik GOPS, jedna z tych osób z pomocy korzysta tylko w sezonie zimowym, jest osobą bardzo niechętną do współpracy i nie proponowano jej zawarcia kontraktu socjalnego, natomiast drugi z podopiecznych posiada orzeczenie o lekkim stopniu niepełnosprawności, podejmuje tylko prace dorywcze, a przez cały okres korzystania z pomocy

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

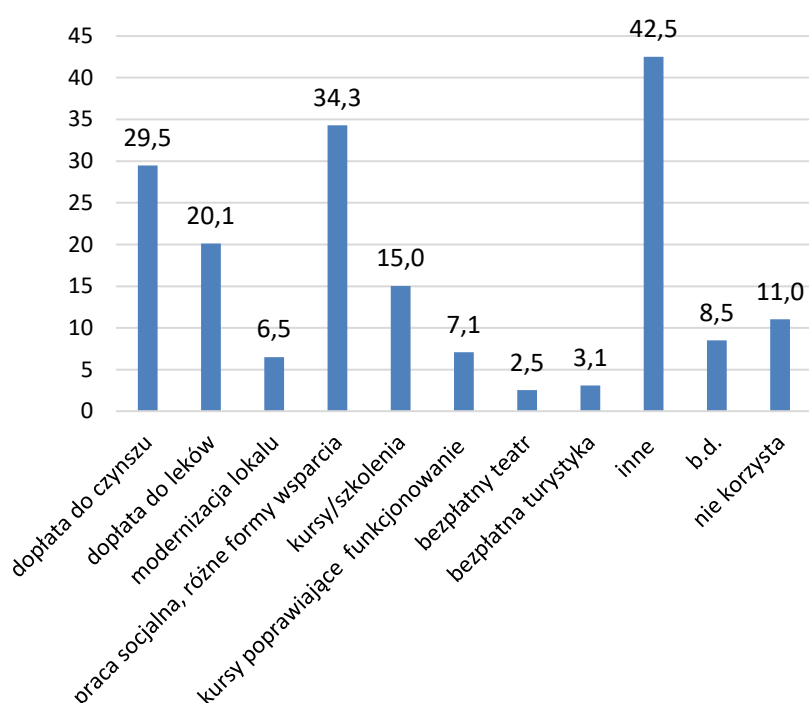
Ośrodek tylko raz podjął zatrudnienie. Jest osobą trudną do współpracy, nie chce podejmować żadnych zobowiązań, w związku z czym nie proponowano zawarcia kontraktu socjalnego.

Niektóre ankietowane osoby wskazywały także na inne formy pomocy, takie jak szkolenia i kursy zawodowe i poprawiające jakość funkcjonowania społecznego, skierowanie do pracy społeczno-użytecznej, wsparcie psychologiczne, emocjonalne, prawne, pomoc w opiece nad osobą chorą niepełnosprawną. Prawie 35% wskazało pracę socjalną jako pomoc otrzymaną od OPS. Szczegółową ilustrację otrzymywanej pomocy ukazuje wykres nr 8 (procenty nie sumują się do 100, gdyż można było wskazać kilka form uzyskiwanej pomocy).

Wyniki badania
ankietowego

Wykres nr 8

Procentowy rozkład badanych według rodzaju otrzymywanej pomocy z OPS



Źródło: ankieta NIK.

Potwierdzenie powyższych wyników ilustrują odpowiedzi uzyskane w toku kontroli NIK na pytanie otwarte „Jakiej pomocy najbardziej oczekiwałaby Pan/Pani ze strony ośrodka pomocy społecznej”. W odpowiedzi podano szeroki zakres oczekiwań wskazujący na potrzeby podopiecznych. Skategoryzowano różne oczekiwania, a na pierwszym miejscu znalazły się potrzeby finansowe. Na liście potrzeb znajdują się także te, które odnoszą się do potrzeb psychicznych, kontaktu emocjonalnego, wsparcia duchowego, uczestnictwa w kulturze, możliwości wyjazdów wypoczynkowych i terapeutycznych, a także szkoleń zawodowych i pomocy w znalezieniu pracy.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Przykłady oczekiwań ze strony osób ankietowanych

„Pomocy żywnościowej i finansowej” (Opole).

„Oczekiwałem pomocy w znalezieniu stałej pracy” (inny badany z Opola).

„Pomocy prawnej”(Nysa).

„Żeby bardziej zwracali uwagę na potrzeby ludzi” (Łambinowice).

„Wsparcia psychicznego od pracownika socjalnego” (Łomża).

„Wsparcia, gdy rozstawałam się z mężem, co zrobić, gdzie mam się udać, wsparcie informacyjne i psychologiczne” (Mońki).

„Więcej wsparcia specjalistów, pomoc psychologiczna”(inny badany z Moniek).

„Zwrotu za leki i leczenie”(Brańsk).

„Bezpłatny wstęp na imprezy kulturalne” (Rzeszów).

„Kontakt z kulturą” (Toruń).

„Żeby traktowano wszystkich równo” (inny badany z Torunia).

„Możliwość zwiększenia godzin pracy przy pracach społeczno-użytecznych, więcej spotkań z doradcami” (Olsztyn).

„Ożywienia życia na wsi kulturalnego, sportowego, wypoczynkowego” (Sokołów Podlaski).

„Aby w nagłych sytuacjach nie utrudniać jednorazowej pomocy, brak informacji z czego można skorzystać” (Jeziorany).

„Warsztaty, szkolenia, integracja, targi wymiany odzieży, inna, nie koniecznie finansowa” (Kurzętnik).

Kontrakty socjalne

Kontrakty socjalne
zawierane w 18 z 21
skontrolowanych OPS

Kontrakt socjalny jest pisemną umową zawieraną przez OPS z osobą ubiegającą się o pomoc, w której określano uprawnienia i zobowiązania stron w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodzin¹⁸. Służą one wzmocnieniu aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

W badanym okresie pięć z 21 skontrolowanych OPS w swojej działalności w żaden sposób nie wykorzystywało tej formy pracy z osobą lub rodziną.

W badanej szczegółowo
próbie osób objętych
wsparciem OPS
z powodu ubóstwa
tylko 14 % było objętych
kontraktami socjalnymi

Łącznie we wszystkich OPS szczegółowej analizie poddano 440 spraw osób objętych działaniami pomocowymi z powodu ubóstwa i ustalono, że w odniesieniu do tych osób **w 12 z 21 skontrolowanych OPS w 64 przypadkach kontrakty socjalne były wykorzystywane jako instrument wsparcia (15%). Z 64 osób, z którymi zawarto kontrakty socjalne 50 znalazło zatrudnienie (78%).**

W kontraktach ujmowano cele pracy (główny i szczegółowe), które odpowiadały zdefiniowanym problemom oraz planowano pomoc długofalową, kompleksową. Dla każdego z celów określono wskaźniki realizacji.

¹⁸ O możliwości zawarcia kontraktu socjalnego jest mowa w art. 108 ustawy o pomocy społecznej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W odniesieniu do badanej szczegółowo przez NIK próby osób, z którymi zostały zawarte kontrakty socjalne, najczęstszym celem zawarcia kontraktu była aktywizacja zawodowa osób korzystających z pomocy społecznej:

- zobowiązanie dotyczące aktywnego poszukiwania pracy, udziału w Centrach Integracji Społecznej lub Klubach Integracji Społecznej, udziału w pracach społecznie-użytecznych podjęło 56 osób korzystających z pomocy społecznej;
- podjęcie i realizowanie leczenia uzależnienia od alkoholu (trzy osoby);
- nabycia lub zwiększenia kompetencji wychowawczych (cztery osoby);
- skompletowanie dokumentów do wystąpienia z wnioskiem o wydanie orzeczenia o stopniu niepełnosprawności (jedna osoba).

Przykłady

GOPS w Kurzętniku: Jeden z kontraktów zawarto z osobą bezrobotną, o niskich kwalifikacjach zawodowych, z rodziny pełnej, wielodzietnej (troje dzieci), która była długotrwałym świadczeniobiorcą pomocy z GOPS (powyżej pięciu lat). Według oceny pracownika socjalnego była to osoba aktywna, zaradna i wykazywała chęć współpracy. Została zakwalifikowana do projektu realizowanego w 2016 r. przez GOPS we współpracy z PUP w ramach KIS pn.: „Nowe horyzonty aktywnej integracji w środowisku lokalnym – animacja, edukacja, aktywizacja na rzecz zmniejszenia wykluczenia społecznego” i zobowiązana do zawarcia kontraktu socjalnego. Celem kontraktu (zgodnie z założeniami ww. projektu) była aktywizacja społeczna i zawodowa tej osoby, poprzez m.in.: nabycie nowych umiejętności (udział w kursie zawodowym), zwiększenie osobistych predyspozycji (udział w zajęciach z doradcą zawodowym i psychologiem), włączenie do rynku pracy (podjęcie pracy w ramach prac społecznie – użytecznych, udział w warsztatach ekonomii społecznej). Zgodnie z oceną realizacji działań ustalonych w kontrakcie socjalnym przeprowadzoną 30 grudnia 2016 r. kontrakt został zrealizowany zgodnie z ustaleniami, a udział ww. projekcie pozytywnie ukończony. Inny kontrakt zawarto z osobą bezrobotną, z wykształceniem gimnazjalnym, z małym doświadczeniem zawodowym, z rodziny pełnej (jedno dziecko), w której występowały problemy opiekuńczo-wychowawcze. Według oceny pracownika socjalnego była to osoba chętna do współpracy, punktualna, młoda, w dobrym stanie zdrowia. Została zakwalifikowana do projektu w ramach KIS pn.: „Program aktywnej integracji społecznej i zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym w Gminie Kurzętnik” i zobowiązana do zawarcia kontraktu socjalnego. Celem kontraktu była aktywizacja społeczna i zawodowa tej osoby, poprzez m.in.: doskonalenie umiejętności interpersonalnych (pewne poruszenie się po rynku pracy), zdobycie nowych doświadczeń zawodowych (kurs zawodowy dotyczący obsługi kasy fiskalnej oraz staż zawodowy w sklepie), uzyskanie wiedzy z zakresu psychologii (radzenie sobie ze stresem, podwyższenie samooceny), doskonalenie umiejętności wychowawczych (nabycie umiejętności aktywnego spędzania czasu z synem). Zgodnie z oceną realizacji działań ustalonych w kontrakcie socjalnym przeprowadzoną 30 grudnia 2014 r. kontrakt został zrealizowany zgodnie z ustaleniami.

MOPS w Rzeszowie: Z badanej próby kontrakt socjalny został podpisany z trzema osobami. Głównymi postanowieniami kontraktu były sprawy związane z uzyskaniem zatrudnienia (wszystkie osoby uzyskały zatrudnienie). Postanowienia kontraktu dotyczyły: (1) zwiększenia aktywności społecznej i zawodowej. Cele szczegółowe dotyczyły przełamania indywidualnych barier poprzez treningi kompetencji społecznych oraz podniesienia motywacji do aktywności zawodowej m.in. poprzez udział w warsztatach doradz-

twą zawodową. Kontrakt został zakończony zgodnie z założeniami. Osoba podjęła aktywność zawodową za granicą; (2) zdobycia stałego zatrudnienia. Cele szczegółowe dotyczyły uczestnictwa w zajęciach reintegracji społecznej i zawodowej oraz aktywny udział w zajęciach CIS. Kontrakt został zakończony zgodnie z założeniami. Osoba podjęła zatrudnienie socjalne; (3) zdobycia zatrudnienia poprzez rejestrację w Urzędzie Pracy, systematyczne zgłaszanie się na spotkania do Urzędu Pracy, aktywne poruszanie się na rynku pracy. Osoba zrealizowała założenia kontraktu i podjęła pracę dorywczą.

Realizacja kontraktów

Oprócz planowania nie mniej istotna jest realizacja działań ujętych w kontraktach socjalnych. Pozytywnym przykładem są wyniki kontroli w **MOPS w Szczytnie**. W pięciu z 20 objętych analizą dokumentacjach w planach przewidywano możliwość i celowość zawarcia kontraktu socjalnego i taki kontrakt zawarto. Dotyczyły one aktywizacji zawodowej pięciu kobiet (czterech korzystających powyżej pięciu lat z pomocy społecznej, a jednej od dwóch do pięciu lat) m.in. w zakresie współpracy z PUP, wykonania prac społeczno-użytecznych oraz zobowiązania do bieżącego wypełniania karty aktywizacji bezrobocia. Osoby, z którymi podpisano kontrakt, dotrzymały jego warunków. Kontrola w **GOPS w Kurzętniku** wykazała, że w czterech objętych analizą dokumentacjach w planach pracy przewidywano możliwość i celowość zawarcia kontraktu socjalnego i takie kontrakty zawarto. Dotyczyły one aktywizacji zawodowej kobiet m.in. w zakresie współpracy z PUP, uczestnictwa w warsztatach z doradcą zawodowym, wykonania prac społeczno-użytecznych oraz aktywnego poszukiwania pracy poprzez m.in. zobowiązania do bieżącego wypełniania karty aktywności bezrobotnego. Kontrakty zostały zrealizowane zgodnie z ustaleniami, a udział w projektach pozytywnie ukończony.

Ustalono również przypadki niedotrzymania warunków określonych w planach pomocy oraz w samych kontraktach socjalnych.

Przykłady

MOPR w Opolu: Z sześcioma osobami zawarte zostały kontrakty socjalne, w tym cztery zawierały postanowienia dotyczące aktywizacji zawodowej, w jednym osoba objęta wsparciem zobowiązała się do podjęcia leczenia odwykowego i utrzymania trzeźwości, a w jednym zaplanowano przywrócenie osobie zdolności wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych (przykładowo jedna osoba korzystała z pomocy MOPR od 2005 r. do 2017 r. Była to osobą samotną, bezrobotną, zarejestrowaną w PUP, zamieszkującą w mieszkaniu socjalnym, posiadającą orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności. Korzystała z pomocy w formie zasiłków celowych i okresowych. W styczniu 2016 r. MOPR zawarł z nią kontrakt socjalny, którego celem głównym było podjęcie zatrudnienia, a celami szczegółowymi było: samodzielne aktywne poszukiwanie pracy, umiejętne poruszanie się po rynku pracy oraz poprawa sytuacji finansowej. Kontrakt był realizowany zgodnie z ustaleniami, a w 2017 r. osoba ta nabyła prawa do emerytury i przestała korzystać z pomocy MOPR). Z ww. osób warunków określonych w zawartych kontraktach nie dotrzymały trzy osoby, z których jedna przerwała realizację kontraktu bez podania przyczyny i wyjechała do Niemiec, a dwie osoby, które wcześniej współpracowały aby osiągnąć zakładane cele, przestały współpracować z wyznaczonym pracownikiem.

MOPR w Ostrołęce: Trzy osoby zawarły kontrakty, w których zobowiązały się do aktywnego uczestnictwa w projekcie „Razem łatwiej”, w tym szkoleniach i kursach w jego ramach organizowanych. Dwie z nich zakończyły kontrakt zgodnie z planem, po jego zakończeniu podjęły pracę, natomiast jedna przerwała kontrakt z powodu podjęcia pracy. W przypadku dwóch osób, kontrakt socjalny opierał się na podjęciu leczenia w Poradni Leczenia Uzależnień – osoby zostały zobowiązane do regularnego dostarczenia potwierdzenia wizyt u terapeuty. Oba kontrakty zostały zakończone zgodnie z planem i osoby utrzymywały abstynencję. Ponadto kontrakt socjalny jednej osoby dotyczył skompletowania dokumentacji medycznej, niezbędnej do złożenia wniosku o ustalenie stopnia niepełnosprawności i został zakończony zgodnie z planem.

5.3.2. Świadczenia przyznawane z powodu ubóstwa

Ośrodki udzielały pomocy wszystkim osobom potrzebującym i spełniającym ustawowe kryteria dochodowe do udzielenia wsparcia.

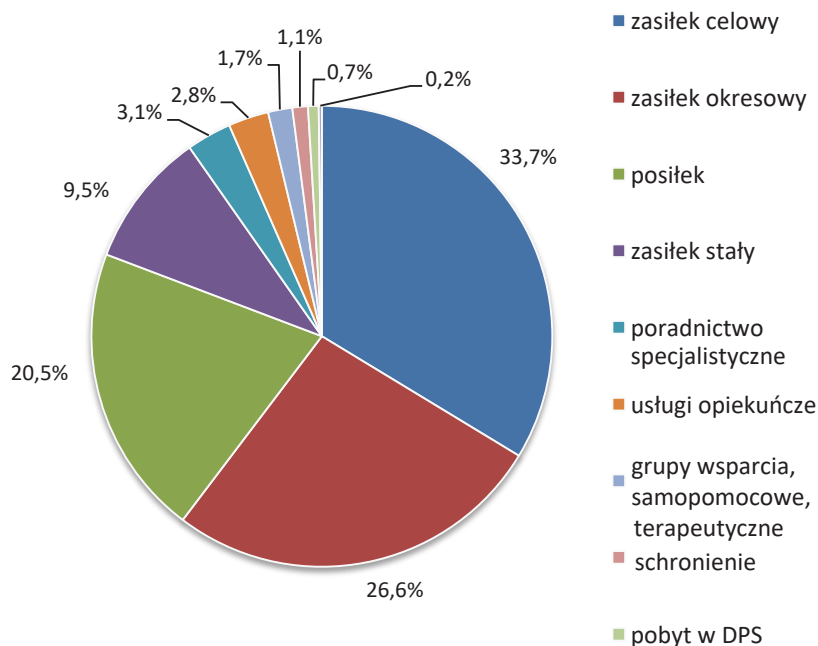
Osoby wymagające wsparcia uzyskiwały głównie wsparcie pieniężne w postaci zasiłków stałych (w uzasadnionych przypadkach wraz ze składkami na ubezpieczenie zdrowotne), celowych i okresowych. Udzielano również wsparcia w wymiarze niefinansowym. Ośrodki kierowały do podopiecznych pośrednią pomoc finansową poprzez dofinansowanie usług opiekuńczych oraz pobytu w DPS, zapewniały posiłki oraz schronienie osób bezdomnych, a w szczególnych przypadkach finansowały koszty pogrzebu.

Świadczenia pieniężne i niepieniężne dla osób dotkniętych ubóstwem

Najczęściej przyznaną formą wsparcia były świadczenia pieniężne.

Wykres nr 9

Udział poszczególnych form wsparcia udzielanych osobom ubogim w latach 2015–2018



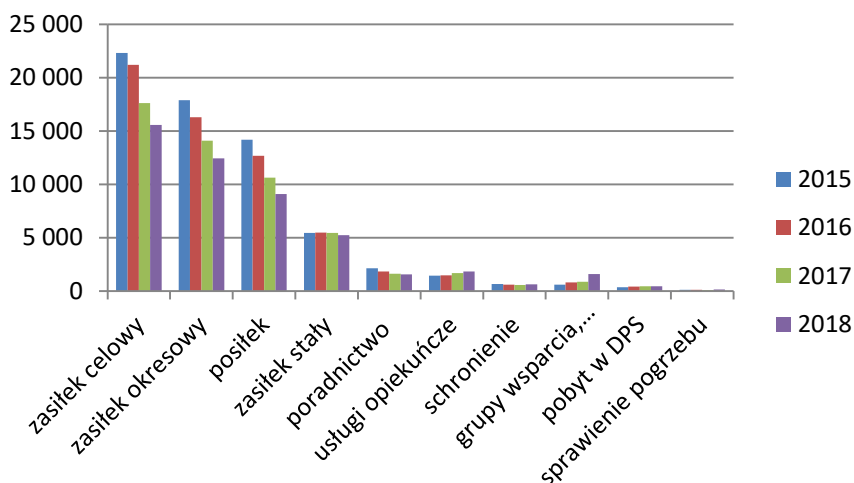
Źródło: wyniki kontroli NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Tendencje zmian dla poszczególnych form pomocy ilustruje poniższe zestawienie.

Wykres nr 10

Liczba osób objętych poszczególnymi formami wsparcia w latach 2015–2018

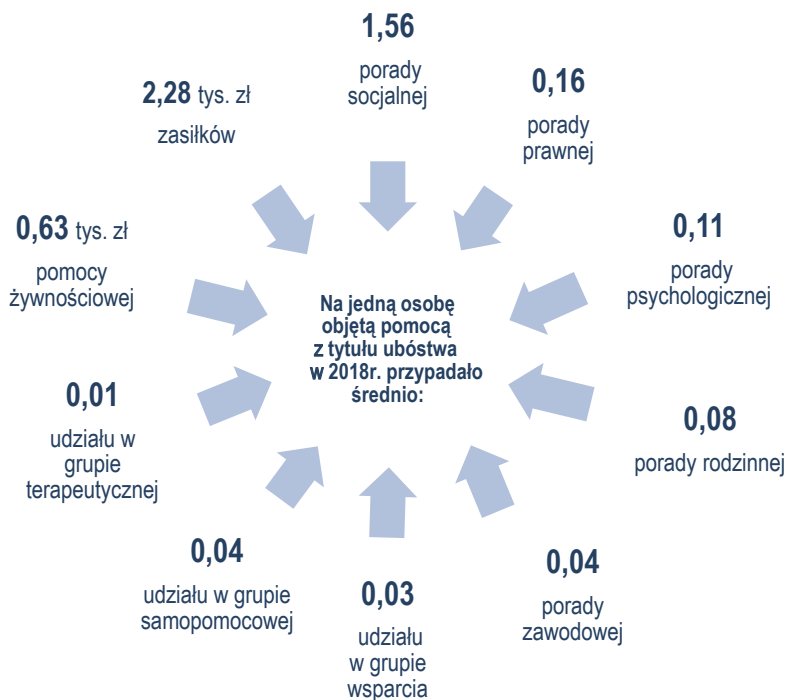


Źródło: wyniki kontroli NIK.

Zakres świadczeń w ciągu roku przypadających **na jedną osobę** korzystającą z pomocy społecznej z powodu ubóstwa przedstawiono poniżej.

Rysunek nr 2

Wybrane świadczenia pomocy społecznej przypadające na osobę otrzymującą pomoc z tytułu ubóstwa w 2018 r. w jednostkach objętych kontrolą NIK



Źródło: wyniki kontroli NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Świadczenia pieniężne

Realizując zadania własne gminy o charakterze obowiązkowym, określone w art. 17 ust. 1 ustawy *o pomocy społecznej*, w latach 2015–2018 osobom żyjącym w ubóstwie w skontrolowanych gminach udzielono 159 tys. poniższych świadczeń pieniężnych na łączną kwotę 261 778,8 tys. zł.

Świadczenia pieniężne
– najczęściej stosowana
forma pomocy

Tabela nr 1

Realizacja świadczeń pieniężnych w latach 2015–2018 w gminach objętych kontrolą

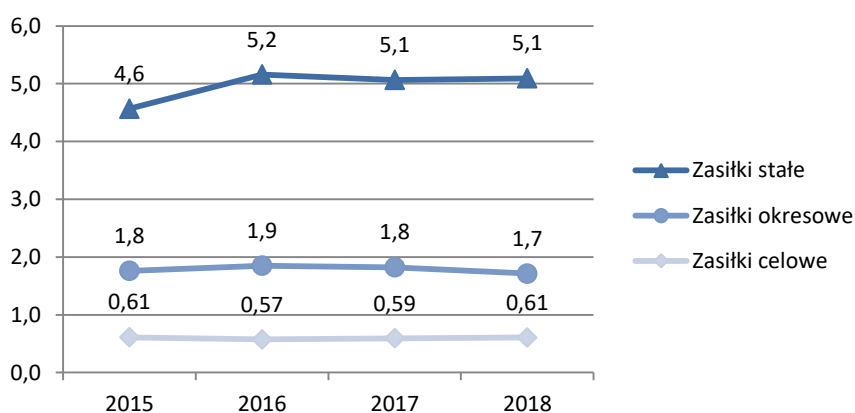
Świadczenie	Jedn.	2015	2016	2017	2018
Zasiłki stałe	osoby	5 451	5 483	5 453	5 238
	tys. zł	24 891,3	28 286,3	27 624,9	26 677,1
Zasiłki okresowe	osoby	17 869	16 283	14 096	12 427
	tys. zł	31 465,6	30 145,2	25 682,4	21 314,5
Zasiłki celowe	osoby	22 320	21 183	17 622	15 577
	tys. zł	13 624,1	12 177,2	10 437,6	9 452,6

Źródło: wyniki kontroli NIK.

W okresie objętym kontrolą, przy spadku liczby zrealizowanych świadczeń rosła jednocześnie przeciętna zasiłku stałego, a wysokość pozostałych zasiłków utrzymywała się na tym samym poziomie.

Wykres nr 11

Przeciętna kwota zasiłku w tys. zł/osobę/rok



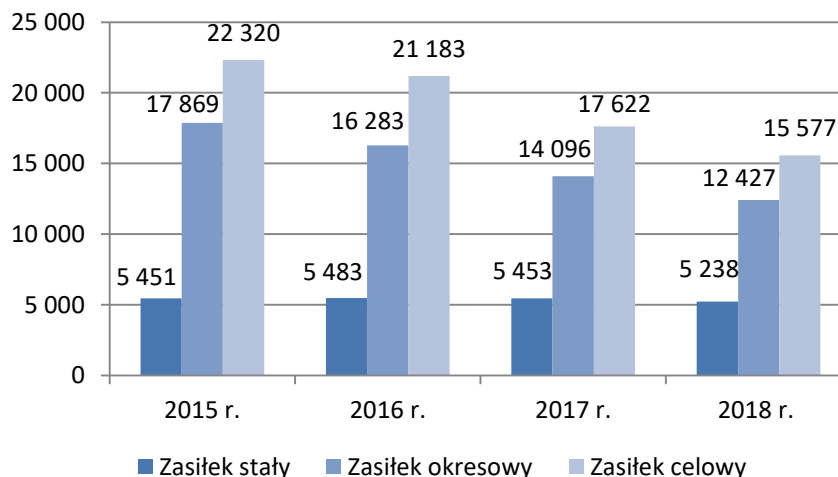
Źródło: wyniki kontroli NIK.

Liczba poszczególnych rodzajów świadczeń pieniężnych kształtowała się następująco:

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykresnr 12

Liczba poszczególnych rodzajów świadczeń pieniężnych udzielonych osobom doświadczającym ubóstwa przez jednostki objęte kontrolą w latach 2015–2018 (liczba udzielonych świadczeń)



Źródło: wyniki kontroli NIK.

Świadczenia niepieniężne

Oprócz form pieniężnych zapewniono pomoc w następujących formach niepieniężnych wskazanych w tabeli nr 2:

Tabela nr 2

Realizacja głównych rodzajów świadczeń niepieniężnych w latach 2015-2018 w gminach objętych kontrolą

Świadczenie	Jedn.	2015	2016	2017	2018
Posiłki	osoby	14 192	12 682	10 626	9 088
	tys. zł	18 977,3	18 559,3	17 520,7	15 879,6
Usługi opiekuńcze	osoby	1 454	1 473	1 678	1 843
	tys. zł	11 140,5	12 241,8	15 493,7	16 600,0
Schronienie	osoby	672	617	569	624
	tys. zł	502,9	659,9	1130,6	1273,2
Pobyt w domach pomocy społecznej	osoby	371	413	457	458
	tys. zł	12 622,5	14 205,4	15 410,5	16 755,7
Sprawienie pogrzebu	osoby	129	119	100	147
	tys. zł	275,57	252,91	233,14	310,16
Poradnictwo specjalistyczne	osoby	10 213	9478	9304	10 568
Grupy wsparcia, samopomocowe, terapeutyczne	osoby	589	820	873	1588

Źródło: wyniki kontroli NIK.

Tendencje w stosowaniu różnych form pomocy

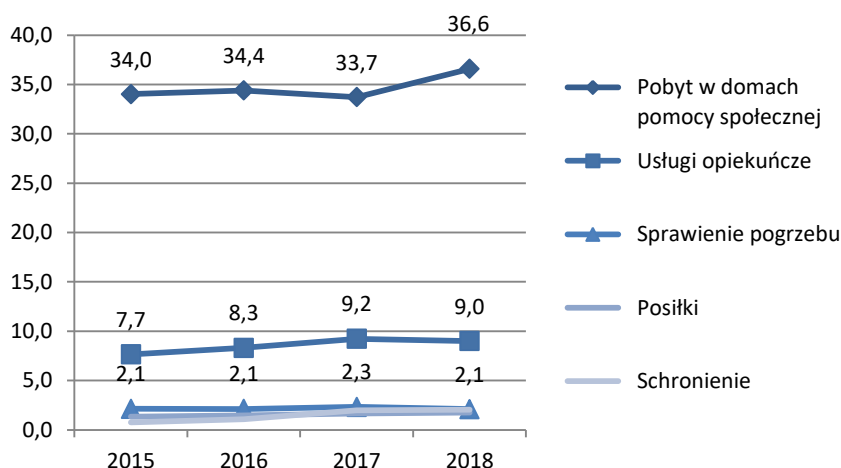
W latach 2015–2018 w następujących kategoriach odnotowano **tendencję wzrostową** dotyczącą liczby osób ubogich objętych pomocą: grupy wsparcia – o 170%, pobyt w DPS – o 23,5%, sprawienie pogrzebu – o 14%, usługi opiekuńcze – o 12,5%.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W tym samym okresie w innych instrumentach wsparcia nastąpił **spadek liczby** ich przyznawania, głównie w odniesieniu do zapewnienia posiłku oraz wypłaty zasiłków okresowych i celowych: zapewnienie posiłku – o 36%, zasiłek okresowy – o 30,7%, zasiłek celowy – o 30%, poradnictwo specjalistyczne – o 27,3, zasiłek stały – o 7,1%, i zapewnienie schronienia – o 7,1%.

Wykres nr 13

Przeciętny koszt świadczenia niepieniężnego na osobę na rok w jednostkach objętych kontrolą



Źródło: wyniki kontroli NIK.

Opisane powyżej świadczenia, za wyjątkiem poradnictwa specjalistycznego i grup wsparcia, były generalnie dostępne we wszystkich kontrolowanych OPS. Należy jednak zauważyć, że pomimo obowiązku ustawowego GOPS w Brańsku nie świadczył usług opiekuńczych w tym specjalistycznych usług opiekuńczych. Przyczyną niewprowadzenia tych form pomocy było nieznaledzenie osób chętnych do pracy, co – jak wyjaśnił kierownik jednostki – wynikało z rozległości terenów gminy (43 sołectwa) oraz braku komunikacji między poszczególnymi miejscowościami. Organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 11 ustawy o pomocy społecznej należy jednak do obowiązkowych zadań własnych gminy.

Poradnictwo specjalistyczne i grupy wsparcia

Do zadań pracownika socjalnego należy m.in. pomoc w uzyskaniu dla osób będących w trudnej sytuacji życiowej poradnictwa dotyczącego możliwości rozwiązywania problemów i udzielania pomocy przez właściwe instytucje państwowe, samorządowe i organizacje pozarządowe oraz wspieranie w uzyskaniu pomocy, a także współpraca i współdziałanie w celu przeciwdziałania i ograniczenia patologii i skutków negatywnych zjawisk społecznych, łagodzenie skutków ubóstwa¹⁹.

¹⁹ Art. 119 ust. 1 pkt 4 i 7 ustawy o pomocy społecznej. Jednocześnie zgodnie z art. 36 pkt 2 lit. a i g te same ustawy świadczeniami z pomocy społecznej są m.in. praca socjalna i poradnictwo specjalistyczne. Poradnictwo specjalistyczne, w szczególności prawne, psychologiczne i rodzinne, jest świadczone osobom i rodzinom, które mają trudności lub wykazują potrzebę wsparcia w rozwiązywaniu swoich problemów życiowych, bez względu na posiadany dochód

Poradnictwo
specjalistyczne dostępne
w skontrolowanych
gminach

W latach 2015–2018 w skontrolowanych przez NIK gminach dostępne było poradnictwo specjalistyczne, w tym prawne, psychologiczne, rodzinne czy zawodowe. W mniejszych ośrodkach pomocy społecznej nie realizowano form poradnictwa specjalistycznego, o których mowa w art. 46 ust 1 ustawy *o pomocy społecznej* tj. poradnictwa prawnego, rodzinnego i psychologicznego. Pomoc taka dostępna była jednak w np. urzędach miast, ośrodkach interwencji kryzysowej, poradniach psychologicznych, PCPR czy PUP. W ten sposób w skontrolowanych gminach zapewniono możliwość uzyskania bezpłatnych porad specjalistów w rozwiązywaniu ich problemów osobistych osób korzystających z pomocy społecznej.

30% beneficjentów
pomocy społecznej
z powodu ubóstwa
skorzystało
z poradnictwa
specjalistycznego

W latach 2015–2018 w skontrolowanych przez NIK gminach 35,6 tys. beneficjentów pomocy społecznej z powodu ubóstwa (tj. 30%) skorzystało z poradnictwa prawnego, psychologicznego, zawodowego, rodzinnego lub innego. Zakres tego wsparcia nie był duży. Przykładowo w 2018 na 100 osób korzystających z pomocy z tytułu ubóstwa przeciętnie 16 skorzystało z poradnictwa prawnego, 11 z poradnictwa psychologicznego, osiem z poradnictwa rodzinnego i cztery z zawodowego.

Zakres udzielanego przez OPS wsparcia w formie poradnictwa specjalistycznego był związany z liczbą mieszkańców gminy, co z oczywistych względów generuje większe potrzeby w tym zakresie. Jednak należy zaznaczyć, że **w dużych miastach (np. w Olsztynie) prowadzone przez MOPS poradnictwo specjalistyczne kierowane do osób żyjących w ubóstwie obejmowało bardzo szeroki zakres wsparcia** i dotyczyło m.in.: spraw mieszkaniowych (eksmisje, zaległości czynszowe, brak mieszkania, dziedziczenie mieszkań), alimentacyjnych (niewywiązywanie się z obowiązku alimentacyjnego, zaliczki alimentacyjne, egzekucja alimentów za pośrednictwem komornika sądowego itp.), emerytalno-rentowych (orzekanie o stopni niepełnosprawności, naliczanie rent i emerytur, renty socjalne, wcześniejsze przejście na emeryturę), pracowniczych (zwolnienia, wadliwe umowy o pracę, choroby zawodowe, zatrudnienie w warunkach szkodliwych) i innych (majątkowe, problemy kredytowe, uzależnienia, bezrobocie, podatki, stosunki sąsiedzkie, konflikty rodzinne).

Przykłady

MOPS w Mońkach: w gminie zapewniono następujące rodzaje porad:

- prawne – udzielane w Starostwie Powiatowym w Mońkach dla osób korzystających z pomocy społecznej. MOPS nie posiadał danych o liczbie osób, które z takiej pomocy skorzystały. W ramach projektu "Razem w przyszłość" z porady prawnej skorzystało w 2017 r. 50 osób;
- psychologiczne – udzielane przez Poradnię Psychologiczno-Pedagogiczną w Mońkach. Do skorzystania z tych porad nakłaniali osoby potrzebujące pracownicy socjalni. MOPS nie posiadał danych o liczbie osób, którym

(art. 46 ust. 1). Poradnictwo prawne realizuje się przez udzielanie informacji o obowiązujących przepisach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, zabezpieczenia społecznego, ochrony praw lokatorów (art. 46 ust. 2). Poradnictwo psychologiczne realizuje się przez procesy diagnozowania, profilaktyki i terapii (art. 46 ust. 3). Poradnictwo rodzinne obejmuje problemy funkcjonowania rodziny, w tym problemy opieki nad osobą niepełnosprawną, a także terapię rodzinną (art. 46 ust. 4).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

udzielono takich porad. W ramach realizowanego w 2015 r. projektu „Twoja przyszłość w Twoich rękach” udzielono porad psychologicznych ośmiu osobom, a w ramach projektu „Razem w przyszłość” w latach 2017–2018 – 75 osobom;

- poradnictwo socjalne były świadczone przez pracowników socjalnych podczas wizyt środowiskowych. Udzielili oni w tym okresie porad odpowiednio 1214, 875, 686 i 687 osobom;
- porady rodzinne udzielane były przez zatrudnionego w MOPS asystenta rodziny oraz Zespół ds. Dziecka i Rodziny. Ponadto pracownicy socjalni kierowali na terapię rodzinną do Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej rodziny borykające się z problemami lub takie, w których występowała przemoc. Z tych form pomocy skorzystało odpowiednio 16, 20, 22 i 13 rodzin;
- porady zawodowe było udzielane przez doradców zawodowych w ramach realizowanych w MOPS projektów. W 2015 r. skorzystało z nich osiem osób, a w latach 2017–2018 po 50 osób.

Ponadto MOPS zorganizował: w 2015 r. zajęcia ze specjalistą ds. przemocy domowej (w ramach programu „Twoja przyszłość w Twoich rękach”, w których uczestniczyło 12 osób, w 2017 r. zajęcia psychoterapeutyczne, warsztaty pedagogiczno-wychowawcze i trening umiejętności społecznych dla 50 osób (w ramach projektu „Razem w Przyszłość”) i w 2018 r. socjoterapię dla 11 osób (w ramach projektu „Wspieranie jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie”).

GOPS w Lubiczu: ośrodek zapewniał osobom potrzebującym specjalistyczne poradnictwo prawne, psychologiczne, socjalne, zawodowe, rodzinne (w tym, mediacje) oraz dotyczące problemów wieku starczego, świadczone przez osoby zatrudniane w Ośrodku na podstawie umów o pracę lub umów cywilno-prawnych. W latach 2017 i 2018 z ww. rodzajów poradnictwa ogółem skorzystało odpowiednio 314 i 316 osób.

Oprócz współdziałania z instytucjami publicznymi wsparcie w formie poradnictwa realizowano we współpracy z podmiotem prywatnym, co niewątpliwie może stanowić przykład dobrej praktyki.

Dobra praktyka

GOPS w Sokołowie Podlaskim: ośrodek podpisał w 2019 r. porozumienie o współpracy z działającą w Sokołowie Podlaskim fundacją „Strefa Pociągów”, którego celem jest współpraca w ramach projektów realizowanych przez fundację, a tym samym działalność na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, działalność na rzecz rodziny, macierzyństwa, rodzicielstwa, upowszechniania i ochrony praw dziecka oraz wzmocnienia samodzielności rodzin z dziećmi w przypadkach występowania problemów opiekuńczo-wychowawczych.

Realizowane przez fundację projekty obejmują świadczenie specjalistycznego, bezpłatnego poradnictwa rodzinnego, m.in. poprzez konsultacje z psychologiem, pedagogiem, psychiatrą, coaching, terapia indywidualna, terapia par, mediacje, warsztaty umiejętności wychowawczych, warsztaty radzenia sobie ze złością, stresem, treningi umiejętności społecznych dla dzieci, grupy socjoterapeutyczne dla młodzieży, grupy wsparcia dla osób dotkniętych przemocą i dla rozwodzących się rodziców oraz grupy rozwojowe. Na podstawie tego porozumienia podopieczni GOPS mogli korzystać z bezpłatnego poradnictwa specjalistycznego oraz uczestniczyć w terapii, mediacjach i grupach wsparcia.

Grupy wsparcia, samopomocowe lub terapeutyczne

Przepisy nie zobowiązują ośrodków do tworzenia grup dla podopiecznych OPS przeżywających trudności, natomiast włączenie osoby żyjącej w ubóstwie do grup wsparcia, samopomocowych lub terapeutycznych generalnie wpływa na podnoszenie jego samooceny, wiary we własne możliwości, przeciwdziałanie bezradności, a także powoduje integrację ze środowiskiem lokalnym i kształtowanie umiejętności życiowych.

Grupy wsparcia w 12 na 21
skontrolowanych gmin

W okresie objętym kontrolą w 12 na 21 skontrolowanych gmin funkcjonowały grupy wsparcia, grupy samopomocowe czy też terapeutyczne zorganizowane przez OPS m.in. dla osób żyjących w ubóstwie bądź nim zagrożonych. W latach 2015–2018 w pracy grup wzięło udział 3870 osób, tj. 3% korzystających z pomocy społecznej z powodu ubóstwa.

Podobnie jak w przypadku zapewnienia poradnictwa specjalistycznego, ich brak dotyczył głównie małych gmin. Kierownicy OPS tłumaczyli (np. dyrektor GOPS w Kurzętniku), że gdy podjęto próbę zorganizowania grupy wsparcia dla osób współzależniowanych, wówczas zabrakło chętnych do udziału w takiej formie terapii. Osoby zainteresowane deklarowały potrzebę udzielenia im pomocy, ale wyłącznie w formie konsultacji indywidualnych, gdyż – w ich ocenie – niewielka gmina to zbyt małe środowisko na tworzenie grupy, gdzie wszyscy się znają i trudno przed nimi przyznawać się do problemów i otwarcie o nich mówić i właśnie z tego powodu zaniechano tworzenia grup wsparcia w gminie. Osoby chętne miały możliwość skorzystania z takiego wsparcia w sąsiedniej gminie: grupy AA funkcjonującej w lokalu PCPR bądź grupy terapeutycznej w Przychodni Terapii Uzależnień i Współzależnienia w Nowym Mieście Lubawskim. Powody nieutworzenia grup wsparcia mogły być też inne.

Przykłady

MGOPS w Rydzynie: Ośrodek nie utworzył dla osób żyjących w ubóstwie grup wsparcia, grup samopomocowych czy grup terapeutycznych ponieważ, jak wyjaśniła dyrektor placówki, nie było zapotrzebowania na tego typu usługi przy jednoczesnej tendencji spadkowej w zakresie ilości osób objętych pomocą z powodu ubóstwa.

MOPS w Mońkach: Nie działały grupy wsparcia, samopomocowe lub terapeutyczne, których celem byłoby wspieranie osób doświadczających ubóstwa. Funkcjonowały natomiast grupy pomagające i wspierające osoby doświadczające przemocy w rodzinie oraz osoby uzależnione od alkoholu i ich rodziny.

GOPS w Brańsku: Jak wyjaśnił kierownik jednostki, na terenie gminy Brańsk brak jest organizacji, z którymi można byłoby rozpocząć współpracę w zakresie organizacji grup wsparcia, samopomocowych oraz terapeutycznych. Beneficjenci korzystający z pomocy społecznej nie wyrażali również zainteresowania taką formą pomocy.

W gminach, w których funkcjonowały ośrodki wsparcia (przede wszystkim miastach wojewódzkich i powiatowych) ich zakres i formy działania były znacząco zróżnicowane.

Przykłady

MOPS w Jaśle: Ośrodek w 2017 r. prowadził grupę wsparcia w ramach projektu socjalnego „Jesteśmy razem”, która skierowana była do członków rodzin osób z zaburzeniami psychicznymi. W grupie uczestniczyło sześć osób, w tym dwie z dochodem poniżej kryterium dochodowego. Grupa funkcjonowała od października do grudnia 2017 r. w ramach grupy odbyło się sześć spotkań, z tego w październiku i listopadzie po jednym i w grudniu cztery.

W 2018 r. MOPS prowadził grupę wsparcia w ramach Gminnego Programu Wspierania Rodzin, dla rodzin wykazujących problemy opiekuńczo – wychowawcze. W spotkaniach grupy uczestniczyło 12 osób, w tym osiem osób, których dochód nie przekraczał kryterium dochodowego. Spotkania grupy odbywały się raz w miesiącu. W tym samym roku MOPS prowadził grupę wsparcia w ramach projektu socjalnego „Chcemy być razem”, dla rodziców dzieci niepełnosprawnych. W spotkaniach grupy uczestniczyło sześć osób, w tym jedna, której dochód nie przekraczał kryterium dochodowego. Spotkania grupy odbywały się raz w miesiącu od lipca do grudnia 2018 r.

W latach 2018–2019 prowadzona była w MOPS również Grupa Samopomocowa w ramach projektu „Kreatywni i Samodzielni” współfinansowanego ze środków EFS. Każdego roku były to dwie grupy: siedmioosobowa grupa samopomocowa osób niepełnosprawnych i ośmioosobowa grupa samopomocowa długotrwale bezrobotnych. Spotkania grupy odbywały się w okresie od kwietnia do lipca z częstotliwością po trzy osobne spotkania w miesiącu dla każdej z grup i jedno spotkanie integracyjne w miesiącu dla obu grup. W spotkaniach grupy samopomocowej łącznie uczestniczyło 29 osób, których dochód nie przekraczał kryterium dochodowego, z czego w 2018 r. 14 osób, w 2019 r. 15 osób.

MOPS w Rzeszowie: Dla osób mających problemy wynikające z ubóstwa działały grupy wsparcia prowadzone przez Ośrodek Interwencji Kryzysowej i Poradnictwa Specjalistycznego MOPS w Rzeszowie. W 2017 r. była jedna grupa wsparcia złożona z dziewięciu uczestników, natomiast w 2018 r. dwie grupy (łącznie 12 uczestników). Jednocześnie funkcjonował Zespół do spraw Asysty Rodzinnej, który prowadził grupy samopomocowe – w 2017 r. funkcjonowało 30 grup samopomocowych (37 uczestników), natomiast w 2018 r. – 25 grup (38 uczestników).

OPS w Ostrołęce: Podopieczni ośrodka mieli możliwość uczestnictwa w grupie wsparcia, grupie samopomocowej lub grupie terapeutycznej działających przy Ośrodku Interwencji Kryzysowej w Ostrołęce. W latach 2015–2018 funkcjonowała jedna grupa wsparcia (w każdym roku), jedna grupa samopomocowa (tylko w 2015 r.) i jedna grupa terapeutyczna (w każdym roku). W grupie wsparcia brało udział od sześciu do 15 osób. W grupie samopomocowej w 2015 r. brało udział dziewięć osób. W grupie terapeutycznej brało udział od czterech do 15 osób.

Pomoc w uzyskaniu zatrudnienia

Najbardziej zagrożone ubóstwem są osoby pozbawione możliwości aktywnego udziału w rynku pracy, a więc działania na rzecz ograniczenia skali ubóstwa powinny koncentrować się na zwiększaniu szans zatrudnienia osób mających trudności w odnalezieniu się na rynku pracy (osoby młode, o niskim poziomie wykształcenia, o złym stanie zdrowia, niepełnosprawne).

Wszystkie skontrolowane przez NIK ośrodki pomocy społecznej współpracowały z urzędami pracy. Przykłady działań podejmowanych wspólnie z PUP obejmowały: kierowanie podopiecznych ośrodka do PUP

Współpraca OPS
z urzędami pracy

oraz informowanie o wolnych miejscach pracy. NIK stwierdziła również przypadki, w których pracownicy socjalni mobilizowali podopiecznych do rejestracji w PUP lub pomagali w przygotowaniu potrzebnych dokumentów. **W latach 2015–2018 w skontrolowanych gminach 922 osoby skorzystały z poradnictwa zawodowego (niecały 1% osób objętych pomocą społeczną z tytułu ubóstwa).**

Kontrola NIK wykazała, że 14 skontrolowanych placówek kierowało osoby bezrobotne do Centrów Integracji Społecznej oraz Klubów Integracji Społecznej na szkolenia czy warsztaty mające m.in. na celu nabywanie umiejętności zawodowych, przekwalifikowanie lub podwyższanie kwalifikacji oraz nabywanie innych kompetencji niezbędnych w codziennym życiu. Spośród 21 skontrolowanych OPS dziewięć funkcjonowało na terenie gmin, w których utworzono CIS, natomiast w 14 działały KIS. **Z aktywizacji społecznej i zawodowej w tych podmiotach w całym okresie objętym kontrolą skorzystało prawie 2,6 tys. osób, tj. ok. 2% beneficjentów pomocy społecznej w skontrolowanych gminach.**

Przykłady

MOPS w Przeworsku: MOPS współpracował z Powiatowym Urzędem Pracy w Przeworsku. Pracownicy MOPS pomagali podopiecznym m.in. w uzyskaniu skierowania z PUP do wykonywania robót publicznych, staży, prac interwencyjnych (w 2017 r. takie prace podjęło 15 osób, w tym 12 żyjących w ubóstwie, w 2018 r. odpowiednio 19 i 15 osób, i w I połowie 2019 r. odpowiednio 14 osób i 12 żyjących w ubóstwie), udzielali informacji o wolnych miejscach pracy (w 2017 r. 109 osobom, w tym 88 żyjącym w ubóstwie, w 2018 r. odpowiednio 98, w tym 63 żyjącym w ubóstwie, i w I połowie 2019 r. 59 osobom, w tym 38 żyjącym w ubóstwie), kierowali do wykonywania prac społecznie użytecznych (w 2017 r. 31 osób, w tym 29 żyjących w ubóstwie, w 2018 r. odpowiednio 29 osób, w tym 27 żyjących w ubóstwie, i w I połowie 2019 r. 21 osób żyjących w ubóstwie).

MOPR w Ostrołęce: Ośrodek w 2009 r. zawarł porozumienie z Powiatowym Urzędem Pracy w Ostrołęce, deklarując współpracę na rzecz wzmocnienia aktywności zawodowej osób bezrobotnych i poszukujących pracy, a korzystających z pomocy społecznej. W ramach współpracy, w 2017 r. PUP skierował do prac społecznie użytecznych jedną osobę, zaś w 2019 r. – cztery osoby. W 2018 r. PUP nie uzyskał dofinansowania z MRPIPS na realizację prac społecznie użytecznych. W 2017 r. MOPR zawarł porozumienie z Wojewódzkim Urzędem Pracy w Warszawie na rzecz aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych i poszukujących pracy oraz osób niepełnosprawnych i wykluczonych społecznie. W ramach porozumienia, obie strony zadeklarowały współpracę w zakresie m.in. realizacji wspólnych przedsięwzięć w obszarze rynku pracy oraz prowadzenia indywidualnego i grupowego poradnictwa zawodowego dla osób korzystających z pomocy społecznej. W ramach realizowanych przez MOPR projektów w latach 2017–2019 (I połowa) psycholog oraz doradcy zawodowi WUP przeprowadzili szkolenia i warsztaty z zakresu reintegracji społeczno-zawodowej dla uczestników projektów. Ponadto, w ramach współpracy odbyły się spotkania konsultacyjne, konferencje, warsztaty.

MOPS w Szczytnie: w okresie objętym kontrolą pracownicy MOPS skierowali 236 podopiecznych (89 w 2017 r., 96 w 2018 r. i 51 w I połowie 2019 r.) do PUP. Ponadto upowszechniono im 114 ofert pracy i 112 osób skierowano na szkolenia, zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 5 ustawy o pomocy społecznej. Pracownicy socjalni pomogli 32 osobom żyjącym w ubóstwie w umowie-

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

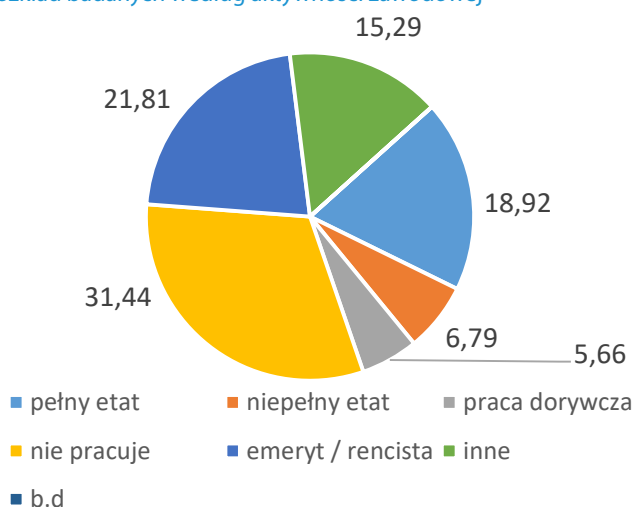
niu wizyty w PUP i napisaniu CV i listu motywacyjnego oraz 260 osobom w odtworzeniu lub zebraniu niezbędnych dokumentów związanych z wykonywaną pracą lub uzyskanymi kwalifikacjami. W latach 2017–2019 (I połowa) pracownicy socjalni MOPS wytypowali 55 bezrobotnych bez prawa do zasiłku korzystających ze świadczeń pomocy społecznej (24 w 2017 r., 21 w 2018 r. i 10 w 2019 r.) do wykonywania prac społecznie użytecznych polegających m.in. na: dostarczaniu korespondencji, pracach porządkowych, drobnych pracach naprawczych na terenie MOPS, utrzymaniu czystości w szatniach szkolnych i na posesji szkół oraz opiece nad uczniami niepełnosprawnymi w czasie przemieszczania w budynku szkolnym. Ponadto MOPS skierował łącznie 112 osób (45 w 2017 r., 55 w 2018 r. i 12 w I połowie 2019 r.) żyjących w ubóstwie do uczestnictwa w KIS, z 57 osobami (24 w 2017 r., 22 w 2018 r. i 11 w I połowie 2019 r.) podpisał kontrakt socjalny w celu wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Warto przytoczyć wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród podopiecznych skontrolowanych OPS. Jedynie jedna czwarta spośród osób ankietowanych podała, że jest aktywna zawodowo pracując na pełnym (18,9%) lub niepełnym (6,8%) etacie. Nie pracowało nieco ponad 30% ankietowanych, na rencie lub emeryturze przebywało około 22%, a 15% badanych pracowało we własnym gospodarstwie rolnym lub prowadziło własną aktywność gospodarczą.

Wyniki badania
ankietowego

Wykres nr 14

Procentowy rozkład badanych według aktywności zawodowej



Źródło: ankieta NIK

Ankietowani przez NIK beneficjenci pomocy wskazywali z jakiego wsparcia otrzymywanego ze strony pracowników socjalnych w poszukiwaniach pracy byli najbardziej zadowoleni. W znacznej części opinie te dotyczyły działań aktywizujących. „Propozycja pracy przez pracownika socjalnego” (Łomża)

Opinie dotyczące działań aktywizujących

„Pracownik socjalny pomógł mi w znalezieniu pracy oraz stażu” (Rzeszów).

„Prace społecznie użyteczne” (Sokołów).

„Udział w projekcie z UE i kurs zawodowy wózka widłowego i komputerowy” (Ostrołęka).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

„Ukończenie kursu z metody akrylowej i hybrydowej kurs paznokci” (Tłuszcz).

„Jestem zadowolony z kursu, bo mogę odbywać prace społeczno-użyteczne i otrzymywać z tego tytułu pieniądze” (Przeworsk).

„Możliwość uczestniczenia w kursach szkoleniowych i zdobycia nowych doświadczeń zawodowych” (Nysa).

„Bezpłatne uczestnictwo w kursach i szkoleniach” (Jasło).

„Motywacja ze strony pracownika socjalnego do podjęcia pracy, wskazanie ofert pracy” (Szczytno).

Pomoc mająca na celu poprawę zapewnienie schronienia i poprawę warunków lokalowych

Osobom ubogim udzielano pomocy w zakresie zapewnienia schronienia i poprawy warunków lokalowych

W skontrolowanych gminach w latach 2015–2018 prawie 2,5 tys. osób (2% korzystających z pomocy z tytułu ubóstwa) otrzymało pomoc w formie zapewnienia schronienia. Pomoc ta polegała na kierowaniu osób potrzebujących do schronisk lub noclegowni (w 16 z 21 skontrolowanych gmin). Pięć z 21 skontrolowanych gmin dysponowało również mieszkaniami chronionymi.

Działania wspierające osoby dotknięte ubóstwem w poprawie warunków mieszkaniowych obejmowały głównie przyznawanie zasiłków celowych z przeznaczeniem na pokrycie części lub całości zakupu niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów czy napraw w mieszkaniu.

Pozytywne przykłady działań w tym zakresie NIK stwierdziła w gminie Przeworsk, w której pracownicy socjalni podejmowali również działania nieformalne, jak pomoc w poszukiwaniu tanich materiałów remontowych, motywowanie do samodzielnego wykonywania drobnych prac remontowych, udzielanie pomocy w zakresie zakupu sprzętu AGD i jego naprawy przez znalezienie fachowców. W ramach realizowanego przez gminę programu Bank Rzeczy Używanych przekazywano osobom potrzebującym zebrane wyposażenie, np. sprzęt AGD.

Pomoc w zakresie poprawy warunków mieszkaniowych świadczyły również w gminach organizacje pozarządowe zajmujące się wsparciem dla najuboższych pomagające w pozyskaniu potrzebnych sprzętów, czy artykułów gospodarstwa domowego.

Osoby bezdomne były kierowane do odpowiednich placówek, głównie schronisk lub noclegowni.

Przykłady

MOPS w Łomży: Ośrodek prowadził noclegownię dla bezdomnych, z której w 2017 i 2018 roku skorzystało 27 i 24 osoby na realizację tego zadania wydatkowano odpowiednio 210,4 i 220,5 tys. zł. W 2012 r. utworzono mieszkania chronione przeznaczone dla m.in. osób bezdomnych. W 2017 roku z czterech mieszkań chronionych skorzystało 12 osób (trzy rodziny), a wydatki na utrzymanie tych lokali wyniosły 9,8 tys. zł. Z kolei w 2018 roku z pięciu mieszkań chronionych skorzystało również 12 osób (trzy rodziny), a wydatki na ich utrzymanie wyniosły 10,4 tys. zł.

MOPS w Olsztynie: W okresie objętym kontrolą MOPS zapewnił miejsce do zamieszkania łącznie 1119 osobom, w tym 410 w 2017 r., 354 w 2018 r. i 355 w 2019 r. W mieszkaniach chronionych umieszczono łącznie 56 osób. Miejsca w schronisku zapewniono łącznie 682 osobom, natomiast w noclegowni – 589 osobom. Ponadto, w latach 2017–2018 funkcjonowało pięć mieszkań rówieśniczych, w których w 2017 r. zamieszkiwało sześć, a w 2018 r. – siedem osób. W 2019 r. wykorzystywano trzy takie mieszkania, przeznaczone dla trzech osób. W strukturach Ośrodka znajdował się także Ośrodek Wsparcia dla Matek z Małoletnimi Dziećmi i Kobiet w Cięży, w którym w 2017 r. przebywało osiem kobiet i 11 dzieci, w 2018 r. – 10 kobiet i 10 dzieci, a w 2019 r. – pięć kobiet i siedmioro dzieci.

W 2017 r. Ośrodek realizował *Program pomocy osobom zagrożonym eksmisją i bezdomnością*, którego celem było m.in. zapobieganie eksmisjom i bezdomności poprzez udzielanie pomocy finansowej, wzmocnienie zdolności do samodzielnego pokonywania trudności życiowych oraz wypracowanie nawyku systematycznego regulowania należności z tytułu opłat czynszowych. Z pomocy udzielanej w ramach tego programu skorzystało 28 rodzin (60 osób), a wysokość udzielonej pomocy finansowej wyniosła 100,7 tys. zł, tj. około 3,6 tys. zł na jedną rodzinę. W ramach *Programu integracji społeczności romskiej w Polsce na lata 2014–2020* w kontrolowanym okresie wydatkowano na cele mieszkaniowe tej grupy mieszkańców kwotę 132,8 tys. zł.

Ośrodek przekazywał Zakładowi Lokali i Budynków Komunalnych w Olsztynie pisma popierające przyznanie mieszkania takim osobom (łącznie 37 pism w latach 2017–2019). W tym okresie ze wsparcia w postaci dodatku mieszkaniowego skorzystało łącznie 2570 gospodarstw domowych oraz 827 ze zryczałtowanego dodatku energetycznego.

Trzy skontrolowane ośrodki (w Toruniu, Opolu i w Gnieźnie) korzystały z możliwości realizacji indywidualnych programów wychodzenia z bezdomności, polegających na wspieraniu osoby bezdomnej w rozwiązywaniu jej problemów życiowych, w szczególności rodzinnych i mieszkaniowych oraz pomocy w uzyskaniu zatrudnienia²⁰.

Wydawanie decyzji administracyjnych w sprawie przyznawania świadczeń

Skontrolowane jednostki generalnie dochowały przepisów regulujących wydawanie decyzji administracyjnych, stanowiących podstawę do udzielenia pomocy społecznej z tytułu ubóstwa. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na zasadność przyznania pomocy.

Zgodnie z art. 107 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*²¹ decyzje administracyjne zawierały prawidłowe oznaczenie organu wydającego decyzję, datę i miejsce wydania, oznaczenie adresata decyzji, podstawę prawną, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne. Ponadto, decyzje zawierały prawidłowe pouczenie o przysługującym trybie odwoławczym oraz pouczenie o konieczności niezwłocznego poinformowania o zmianie sytuacji, która wiązała się z podstawą do przyznania świadczeń pieniężnych.

Generalnie prawidłowe wydawanie decyzji administracyjnych przyznających świadczenia

²⁰ Instytucja przewidziana w art. 49 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

²¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm., dalej: kpa.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Decyzje administracyjne wydawane były zgodnie z terminem załatwienia sprawy, wskazanym w art. 35 § 3 kpa, tj. w terminie miesiąca od dnia wszczęcia sprawy. Powyżej tego terminu zostało wydanych 12 spośród 601 decyzji administracyjnych, poddanych badaniu (2%). Świadczenia były przyznawane osobom uprawnionym, spełniającym właściwe kryteria dochodowe. O każdym przypadku niezakończono sprawy w terminie strona została powiadomiona.

Nieprawidłowości formalne w decyzjach administracyjnych w sześciu z 21 skontrolowanych jednostek

Nieprawidłowości w decyzjach administracyjnych zostały stwierdzone w sześciu jednostkach (29%)²². Łącznie skontrolowano 440 spraw osób, którym została udzielona pomoc i 451 decyzji administracyjnych wydanych w sprawach tych osób. Ponadto, skontrolowano 150 decyzji administracyjnych odmawiających pomocy osobom żyjącym w ubóstwie.

W zakresie wydawanych przez OPS decyzji administracyjnych, spośród 601 decyzji poddanych badaniu w 85 z nich stwierdzono nieprawidłowości (14%).

W 57 decyzjach administracyjnych nieprawidłowości dotyczyły podstawy prawnej decyzji:

- braku przytoczenia art. 104 kpa lub/i art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej oraz niewskazania § 1 przy art. 108 kpa²³;
- braku danych promulgacyjnych ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego* oraz ustawy o pomocy społecznej;
- przywołania w podstawie prawnej decyzji przepisów uchylonych lub błędnych, nieodnoszących się do stanu faktycznego;
- braku powołania przepisu umożliwiającego odmowę przyznania świadczenia przy decyzji odmawiającej pomocy.

Utrudnione przyznawanie świadczeń w sytuacjach wymagających pilnego przyznania pomocy

W zakresie merytorycznym, nieprawidłowości stwierdzone w decyzjach administracyjnych dotyczyły przyznania świadczenia niepieniężnego z mocą wsteczną (łącznie 24 decyzje) oraz przyznania pomocy w zakresie, w jakim osoba już miała pomoc zapewnioną (jedna decyzja).

Przyznanie świadczenia niepieniężnego z mocą wsteczną skutkuje brakiem możliwości jego zrealizowania ze względu na to, że okres – na jaki zostały one przyznane, tj. przed wydaniem decyzji administracyjnej – już minął. Niepieniężny charakter świadczenia sprawia, że nie będzie ono mogło być wyrównane za okres sprzed wydania decyzji (jak to może mieć miejsce w przypadku świadczeń pieniężnych). W konsekwencji, decyzja administracyjna w sprawie przyznania świadczenia niepieniężnego, w części obejmującej okres poprzedzający jej wydanie, była niewykonalna

²² MOPS w Gnieźnie, OPS w Nysie, MOPR w Ostrołęce, GOPS w Sokołowie Podlaskim, OPS w Tłuszczu i MOPR w Toruniu.

²³ Zgodnie z art. 108 §1 kpa, decyzji, od której służy odwołanie, może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. W tym ostatnim przypadku organ administracji publicznej może w drodze postanowienia zażądać od strony stosownego zabezpieczenia. Art. 108 §2 kodeksu stanowi, iż rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany decyzji również po jej wydaniu. W tym przypadku organ wydaje postanowienie, na które służy stronie zażalenie.

w chwili jej wydania, a jej niewykonalność ma charakter trwały i stanowi podstawę do stwierdzenia jej nieważności w tej części, na podstawie art. 156 § 1 pkt 5 kpa²⁴.

Należy jednak zaznaczyć, że są osoby pilnie potrzebujące pomocy, które własnym staraniem nie są w stanie zabezpieczyć podstawowych potrzeb życiowych, np. w formie obiadu dla głodnego dziecka. W takich sytuacjach, co jest zasadne, ośrodki reagują bezzwłocznie i obejmują osobę niezbędnym wsparciem, jeszcze przed wydaniem decyzji administracyjnej przyznającej tego typu usługi, lecz tym samym łamią literę prawa, jakkolwiek postępują zgodnie z duchem owego prawa. Na problem braku zgodnej z prawem możliwości natychmiastowego przyznania świadczenia NIK wskazywała już wcześniej w kontroli P/18/041 „Usługi opiekuńcze świadczone osobom starszym w miejscu zamieszkania”²⁵.

Przykłady

OPS w Nysie: Decyzją z 3 stycznia 2018 r., udzielono osobie schronienia w schronisku dla osób bezdomnych za okres od 10 listopada 2017 r. do 31 marca 2018 r., tj. z mocą wsteczną. W innym przypadku w styczniu 2018 r. przyznano osobie zasiłek celowy na zakup żywności oraz zasiłek okresowy z tytułu niepełnosprawności (na okres od 1 listopada do 31 grudnia 2017 r.), który zgodnie z wnioskiem klienta miał zostać przeznaczony na zakup odzieży, obuwia i środków czystości. Jednocześnie osoba ta przebywała w Schronisku dla Bezdomnych Mężczyzn w Sz. W Schronisku tym osoba miała zapewnione wyżywienie, odzież, dostęp do łazienki i WC oraz podstawową opiekę lekarską i pielęgniarską, co odnotowane zostało w formularzu wywiadu środowiskowego, przeprowadzonego przez pracownika socjalnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Długołęce.

MOPS w Tłuszczu: (...) spośród 25 decyzji przyznających pomoc w formie posiłku, w ramach Programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” ustalono, że w ośmiu przypadkach przyznano takie wsparcie za okres przed ich wydaniem.

GOPS w Sokołowie Podlaskim: W przypadku 16 decyzji wsparcie w formie posiłków zostało przyznane za okres przed ich wydaniem.

W jednym ze skontrolowanych podmiotów (OPS w Nysie) stwierdzono również nieprawidłowość polegającą na braku zawarcia kontraktu socjalnego przed wydaniem decyzji przyznającej osobie świadczenie w formie tymczasowego schronienia w schronisku dla bezdomnych. Wymóg zawarcia w takim przypadku kontraktu socjalnego nakłada na OPS art. 48a ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Zgodnie z tym przepisem, schronisko dla osób bezdomnych zapewnia osobom bezdomnym, które podpisały kon-

²⁴ W zakresie przyznania świadczeń niepieniężnych, że zgodnie z art. 36 pkt 2 lit. i oraz lit. j ustawy o pomocy społecznej posiłek lub schronienie stanowi świadczenie o charakterze niepieniężnym. Przyznawanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej (art. 106 ust. 1 ustawy). W myśl art. 106 ust. 3 ww. ustawy, świadczenia pieniężne z pomocy społecznej przyznaje się i wypłaca za okres miesiąca kalendarzowego, poczynawszy od miesiąca, w którym został złożony wniosek z wymaganą dokumentacją. Uregulowanie to nie obejmuje świadczeń niepieniężnych. Świadczenia niepieniężne, mogą być przyznawane jedynie na przyszłość (wyrok NSA z dnia 18 listopada 2010 r. sygn. akt I OSK 966/10; wyrok WSA w Lublinie z 29 stycznia 2019 r., sygn. akt II SA/Lu 829/18).

²⁵ Informacja o wynikach kontroli „Usługi opiekuńcze świadczone osobom starszym w miejscu zamieszkania”, nr 31/2018/P/17/043/KPS z 2018 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

trakt socjalny, całodobowe, tymczasowe schronienie oraz usługi ukierunkowane na wzmacnianie aktywności społecznej, wyjście z bezdomności i uzyskanie samodzielności życiowej.

Ponadto w 18 decyzjach administracyjnych stwierdzono nieprawidłowości dotyczące:

- braku uzasadnienia faktycznego w decyzjach przyznających pomoc;
- braku nadania rygoru natychmiastowej wykonalności, pomimo krótszego niż 14 dni okresu od wydania decyzji do otrzymania przez klienta świadczenia;
- braku pouczenia o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania.

Ustalono również, że w jednej ze skontrolowanych jednostek (MOPS w Ostrołęce) zawiadomienia dotyczące niezłażenia sprawy w terminie (sześć spraw) zostały sporządzone i podpisane przez pracownika socjalnego²⁶.

Brak współdziałania z pracownikiem socjalnym najczęstszą przyczyną odmów przyznania świadczenia

Odmowa przyznania świadczenia z pomocy społecznej następowała również w formie decyzji administracyjnej. Decyzje odmowne stanowiły ok. 3% postępowań dotyczących wsparcia udzielonego osobom objętym wsparciem z powodu ubóstwa²⁷. Najczęściej występującą przyczyną odmowy pomocy był brak współdziałania osoby lub rodziny z pracownikiem socjalnym w rozwiązaniu swojej trudnej sytuacji życiowej, zarówno poprzez brak kontaktu uniemożliwiający przeprowadzenie wywiadu środowiskowego, niedostarczenie dokumentów niezbędnych do ustalenia sytuacji osoby, jak i poprzez niewywiązanie się z wcześniej przyjętych zobowiązań w kontrakcie socjalnym (w ok. 50% przypadków poddanych analizie).

Przykłady

MOPS w Jaśle: (...) W przypadku jednej rodziny MOPS odmówił przyznania pomocy w formie zasiłku celowego, pomimo ustalenia podczas wywiadu środowiskowego, że łączny dochód rodziny nie przekracza kryterium dochodowego określonego w art. 8 ustawy o pomocy społecznej. Odmowy dokonano na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej stanowiącego, iż „*brak współdziałania osoby lub rodziny z pracownikiem socjalnym [...] w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej [...] w tym nieuzasadniona odmowa podjęcia stażu zawodowego [...] mogą stanowić podstawę do odmowy przyznania świadczenia [...]*”. Podczas wywiadu środowiskowego jednemu z członków tej rodziny pracownik socjalny zaproponował udział w zajęciach prowadzonych w Klubie Integracji Społecznej w ramach projektu realizowanego przez MOPS pn. „Kreatywni i samodzielni” w tym m.in. udział w zajęciach reintegracji zawodowej (w kursach zawodowych, stażach zawodowych). Proponowane formy wsparcia miały przyczynić się do aktywizacji zawodowej ww. osoby, a tym samym do poprawy sytuacji jej rodziny. Osoba odmówiła uczestnictwa w zajęciach Klubu Integracji Społecznej, a tym samym udziału w projekcie bez podania uzasadnionej przyczyny co stanowiło podstawę do wydania decyzji odmawiającej pomocy w postaci zasiłku celowego.

²⁶ Niezgodne z art. 36 § 1.

²⁷ W latach 2017–2019 (I połowa) wydano łącznie 3688 decyzji odmownych.

MOPR w Ostrołęce: W jednym z przypadków, pracownik socjalny uzależnił przyznanie pomocy od zawarcia przez męża wnioskodawczynie kontraktu socjalnego w zakresie aktywizacji zawodowej. Po złożeniu wniosku o pomoc, pracownik socjalny podjął bezskuteczne próby przeprowadzenia wywiadu środowiskowego w obecności obojga małżonków (dwa razy próbowano zastać osoby w miejscu zamieszkania oraz wysłano dwukrotnie wezwania do kontaktu z MOPR). Wnioskodawczynie, w trakcie wizyt w MOPR, domagała się przeprowadzenia wywiadu bez obecności męża oraz kategorycznie odmawiała za męża podpisania kontraktu. Z rozeznania środowiskowego wśród sąsiadów wynikało, że oboje małżonkowie codziennie rano wychodzą do pracy i wracają dopiero po południu (mimo wskazania aktualnego statusu jako osoby bezrobotne). Ostatecznie, wywiad został przeprowadzony po 20 dniach roboczych od złożenia wniosku o pomoc. W trakcie wywiadu, wnioskodawczynie zażądała wyłączenia męża ze wspólnego gospodarstwa z uwagi na brak jego partycypacji w kosztach utrzymania rodziny. W związku z powyższym, poinformowano wnioskodawczynię o konieczności wystąpienia do sądu rodzinnego o ustalenie alimentów, czego wnioskodawczynie odmówiła. Proponowano również podpisanie kontraktu socjalnego w zakresie aktywizacji zawodowej obojgu małżonkom – wnioskodawczynie również odmówiła. Pracownik socjalny, w wyniku porównania wniosków o pomoc społeczną i świadczenia rodzinne, w związku z rozbieżnościami dotyczącymi sytuacji rodzinnej i dochodowej, wezwał małżonków do złożenia wyjaśnień – bezskutecznie. Ze względu na brak współpracy ze strony wnioskodawców i odmowę zawarcia kontraktu socjalnego, decyzją administracyjną odmówiono pomocy w formie zasiłku okresowego.

Osoby, którym odmówiono pomocy społecznej z tytułu ubóstwa rzadko odwoływały się do samorządowego kolegium odwoławczego. Spośród 150 decyzji odmawiających pomocy, poddanych badaniu, jedynie w 13 przypadkach (9%) osoby skorzystały z możliwości zaskarżenia decyzji. W zbadanych sprawach SKO najczęściej utrzymywał w mocy decyzje administracyjne – zaledwie w dwóch przypadkach SKO uchyliło decyzje i zwróciło do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji.

Przykład

MOPS w Jasle: Rodzinie odmówiono przyznania pomocy w formie zasiłku okresowego, pomimo ustalenia podczas wywiadu środowiskowego, że łączny dochód rodziny nie przekracza kryterium dochodowego określonego w art. 8 ustawy o pomocy społecznej. Podstawą odmowy stanowiły zapisy cyt. art. 11 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej. Podczas prowadzonego postępowania w sprawie przyznania pomocy w postaci zasiłku okresowego pracownik socjalny ustalił, że osoba pomimo nałożonego obowiązku leczenia uzależnienia od alkoholu nie leczy się. Pracownik socjalny podczas wywiadu środowiskowego poinformował osobę o możliwości podjęcia zatrudnienia w zakładzie pracy na terenie Jasła, jednak osoba ta nie podjęła żadnej aktywności zmierzającej do poprawy swojej trudnej sytuacji i nie podjęła kroków zmierzających do podjęcia zatrudnienia. Przesłanki te stanowiły podstawę do wydania decyzji odmawiającej przyznania pomocy w formie zasiłku okresowego. Od ww. decyzji osoba założyła za pośrednictwem MOPS odwołanie do SKO, które utrzymało zaskarżoną decyzję w mocy.

5.3.3. Programy rządowe, resortowe, samorządowe i UE

W skontrolowanych gminach, w ramach realizacji zadań fakultatywnych, realizowane były programy i projekty, których celem bezpośrednim lub pośrednim było wsparcie osób ubogich. Inicjatywy te w ograniczonym stopniu przyczyniły się do wychodzenia z ubóstwa z uwagi na fakt, że w okresie objętym kontrolą objęto nimi niewielki odsetek beneficjentów pomocy społecznej (4,3 tys. osób, tj. około 3% beneficjentów ogółem).

Gminy wykorzystywały inicjatywy związane z realizacją programów rządowych i resortowych oraz finansowanych z funduszy Unii Europejskiej wspierających przeciwdziałanie ubóstwu

Do zadań własnych gminy należy podejmowanie również innych, nie-obowiązkowych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznanych potrzeb gminy. Jedną z aktywnych form stosowanych w skontrolowanych gminach było wdrożenie programów osłonowych dla osób wymagających wsparcia z tytułu ubóstwa lub zagrożonych tym zjawiskiem²⁸. Inne instrumenty pomocowe stanowiły opracowywane i realizowane w gminach projekty socjalne²⁹. Skala działań podejmowanych w ramach tych programów była zróżnicowana w zależności od wielkości gminy i potrzeb jej mieszkańców gminy – od dwóch osób w Brańsku, które skorzystały ze staży, do 1270 w Olsztynie, które skorzystały z kompleksowego programu aktywizacyjno-integracyjnego, prac społeczno-użytecznych oraz udziału w centrum integracji społecznej. Pomagając osobom ubogim ośrodki wykorzystywały inicjatywy związane z realizacją programów rządowych i resortowych oraz finansowanych z funduszy Unii Europejskiej.

Współpraca na etapie projektowania działań

Projekty wdrażanych programów opracowywane były we współpracy m.in. z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami działającymi w obszarze pomocy społecznej oraz w oparciu o konsultacje społeczne. W programach określono podmioty odpowiedzialne za ich realizację (tj. OPS jako koordynator programu oraz przedszkola, szkoły podstawowe oraz gimnazja z terenu danej gminy), sposób ich finansowania (środki własne gminy oraz dotacja z budżetu państwa), zasady monitoringu danego programu (okresowe informacje). Rady gmin określiły również kryterium dochodowe uprawniające do przyznania tej formy pomocy. Na realizację programów przewidziano środki, które oszacowano w oparciu o sprawozdania z lat ubiegłych oraz dokonując analizy potrzeb zebranych przez pracowników OPS.

Jak niejednokrotnie wskazywali kierownicy kontrolowanych jednostek, osoby dzięki aktywnym formom pomocy coraz chętniej biorą udział w realizacji projektów i działań towarzyszących, które polegają na wzmacnianiu samodzielności i kompetencji w zakresie prowadzenia gospodarstwa domowego poprzez udział m.in. w warsztatach kulinarnych i dotyczących zdrowej żywności, spotkaniach z udziałem ekspertów kulinarnych i dietetyków, wskazujących na różne możliwości przygotowania

²⁸ Na podstawie m.in. przepisów art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy o pomocy społecznej.

²⁹ Zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 3a ustawy o pomocy społecznej.

potraw i wykorzystania artykułów spożywczych, czy warsztatach edukacji ekonomicznej polegających na nauce ekonomicznego gospodarowania budżetem domowym.

Dziewięć z 21 skontrolowanych gmin nie realizowało programów i projektów bezpośrednio związanych z zagadnieniem ubóstwa, natomiast wdrażano programy przyczyniające się do ograniczenia tego zjawiska poprzez m.in. aktywizację zawodową bezrobotnych oraz przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu osób i rodzin. Np. w Toruniu nie opracowywano i nie wdrażano lokalnych programów osłonowych skierowanych wyłącznie do osób borykających się z problemem ubóstwa, natomiast realizowane były projekty socjalne dotyczące potrzeb wskazanych w rocznych sprawozdaniach z działalności MOPR. W 2017 r. zrealizowano 23, a w 2018 r. 14 projektów socjalnych. Adresatami działań realizowanych przez pracowników socjalnych OPS były osoby i rodziny borykające się na co dzień z różnymi problemami społecznymi, w tym dotknięte problemem ubóstwa lub nim zagrożone. Głównym ich celem było osiągnięcie tzw. efektów miękkich, takich m.in. jak: 1) wzmacnianie wśród rodziców zdolności prawidłowego wypełniania ról społecznych poprzez podniesienie umiejętności wychowawczych; 2) aktywizacja osób odbywających karę pozbawienia wolności do podjęcia działań związanych z powrotem do prawidłowego funkcjonowania w społeczeństwie; 3) współpraca międzypokoleniowa; 4) rozwijanie umiejętności i zainteresowań u dzieci; 5) współpraca z innymi podmiotami realizującymi zadania z zakresu pomocy społecznej; 6) promowanie zdrowego odżywiania oraz aktywności fizycznej jako alternatywnych form spędzania czasu wolnego; 7) wzmocnienie więzi rodzinnych, promowanie rodzinnego stylu życia oraz poznanie ciekawych form spędzania czasu wolnego; 8) aktywizacja społeczna poprzez odpracowywanie zadłużenia dla przeciwdziałania zjawisku bezdomności; 9) zwiększenie świadomości seniorów w zakresie przysługujących im praw i obowiązków dla prawidłowego i bezpiecznego funkcjonowania w społeczeństwie. **Dwa ze zrealizowanych projektów socjalnych zostały wyróżnione i nagrodzone przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – *Podwórko – pokażmy im świat*, został wyróżniony, natomiast projekt pn. *Punkt informacyjno-doradczy w Areszcie Śledczym*, otrzymał jedną z sześciu nagród indywidualnych.** Ponadto Ośrodek od kilkunastu lat realizuje projekt *Animator osiedlowy – jako sprzymierzeniec integracji środowiska lokalnego*, skierowany do rodzin zamieszkujących osiedla z budynkami socjalnymi.

Programy dożywiania

Wszystkie skontrolowane gminy wykonywały zadanie dotyczące dożywiania dzieci³⁰. W tym celu realizowały m.in. programy osłonowe w ramach rządowych programów „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014–2020” oraz „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019–2023. Ich celem było ograniczenie zjawiska niedożywienia wśród

Dożywianie
– ważne wsparcie
dla osób dotkniętych
ubóstwem

³⁰ Wynikające z art. 17 ust. 1 pkt 3 i 14 ustawy o pomocy społecznej.

mieszkańców, szczególnie wśród dzieci i młodzieży z rodzin o niskich dochodach lub znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. Pomoc w ramach ww. programów przyznawana była nieodpłatnie, jeżeli dochód na osobę nie przekraczał 150% kryterium dochodowego, określonego w art. 8 ustawy o pomocy społecznej.

Przykłady

GOPS w Brańsku: Realizatorem i koordynatorem programu był GOPS, we współpracy z podmiotami, do których uczęszczały dzieci i młodzież z terenu gminy Brańsk. Wydatki ponoszone w tej formie pomocy pochodziły ze środków własnych gminy Brańsk oraz z dotacji budżetu państwa. W 2019 r. gminie przyznano dofinansowanie w kwocie 113,3 tys. zł. Realizowany Program osłonowy w zakresie dożywiania stanowił kontynuację zadania własnego gminy Brańsk, prowadzonego w latach poprzednich w ramach Wieloletniego programu wspierania finansowego gmin w zakresie dożywiania „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” na lata 2014–2020”. Zadanie to prowadzono do 2019 roku na podstawie corocznie zawieranych umów z Wojewodą Podlaskim o przyznaniu na ten cel dotacji z budżetu państwa. W 2017 r. na dożywianie dzieci i uczniów wydatkowano 137,1 tys. zł, w tym 107,1 tys. zł pochodziło z dotacji budżetowej, a 30 tys. zł ze środków własnych gminy. W 2018 r. wykorzystano 111 tys. zł, z czego odpowiednio 87,1 tys. zł z dotacji budżetowej i 23,9 tys. zł ze środków własnych gminy. W latach tych z tej formy pomocy skorzystało odpowiednio 261 i 209 dzieci i uczniów.

GOPS w Lubiczu: W ramach programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” ośrodek realizował działania dotyczące zapewnienia pomocy w formie dożywiania dzieci do czasu rozpoczęcia nauki w szkole podstawowej, uczniom do czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej, osobom i rodzinom, w szczególności bezrobotnym, samotnym, w podeszłym wieku, chorym, niepełnosprawnym w formie posiłku, zasiłku celowego na zakup posiłku. W latach 2017 i 2018 powyższymi działaniami objęto odpowiednio 859 i 805 osób. Na realizację programu wydatkowano 338,4 tys. zł i 307,6 tys. zł; w tym odpowiednio: 268,8 tys. zł i 236,3 tys. zł ze środków dotacji oraz 69,6 tys. zł i 70,7 tys. zł ze środków własnych gminy.

GOPS w Sokołowie Podlaskim: W latach 2017–2019 GOPS realizował program „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” (od 2019 r. program „Posiłek w szkole i w domu”). W ramach tego programu Ośrodek objął pomocą w 2017 r. 114 osób wydatkując kwotę 54,2 tys. zł, w tym dotacja 32,2 tys. zł, w 2018 r. 128 osób i wydatkowano kwotę 58,9 tys. zł, w tym dotacja 39,8 tys. zł, natomiast w I połowie 2019 r. wsparto 98 osób i wydatkowano kwotę 33,5 tys. zł, w tym dotacja 16 tys. zł.

Kolejnym programem rządowym realizowanym w skontrolowanych gminach w ramach dożywiania był Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014–2020 (POPŻ) współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD)³¹. Celem tego programu było udzielenie wsparcia osobom doświadczającym najgłębszych form ubóstwa m.in. poprzez udostępnienie pomocy żywnościowej w formie paczek lub posiłków. Udział OPS w tej współpracy polegał przede wszystkim na:

³¹ Fund for European Aid to the Most Deprived – FEAD. wyżej wymieniony program operacyjny został opracowany zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 223/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

1) kwalifikowaniu osób do udziału w ww. programie, sporządzaniu ich list (po uprzedniej weryfikacji spełnienia kryteriów dochodowych i sytuacyjnych poszczególnych osób i rodzin); 2) kompletowaniu niezbędnej dokumentacji osób zakwalifikowanych i przekazywaniu jej ww. organizacjom pozarządowym; 3) zaangażowaniu pracowników socjalnych w realizację działań towarzyszących (sporządzanie list uczestników tych działań, monitorowanie oraz motywowanie ich do uczestnictwa w ww. działaniach); 4) wymianie informacji na temat beneficjentów programu oraz podejmowaniu działań w sytuacjach wyjątkowych, wymagających pilnej interwencji. Gminy nie poniosły żadnych wydatków na realizację tego programu.

Przykłady

MOPR w Toruniu: Ogólna liczba osób objętych pomocą w ramach POPŻ wynosiła: 2597 w 2017 r. (zrealizowane w całości przez Bank Żywności), 3093 w 2018 r. (realizacja: Bank Żywności – 2893, Polski Komitet Pomocy Społecznej (PKPS) – 200) i 3239 w 2019 r. (zaplanowane do realizacji: Bank Żywności – 2839, PKPS – 200, Caritas – 200).

GOPS w Sokołowie Podlaskim: W 2017 r. w programie uczestniczyły 553 osoby, w 2018 r. – 690, a według szacunków w 2019 r. z programu skorzysta 750 osób. Z programu na lata 2018–2019 przekazano 26 231 ton żywności, których wartość finansowa wyniosła 115,7 tys. zł. Korzystający z programu POPŻ mogli także brać udział w działaniach towarzyszących prowadzonych przez Caritas, np. warsztatach kulinarnych bądź warsztatach dietetycznych.

MOPS w Jasle: W 2017 r. pomocą żywnościową z „Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014–2020” – objęto 2256 osób, w 2018 r. – 2352 osoby, i do 30 czerwca 2019 r. – 2594 osoby. Na podstawie otwartych konkursów ofert Miasto corocznie przeznaczało środki dla lokalnych organizacji partnerskich na zadanie pn. „Bezpłatne dostarczanie i przekazywanie osobom potrzebującym z terenu miasta Jasła pomocy żywnościowej w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Żywnościowa 2014–2020”.

W jednej z 30 niekontrolowanych gmin, z których zasięgnięto informacji w sprawie realizowanych działań na rzecz osób ubogich, wprowadzono następujące rozwiązanie:

„Społeczna lodówka”
jako przykład dobrej
praktyki

Dobra praktyka

MOPS w Głogowie: W 2018 roku w celu ograniczenia skali ubóstwa i wykluczenia społecznego z inicjatywy Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej powstały trzy „Społeczne lodówki”. W lodówkach znajdują się produkty żywnościowe, z których mogą skorzystać osoby ubogie, starsze i samotne. Mogą z nich korzystać również bezdomni. W MOPS przy lodówce stoi również szafka, na której można znaleźć konserwy, zupy w puszcze, mąkę, cukier itp. Natomiast produkty do tych lodówek dostarczane są przez osoby chętne do podzielenia się produktami żywnościowymi, jak również przez prywatnych przedsiębiorców. Zainteresowanie ze strony osób potrzebujących jest bardzo duże. Aby zapewnić stałe zaopatrzenie lodówek Ośrodki organizuje zbiórki żywności.

Programy dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym

Ubóstwo wielokrotnie stanowi wypadkową problemów z uzyskaniem zatrudnienia. O sytuacji materialnej rodzin w znacznym stopniu decyduje status na rynku pracy. Inne cechy gospodarstwa domowego, takie

Zatrudnienie
– kluczowy element
przeciwdziałania ubóstwu

jak np. liczba członków rodziny, wiek i poziom wykształcenia głowy gospodarstwa domowego czy miejsce zamieszkania, nie wpływają w tak dużym stopniu na stan materialny członków danej rodziny, jak bezrobocie. W ostatnich latach znacząco zmalał wskaźnik bezrobocia, jednak wiele osób nadal wymaga wsparcia w odnalezieniu się na rynku pracy. W skontrolowanych gminach realizowane były zróżnicowane programy obejmujące m.in. szkolenia zawodowe, doradztwo i poradnictwo zawodowe, poradnictwo psychologiczne, czy też pośrednictwo pracy.

Przykłady

MOPR w Toruniu: Ośrodek we współpracy z PUP udzielał pomocy osobom zagrożonym ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (w tym bezrobotnym), poprzez realizację projektów dofinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020. Były to projekty takie, jak:

- 1) *Wsparcie zatrudnienia osób pełniących funkcje opiekuńcze na terenie Gminy Miasta Toruń* – projekt zrealizowany w okresie od 1 kwietnia 2017 r. do 30 czerwca 2018 r., w jego ramach m.in. 56 osób bezrobotnych i biernych zawodowo otrzymało wsparcie w postaci działań aktywizacyjnych i szkoleniowych wspomagających proces powrotu na rynek pracy (szkolenia, poradnictwo, pośrednictwo pracy), a 25 osób pozostających bez pracy, podjęło zatrudnienie po zakończeniu projektu; koszt całkowity projektu: 993,9 tys. zł, kwota dofinansowania: 944,2 tys. zł,
- 2) *Aktywne włączenie społeczne na terenie Gminy Miasta Toruń* – termin realizacji: od 1 października 2017 r. do 30 września 2019 r., projekt skierowany m.in. do 80 osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, w tym 64 bezrobotnych i 16 osób biernych zawodowo i nieposzukujących pracy w momencie przystąpienia do projektu. Koszt całkowity projektu: 1395,5 tys. zł, kwota dofinansowania: 1186,2 tys. zł, wkład własny miasta: 209,3 tys. zł,
- 3) *Wspieramy mamy* – termin realizacji: od 1 stycznia 2018 r. do 30 czerwca 2020 r., projekt przewiduje m.in. zaangażowanie 140 uczestników projektu (130 kobiet i 10 mężczyzn) bezrobotnych i biernych zawodowo w działania aktywizacyjne i szkoleniowe; koszt całkowity: 3010,0 tys. zł, kwota dofinansowania: 2558,5 tys. zł, źródła finansowania: EFS i miasto;
- 4) *Działaj lokalnie!* – aktywizacja społeczności lokalnej na obszarach rewitalizowanych – termin realizacji: od 1 lipca 2018 r. do 30 czerwca 2020 r., projekt obejmuje m.in. 80 osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, w tym 64 bezrobotnych i 16 osób biernych zawodowo i nieposzukujących pracy w momencie przystąpienia do projektu; całkowity koszt realizacji projektu: 1395,2 tys. zł, kwota dofinansowania: 1185,9 tys. zł,
- 5) *Toruńskie Centrum Aktywności Społecznej* – termin realizacji: od 1 listopada 2018 r. do 31 października 2020 r., projekt skierowany m.in. do 80 osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, w tym: 32 osób bezrobotnych, tzw. oddalonych od rynku pracy (sprofilowanych przez PUP), 16 osób biernych zawodowo i nieposzukujących pracy w momencie przystąpienia do projektu (w tym osoby niepełnosprawne) i 32 osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, które w pierwszej kolejności wymagają aktywizacji społecznej, koszt całkowity: 1594,2 tys. zł, kwota dofinansowania: 1355,0 tys. zł.

GOPS w Lubiczu: Realizowano program „Aktywizacja w Klubie Integracji Społecznej Nad Drwęcą” – współfinansowany ze środków EFS w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata

2014–2020. Całkowita wartość projektu wyniosła 199,3 tys. zł (w tym, dofinansowanie – 169,4 tys. zł; wkład własny – 29,9 tys. zł). W ramach realizacji ww. projektu piętnaście kobiet nieaktywnych zawodowo z terenu Gminy brało udział w zajęciach grupowych oraz korzystało z poradnictwa indywidualnego. Uczestniczki projektu odbyły płatne staże zawodowe u pracodawców, a także miały możliwość otrzymania pomocy finansowej na dojazdy oraz na opiekę nad dziećmi w trakcie uczestnictwa w zajęciach. Każdej z uczestniczek zaoferowano pomoc w przygotowaniu indywidualnej ścieżki kariery zawodowej oraz pośrednictwo pracy. Spośród piętnastu osób, które ukończyły projekt, dziesięć podjęło zatrudnienie, a pięć zarejestrowało się w PUP jako osoby poszukujące pracy.

OPS w Międzychodzie: W 2017 r., w OPS realizowano w trzech edycjach po sześć osób, program „Aktywizacja i integracja”, którego koszt wynosił 11,6 tys. zł. Program ten nakierowany był na podniesienie niskiego poziomu motywacji do pracy oraz podniesienie umiejętności zawodowych i społecznych. Z projektu korzystały osoby długotrwale bezrobotne, nieposiadające kwalifikacji zawodowych, które ukończyły 50 lat życia. Zakładanym efektem tego programu było nabycie umiejętności w środowisku pracy oraz zwiększenie kompetencji i umiejętności życiowych. Dyrektor OPS wyjaśniła, że zrezygnowano z tego programu w 2017 r. ponieważ nie przynosił on zakładanych efektów.

Niezwykle istotnym elementem w pracy z osobami zagrożonymi zjawiskiem ubóstwa jest profilaktyka w formie uczestnictwa w programach aktywizujących. Skontrolowane gminy realizowały projekty mające na celu przeciwdziałanie temu zagrożeniu.

Wszechstronna aktywizacja społeczna jako profilaktyka ubóstwa

Przykłady

MOPS w Łomży: W 2018 r. MOPS realizował projekt pt. „Aktywnie do sukcesu”, którego wartość wynosiła 1273 tys. zł, a dofinansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014–2020 – 1081 tys. zł. Projekt skierowano do 100 osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i ubóstwem. W projekcie realizowano działania z aktywnej integracji, aktywizację zawodową, staże zawodowe oraz działania środowiskowe. Łącznie w okresie realizacji projektu wsparciem objęto 107 osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w tym m.in. kursami i szkoleniami zawodowymi objęto 72 osoby oraz stażami zawodowymi 30 osób. Kwota wydatków rozliczonych w ramach projektu wyniosła 1256 tys. zł w tym kwota dotacji 1064 tys. zł. W 2019 roku Ośrodek zawarł umowę na realizację projektu pn. „Aktywnie do sukcesu II”, którego wartość wynosiła 1506 tys. zł w tym dofinansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014–2020 – 1280 tys. zł. Celem głównym tego projektu było podniesienie poziomu integracji 80 osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. Realizację projektu przewidziano na okres od stycznia 2019 roku do grudnia 2020 r. W ramach projektu osoby miały uzyskać wsparcie w formie m.in. poradnictwa specjalistycznego, kursu zawodowego, stażu oraz zasiłku celowego. Według stanu na dzień 30 czerwca 2019 r. w ramach programu poradnictwem, wsparciem grupowym i indywidualnym objęto 45 osób oraz szkoleniami zawodowymi objęto 40 osób. W I półroczu 2019 r. na realizację projektu wydatkowano 165 tys. zł., w tym z dofinansowania 114 tys. zł.

MOPS w Gnieźnie: Ośrodek realizował działania, w formie pracy socjalnej, o charakterze projektu socjalnego, w tym pomoc mającą na celu integrację rodziny i społeczność lokalną, podtrzymywanie kontaktów instytucjonalnych i społecznych, a także rozwijającą zainteresowania i wyrównywanie szans

edukacyjnych oraz rozwijanie umiejętności, organizowanie czasu wolnego na wypoczynek i edukację podopiecznym i ich rodzin w szczególności dzieci, których nie stać finansowo na korzystanie z dobrodziejstw kultury masowej (wyjścia do kina, teatru, klubów zabaw, wycieczki krajoznawcze, spotkania wigilijne podopiecznych Ośrodka). MOPS świadczył również pomoc w formie usług specjalistycznych usług opiekuńczych dla dzieci i młodzieży z zaburzeniami psychicznymi świadczonych przez pedagogów, logopedów i rehabilitantów w zakresie uczenia i rozwijania umiejętności niezbędnych do samodzielnego życia. Ponadto w 2019 r. MOPS przystąpił do realizacji programu „Usługi opiekuńcze dla osób niepełnosprawnych” – edycja 2019. Miasto Gniezno natomiast wychodząc naprzeciw potrzebom rodzin wielodzietnych realizuje Gnieźnieński Program dla Rodzin Wielodzietnych Rodzina 3+.

Działania zapobiegające wykluczeniu społecznemu i na rzecz integracji mieszkańców skontrolowanych gmin realizowane były w zróżnicowanych formach – od spotkań okazjonalnych związanych z obchodzeniem różnych świąt po projekty lokalne i resortowe, a także współfinansowane ze środków Unii Europejskiej. Skierowane były do różnych osób, w tym żyjących w ubóstwie lub zagrożonych tym zjawiskiem.

Przykłady

GOPS w Lubiczu: W ramach realizacji projektów socjalnych pn. „Wigilia 2017” i „Wigilia 2018” Ośrodek przygotował wieczerze wigilijne oraz paczki żywnościowe dla odpowiednio 69 i 90 osób starszych, samotnych, niepełnosprawnych i ubogich, zagrożonych wykluczeniem społecznym. Projekty zrealizowano ze środków własnych gminy, przy współpracy innych jednostek gminnych oraz parafii Grębocin i Nadleśnictwa Dobrzejewice.

GOPS w Lubiczu: Program realizowany przy współpracy z PUP – „Klub Integracji Społecznej. Nowe horyzonty aktywnej integracji w środowisku lokalnym – animacja, edukacja, aktywizacja na rzecz zmniejszenia wykluczenia społecznego” edycja 2017, w ramach programu MRPiPS „Aktywne formy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu – nowy wymiar 2020”. Całkowita wartość projektu wyniosła 61 tys. zł (w tym, dofinansowanie – 45,6 tys. zł; wkład własny – 15,4 tys. zł). W projekcie wzięło udział osiemnastu bezrobotnych mieszkańców gminy, zagrożonych wykluczeniem społecznym, korzystających z pomocy społecznej. W wyniku zrealizowanych w ramach projektu działań: osiem osób podjęło pracę; osiem podwyższyło swoje kwalifikacje poprzez ukończenie szkoleń zawodowych; dziewięć osób zdobyło doświadczenie zawodowe poprzez realizację prac społecznie użytecznych. Wszystkie osoby, które ukończyły projekt nabyły prawo do zatrudnienia wspieranego³².

MOPS w Gnieźnie: W latach 2016–2018 (do 30 września) MOPS realizował projekt pt. „Aktywne włączenie mieszkańców miasta Gniezna” współfinansowany przez Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2014–2020 w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Całkowita wartość projektu wynosiła 854,0 tys. zł, w tym dofinansowanie wynosiło 811,3 tys. zł. Projekt zakładał aktywizację 80 osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym z terenu miasta Gniezna, bezrobotnych, korzystających z usług MOPS. Łącznie w projekcie objęto wsparciem 80 osób, zawarto 48 kontraktów socjalnych, zatrudniono trzech asystentów rodziny na podstawie umowy o pracę oraz dwóch psychologów. Udział w programie zgodnie z zaplanowaną ścieżką

³² Zatrudnienie wspierane jest to forma wsparcia finansowana z Funduszu Pracy, polegająca na częściowej refundacji kosztów zatrudnienia osób, które ukończyły tego typu projekt.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

zakończyły 52 osoby, a 17 podjęło pracę (32,7%), zrealizowano wszystkie zadania i osiągnięto zakładane cele. Wydatkowano łącznie 565,9 tys. zł, w tym 28,3 tys. zł z wkładu własnego.

W jednej ze skontrolowanych gmin został zrealizowany projekt tani i prosty w formie, a jednocześnie wiele wnoszący na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Towarzyszyło mu motto „Jeśli chcesz dla dzieci naprawdę dobrze, spędzaj z nimi dwa razy więcej czasu i wydawaj na nie dwa razy mniej pieniędzy”. W projekcie uczestniczyło pięć rodzin zamieszkujących na terenie gminy Sokołów Podlaski i korzystających z pomocy GOPS, ze szczególnym uwzględnieniem rodzin objętych pomocą asystenta rodziny. Projekt był finansowany ze środków własnych gminy, a koszty które obejmowały jedynie zakup nasion wyniosły 247 zł.

Wspólna uprawa warzyw jako pomysł na integrację osób wymagających wsparcia

Dobra praktyka

GOPS w Sokołowie Podlaskim: Realizowany w 2017 r. projekt „Możemy to zrobić sami” polegał na wspólnej uprawie warzyw, z których następnie rodziny miały wykonać przetwory i wykorzystać w domu. Głównym celem była poprawa sytuacji społecznej i zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, integracja rodzin poprzez wspólną pracę (osoby niepełnosprawne, bezrobotne, osoby i rodziny w kryzysie, samotni rodzice i rodziny wielodzietne). Postępy w realizacji projektu były na bieżąco monitorowane za pośrednictwem obserwacji, wypowiedzi uczestników, oceny realizacji postanowień kontraktu. Pracownicy socjalni na bieżąco sprawdzali zmiany zachodzące w rodzinach, a informacje z przebiegu projektu były umieszczane na stronie internetowej Urzędu Gminy Sokołów Podlaski i w prasie lokalnej. Cele projektu zostały zrealizowane, tzn.:

- przeprowadzono wywiady środowiskowe, zawarto kontrakty socjalne z pięcioma rodzinami zamieszkującymi na terenie gminy Sokołów Podlaski i korzystającymi z pomocy GOPS. Niektóre rodziny pierwszy raz w życiu rozpoczęły pracę w ogródku i zasiały warzywa;
- został przygotowany teren pod ogródek, wyhodowano warzywa i wykonano z nich przetwory;
- rodziny poprzez uprawę i pielęgnację warzyw spędzały wspólnie czas na świeżym powietrzu, dzieci również były włączane w prace w ogródku, a tym samym ograniczyły czas przebywania przy komputerze i telewizji;
- rodziny poprzez wspólną pracę w ogródku i spędzanie razem czasu uczyły się niwelować złość, rozmawiać o codziennych problemach i szukać rozwiązań poprzez wspólne działania, nauczyły się czym jest poczucie samowystarczalności i bezpieczeństwa, wyrobiły nawyk wspólnego spędzania czasu i jego organizacji. Poprzez wspólną pracę i rozmowę poprawiły się dotychczasowe więzi rodzinne.

Wielokrotnie osoby ubogie najbardziej są zainteresowane wsparciem pieniężnym lub żywnością, ale skuteczniejszą pomoc stanowią formy aktywne: programy aktywności i integracji, udział w grupach samopomocowych, programy organizowania społeczności lokalnych. W wyniku analiz ich skuteczności oraz zgłaszanych propozycji niektóre ośrodki wprowadzały nowe formy działań.

Przykłady

MOPS w Tłuszczu: Ośrodek był inicjatorem założenia spółdzielni socjalnej osób z gminy Tłuszcz i powiatu wołomińskiego. Utworzono 42 miejsca pracy dla osób z obszaru wykluczenia społecznego i/lub zawodowego.

OPS w Międzychodzie Wprowadzono poprzez Klub Integracji Społecznej nowe formy wsparcia dla rodziców i opiekunów osób niepełnosprawnych na podstawie programu „Za życiem” oraz zaktualizowano porozumienie gminy Międzychód z PUP, rozszerzające prace społecznie-użyteczne oraz oddziaływanie na osoby zagrożone wykluczeniem społecznym. W ramach Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014–2020, złożono w 2018 r. projekt o zwiększenie dostępu do usług społecznych. Projekt ten, dofinansowany w ramach EFS, skierowany był do osób starszych oraz osób zależnych poprzez wprowadzenie asystenta osoby niepełnosprawnej. Od maja 2019 r. wprowadzono warsztat rozwoju osobistego w ramach reintegracji społecznej i zawodowej dla osób objętych wsparciem KIS, a także pomoc ze strony terapeuty uzależnień, trenera profilaktyki i terapii uzależnień behawioralnych, skierowane do 20 osób. Na 2019 r. zaplanowano dwa projekty socjalne „Pomoc sąsiedzka”, skierowane do osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, oraz kontynuację programu „Mikołajki” gdzie beneficjentami są dzieci.

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

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

MOPR w Ostrołęce: W 2017 r. w strukturach MOPR utworzona została Noclegownia dla Osób Bezdomnych. W związku ze wzrostem liczby osób starszych na terenie miasta Ostrołęka, Ośrodek uruchomił w swoich strukturach Dzienny Dom „Seniors+”. W 2017 r. Rada Miasta Ostrołęki podjęła uchwałę w której przyjęto, że w przypadku osób, których dochód nie przekracza 200%, pobyt w Dziennym Domu jest nieodpłatny. W związku z ww. uchwałą, w 2018 r. odpłatności nie ponosiło od 12 do 17 osób. W I połowie 2019 r. zwolnionych z odpłatności było 15 uczestników. Ponadto, w 2019 r. Ośrodek pozyskał środki finansowe na realizację usług opiekuńczych, które mogą skutecznie zapobiec umieszczaniu seniorów w domach pomocy społecznej.

Programy wspierające rodziny

Wsparcie dla rodzin
dotkniętych ubóstwem

Rodziny zagrożone kryzysem, również w sferze ubóstwa, były obejmowane wsparciem w ramach programów Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dotyczących asystentów rodziny oraz koordynatorów pieczy zastępczej, jak również przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Celem pracy asystenta jest osiągnięcie przez rodzinę, którą się opiekuje,

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

podstawowego poziomu stabilności życiowej umożliwiającej jej wychowywanie dzieci. Program dotyczył dofinansowania kosztów zatrudnienia asystenta rodziny i koordynatora rodzinnej pieczy zastępczej. Dodatkowo gminy wprowadzały własne projekty w tym zakresie.

Przykłady

GOPS w Jaśle: W 2017 r. łączny koszt programu „Asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej”, wyniósł 90 651,47 zł, z tego dotacja i środki z Funduszu Pracy stanowiły kwotę 58 662,66 zł, środki własne – 31 988,81 zł. Wsparciem asystenta objęto 69 rodzin. W 2018 r. łączny koszt programu wyniósł 60 110,84 zł, z tego dotacja i Fundusz Pracy – 35 251 zł, środki własne – 24 859,84 zł. Objęto wsparciem asystenta – 26 rodzin.

MOPS w Rzeszowie: Projekt pt. „Z uśmiechem w przyszłość” współfinansowany był ze środków Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej i realizowany w ramach Programu Ochrony Osłonowego „Wspieranie Jednostek Samorządu Terytorialnego w Tworzeniu Systemu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie” – Edycja 2017. Głównym celem Projektu było rozszerzenie oferty wsparcia kierowanego do dzieci i młodzieży z rodzin zagrożonych i dotkniętych przemocą w rodzinie z terenu miasta Rzeszowa. W projekcie wzięło udział łącznie 353 osoby. Na realizację programu gmina otrzymała z budżetu państwa kwotę 21,4 tys. zł. Wkład własny wyniósł 5,8 tys. zł.

GOPS w Brańsku: Beneficjenci pomocy społecznej z terenu gminy byli objęci m.in. Gminnym Programem Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie na lata 2017–2021, Programem Wspierania Rodziny w Gminie Brańsk na lata 2017–2019, a także corocznie Gminnym Programem Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Każdy z tych programów zawierał elementy obejmujące zjawisko ubóstwa oraz przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu osób i rodzin.

Działania z zakresu usług opiekuńczych

Usługi opiekuńcze są coraz powszechniejszą formą wsparcia, jednak znaczącym problemem, oprócz ich dostępności, jest identyfikacja osób wymagających pomocy w takiej postaci. Jak podaje Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w Polsce tylko 56% gmin zatrudnia pracowników do realizacji w miejscu zamieszkania usług opiekuńczych. Odsetek gmin, które zatrudniają pracowników do realizacji w miejscu zamieszkania specjalistycznych usług opiekuńczych, jest jeszcze mniejszy – wynosi zaledwie 4%. Jednocześnie niespełna 29% gmin zleca wykonywanie usług opiekuńczych innym podmiotom. Na zlecenie specjalistycznych usług opiekuńczych decyduje się tylko 6% gmin. W około 430 gminach (17% gmin) w ogóle nie są świadczone usługi opiekuńcze, w tym specjalistyczne usługi opiekuńcze³³. Znaczącą pomoc stanowią programy wspomagające gminy w realizacji tego zadania obowiązkowego.

Zapewnienie usług opiekuńczych – poważnym wyzwaniem dla gmin

Przykłady

MOPS w Łomży: W 2019 r. realizowano projekt pt. „Rozwój usług opiekuńczych i asystenckich w mieście Łomża”, którego wartość wynosiła 1710 tys. zł w tym dofinansowanie ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego

³³ <https://www.gov.pl/web/rodzina/ponad-57-mln-na-rozwoj-uslug-opiekunczych-dla-seniorow> (dostęp dnia 10.12.2019 r.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego na lata 2014–2020 – 1453 tys. zł. W okresie od maja 2019 roku do kwietnia 2021 r., projektem miało zostać objętych 60 osób (45 kobiet i 15 mężczyzn). Według stanu na dzień 30 czerwca 2019 roku, usługami asystenckimi i opiekuńczymi w ramach projektu objęto 32 osoby (w tym 22 kobiet i 10 mężczyzn) oraz wydatkowano na realizację projektu 59 tys. zł (w tym z dofinansowania 53 tys. zł).

MOPS w Rzeszowie: Program „Usługi opiekuńcze dla osób niepełnosprawnych” – edycja 2019. Celem Programu było wsparcie społeczne 84 osób w formie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych usług opiekuńczych. Na realizację Programu gminie przyznano wsparcie budżetowe w kwocie 554,9 tys. zł, bez wkładu własnego gminy.

MOPS w Szczytnie: Realizowano program „Teleopieka”, dotyczący podniesienia jakości świadczenia usług opiekuńczych dzięki zakupowi telefonów dla osób objętych programem i podłączenie aparatu oraz podpisanie umowy na jego wypożyczenie, dzięki czemu osoby te uzyskały poczucie bezpieczeństwa. W 2018 r. wydatkowano 7,5 tys. zł, z czego 3,5 tys. zł stanowiła dotacja Urzędu Marszałkowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, zaś w 2019 r. (I połowa) finansowano w całości ze środków własnych MOPS w wysokości 3,8 tys. zł. Programem objęto 20 osób w 2018 r. i 22 osoby w 2019 r. Kolejny program, to „Opieka 75+” umożliwił objęcie większej liczby osób samotnych powyżej 75 roku usługami opiekuńczymi, w tym specjalistycznymi. W 2019 r. wydatkowano 9,1 tys. zł, z czego 50% stanowiła dotacja z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Programem objęto 11 osób.

Pomoc finansowa na zakup leków jako przykład dobrej praktyki

Warto dodać, że w Łomży opracowano i wdrożono program ośłonowy w zakresie **pomocy finansowej na zakup leków** dla mieszkańców miasta przyjęty przez Radę Miejską w Łomży na podstawie art. 17 ust 2 pkt 4 ustawy o *pomocy społecznej*. Jego głównym celem była pomoc finansowa mieszkańcom Łomży: niezdolnym do pracy z tytułu wieku, przewlekłe chorym w wieku produkcyjnym oraz niepełnosprawnym znajdującym się w trudnej sytuacji bytowej i ponoszącym wydatki na zakup leków zleconych przez lekarza.

Dobra praktyka

MOPS w Łomży: Przyznanie pomocy następowało na podstawie decyzji wydanej ośrodek, na pisemny wniosek osoby uprawnionej lub jej przedstawiciela ustawowego. Aby otrzymać pomoc w ramach tego programu należało spełnić dwa kryteria, którymi były wydatki na leki wynoszące powyżej 50 zł w miesiącu poprzedzającym złożenie wniosku oraz dochód na osobę samotną lub osobę w rodzinie w wysokości nieprzekraczającej 200% kryterium dochodowego określonego zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy. Pomoc wynosiła od 50% do 70% wydatków poniesionych na zakup leków jednak nie więcej niż 150 zł w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego, 200 zł w przypadku dwóch osób w rodzinie oraz 250 zł w przypadku trzech i więcej osób w rodzinie. Zgodnie z postanowieniami zawartymi w rozdziale IV programu informacja o jego realizacji była zamieszczana w sprawozdaniu rocznym MOPS składanym Radzie Miejskiej w Łomży. Wydatki poniesione na tę formę pomocy pochodziły ze środków własnych miasta Łomża. W latach 2017–2019 (I półrocze) wypłacono odpowiednio 1120, 1418 i 800 świadczeń na kwotę 104,8 tys. zł, 127,8 tys. zł oraz 79 tys. zł. W latach tych z tej formy pomocy skorzystało kolejno 240 i 124 i 259 osób.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Również w Łomży realizowano program wolontariacki oraz projekt socjalny „Eurosieroty wieku starszego – nowe zjawisko XXI wieku”. Do głównych działań w ramach programu zaliczono m.in. pomoc osobom starszym, samotnym, niepełnosprawnym oraz w zbiórkach żywności i odzieży.

Dobra praktyka

MOPS w Łomży: W latach 2017–2021 realizowano program, którego głównym celem było zwiększenie aktywności obywatelskiej mieszkańców Łomży, propagowanie uczestnictwa w zaspakajaniu ludzkich potrzeb i zainteresowań oraz nowe spojrzenie na pracę społeczną. W latach 2017–2018 pracę wolontariacką wykonywało 39 i 45 osób, a w 2019 roku (I półrocze) 28 wolontariuszy. Poprzednia edycja tego programu, realizowana w okresie od kwietnia do lipca 2017 roku, była skierowana do osób starszych i dotyczyła zwiększenia aktywności społecznej życiowej osób starszych, których dzieci wyemigrowały. Grupa docelowa liczyła 15 osób. Uczestnicy projektu wzięli udział m.in. w warsztatach z psychologiem, dietetykiem, pracownikiem socjalnym, zajęciach komputerowych oraz wiedzy o kulturoznawstwie. W związku z tym, że działania były realizowane w formie wolontariatu MOPS nie poniósł kosztów na realizację tego zadania.

5.3.4. Analiza skuteczności działań zmierzających do ograniczenia skali ubóstwa

W skontrolowanych przez NIK gminach nastąpił spadek liczby osób ubogich korzystających z pomocy społecznej oraz wzrosła rotacja objętych wsparciem z powodu ubóstwa i zmalała liczba osób które wystąpiły o pomoc po raz pierwszy.

W latach 2015–2018 we wszystkich skontrolowanych przez NIK gminach nastąpił spadek liczby osób korzystających z pomocy społecznej, w tym spadek liczby osób korzystających z pomocy z powodu ubóstwa średnio na poziomie 35%. Dodatkowym pozytywnym elementem wpływającym na ograniczenie skali ubóstwa jest rosnący w latach 2016–2018 o 7,1 punktu procentowego wskaźnik rotacji osób, które skorzystały z pomocy OPS z powodu ubóstwa, a także spadek o 34,2% liczby osób ubogim, którym po raz pierwszy udzielono wsparcia w OPS. Należy jednak brać pod uwagę, że te pozytywne trendy wynikały z faktu, że działania wspierające realizowane były w korzystnej sytuacji gospodarczej, przy spadku bezrobocia, wzroście wynagrodzeń oraz świadczeń na rzecz rodzin z dziećmi.

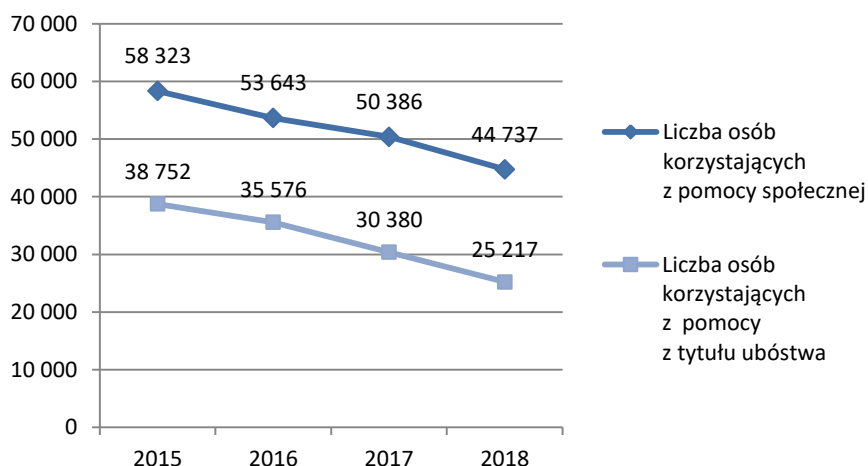
Taka sama tendencja występowała w całym kraju. Liczba osób korzystających z pomocy społecznej obniżyła się z ponad 2,85 mln osób do nieco ponad 2 mln osób. Jednocześnie liczba osób korzystających z pomocy z powodu ubóstwa obniżyła się z 1,8 mln osób do nieco ponad 1 mln.

Spadek liczby
beneficjentów pomocy
społecznej z powodu
ubóstwa

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykres nr 15

Liczba osób korzystających w latach 2015–2018 z pomocy społecznej oraz z pomocy z tytułu ubóstwa w badanych gminach

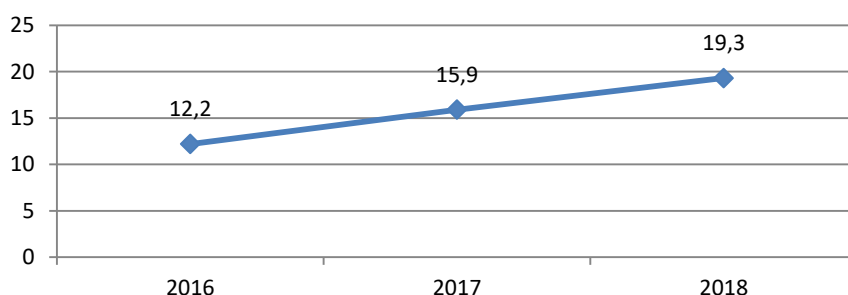


Źródło: wyniki kontroli NIK.

Na potrzeby kontroli, w celu zbadania dynamiki zmian liczby osób korzystających z pomocy społecznej z powodu ubóstwa, przyjęto **wskaźnik rotacji** osób uzyskujących wsparcie z tytułu ubóstwa, jako iloraz liczby osób, które przestały korzystać z pomocy z tytułu ubóstwa oraz łącznej liczby beneficjentów pomocy z tytułu ubóstwa w danym roku. Pod uwagę wzięto lata: 2016, 2017 i 2018. W 18 z 21 skontrolowanych gmin jego wartość regularnie rosła, a średni poziom w badanych ośrodkach wzrósł z 12,2% w 2016 r. do 19,3% w 2018 r., tj. o 7,1 punktu procentowego.

Wykres nr 16

Średnia wartość wskaźnika rotacji osób korzystających z pomocy społecznej z powodu ubóstwa w latach 2016–2018 w jednostkach skontrolowanych



Źródło: wyniki kontroli NIK.

Należy zaznaczyć, że w ww. okresie wskaźnik utrzymywał się on na bardzo zróżnicowanym poziomie dla poszczególnych jednostek – np. w 2018 r. 65,8% w Jaśle, czy 60,1% w Nysie, gdy w 2016 r. w Lubiczu wyniósł zaledwie 0,4%, a w Tłuszczu 2,5%.

Jednocześnie w kontroli NIK ustalono, że w 21 skontrolowanych gminach w latach 2016–2018 o 34,2% zmalała liczba osób, którym po raz pierwszy udzielono pomocy z powodu ubóstwa (z 4230 do 2782).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wzrost wskaźnika rotacji związany był niewątpliwie ze wzrostem liczby osób, które przestały korzystać z pomocy społecznej, przy jednoczesnym spadku osób objętych wsparciem z powodu ubóstwa, natomiast spadek liczby osób pierwszy raz objętych wsparciem może być wynikiem wzrostu poziomu życia rodzin, wynikającym z uruchomienia w ostatnich latach szerokiego wsparcia obejmującego pomoc socjalną w skali kraju.

Ze zbadanych przez NIK 440 spraw najczęstszym powodem odstąpienia od ubiegania się o wsparcie z powodu ubóstwa było podjęcie pracy zarobkowej (36,8%), a w przypadku osób starszych, samotnych – uzyskanie świadczenia emerytalno-rentowego (18%). Kolejną kategorię stanowiły osoby, które przestały korzystać ze wsparcia OPS z powodu poprawy sytuacji materialnej (12,7%) oraz z uwagi na zmianę miejsca zamieszkania (4,3%).

Wysoki odsetek osób długotrwale korzystających z pomocy

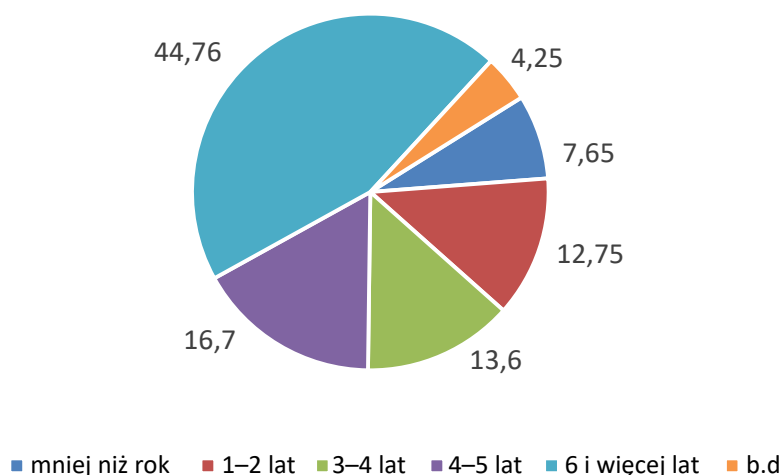
Znaczna część osób dotkniętych ubóstwem korzysta z pomocy społecznej długoterminowo.

W literaturze traktującej o osobach korzystających z instytucjonalnej pomocy społecznej zwraca się bardzo często uwagę na „dziedziczenie” niezaradności społecznej i wyuczonej bezradności. Poniższy wykres obrazuje informacje dotyczące długości korzystania z pomocy społecznej. Osoby ankietowane były w większości długookresowymi podopiecznymi ośrodków pomocy społecznej. Ponad 40% korzystało z tej pomocy sześć i więcej lat; w wielu przypadkach były to okresy 10 lat i więcej, nawet 25 lat; 30% badanych korzysta od trzech do pięciu lat i około 20% do dwóch lat.

Długotrwała pomoc osobom żyjącym w ubóstwie skutkująca „dziedziczeniem” niezaradności społecznej

Wykres 17

Rozkład procentowy badanych według czasu korzystania z pomocy społecznej



Źródło: ankieta NIK.

Na korzystanie z wieloletniego wsparcia mają wpływ w części przypadków problemy materialne wynikające z niepełnosprawności czy długotrwałej i ciężkiej choroby oraz związanej z tym niemożności podjęcia pracy. W skontrolowanych gminach udział takich osób w grupie beneficjentów pomocy społecznej dotkniętych ubóstwem wynosił około 20%,

na co wskazuje liczba osób którym przyznano zasiłki stałe. **Wieloletnie korzystanie z pomocy społecznej jest często spowodowane dzie-
dziczeniem biedy czy wyuczoną bezradnością. Wskazuje na to fakt,
że średni wiek wszystkich badanych osób wyniósł 48 lat. A więc pod-
opieczni ośrodków pomocy społecznej to, w znacznej części osoby,
które teoretycznie powinny być samodzielne pod względem ekono-
micznym i społecznym.**

Ewaluacja działań pomocowych

**Pracownicy OPS nie dokumentowali w sposób systemowy ewaluacji,
tj. oceny skuteczności i adekwatności udzielonego wsparcia osobom
znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej m.in. w celu udosko-
nalania stosowanych form pomocy.**

Brak systemowej
ewaluacji działań
pomocowych
udzielanych
osobom ubogim

W miejsce systematycznej i metodycznej oceny skuteczności przyznanej pomocy tego typu działania dokonywane były na bieżąco przez pracow-
ników socjalnych w ramach realizacji planów pomocy i kontraktów socjal-
nych, a w przypadkach, gdy dotychczasowe formy wsparcia nie przynosiły
pożądanych efektów, stosowano modyfikacje w działaniach pomocowych.
W sytuacjach marnotrawienia środków finansowych, pomoc pieniężna
zamieniana była na pomoc niepieniężną lub rzeczową.

Skuteczność wcześniej udzielanej pomocy była więc pośrednio oceniana
po złożeniu przez osobę potrzebującą kolejnego wniosku o przyznanie
pomocy.

Należy zaznaczyć, że zgodnie ze standardem 6 zawartym w Komunikacie
Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standar-
dów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, zalecane jest
przeprowadzenie oceny realizacji celów i zadań uwzględniając kryterium
oszczędności, efektywności i skuteczności. **W związku z powyższym,
zasadne byłoby dokonywanie oceny efektywności i skuteczności
podejmowanych działań w sposób wypracowany i przyjęty przez
Ośrodek.**

Przykłady

MOPS w Mońkach: W okresie objętym kontrolą MOPS nie prowadził i nie zle-
cał badania grupy osób korzystających ze wsparcia ośrodka z powodu ubóstwa.
Nie dokonywano również w formie pisemnej ewaluacji skuteczności udziela-
nych świadczeń. Skuteczność wcześniej udzielanej pomocy była pośrednio
oceniana podczas sporządzania wywiadu środowiskowego po złożeniu przez
osobę potrzebującą kolejnego wniosku o przyznanie pomocy. Wskazywano,
że ze względu na fakt, że świadczenia pomocy były z zasady udzielane na okres
od jednego do trzech miesięcy, sytuacja beneficjenta i skuteczność pomocy były
oceniane regularnie.

OPS w Nysie: W ośrodku nie prowadzono ani nie zlecano badania grupy osób
korzystających ze wsparcia ośrodka z powodu ubóstwa. Nie dokonywano
ewaluacji skuteczności oferowanych form pomocy w formie raportu. Ewalu-
acja dokonywana była na bieżąco, w szczególności w ramach prowadzonej
pracy socjalnej oraz podczas sporządzania sprawozdań. Z obserwacji pra-
cowników socjalnych wynikało, że najlepszą formą współpracy z klientem
OPS jest zawarcie kontraktu socjalnego. W związku z tym liczba zawieranych

kontraktów socjalnych rośnie. Ponadto w celu wymiany informacji i doświadczeń OPS zawierał również porozumienia o współpracy z organizacjami pozarządowymi i instytucjami.

GOPS w Brańsku: Ośrodek nie prowadził i nie zlecał badania grupy osób korzystających ze wsparcia ośrodka z powodu ubóstwa. Badanie dotyczące oferowanych form pomocy miało być przeprowadzone przez Ośrodek lub zlecone podmiotowi zewnętrznemu w związku z przygotowaniem nowej Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Brańsk. W jednostce nie dokonywano również ewaluacji skuteczności oferowanych form pomocy w dokumencie/raporcie. Kierownik wskazała, że GOPS działa m.in. na podstawie ustawy o pomocy społecznej, zgodnie z którą ma obowiązek udzielania wsparcia, gdy spełnione są przesłanki ustawy, a ewaluacja jest dokonywana na bieżąco. Przed udzieleniem pomocy osobie potrzebującej, pracownicy socjalni analizują jej potrzeby i starają się dobrać formy pomocy, które będą najbardziej efektywne i skuteczne.

W ośrodkach nie prowadzono oraz nie zlecano podmiotom zewnętrznym badania grup osób korzystających ze wsparcia z powodu ubóstwa. Jako przykład dobrej praktyki w tym zakresie można wskazać działania MOPS w Tłuszczu i w Rzeszowie.

Dobre praktyki

MOPS w Tłuszczu: W miesiącach maj–grudzień 2018 r., ośrodek, przeprowadził ankietę/badanie wśród 152 losowo wybranych podopiecznych. Badanie dotyczyło oceny jakości świadczonych usług. Uzyskane wyniki wskazały na zadowolenie klientów z usług Zespołu ds. Pracy socjalnej, w 67% ankietowani ocenili ich pracę jako bardzo dobrą, a w 33% jako dobrą.

MOPS w Rzeszowie: Pracownicy socjalni sporządzali Karty diagnozy środowiska osób/rodzin objętych wsparciem ośrodka pomocy społecznej. Zawierały one podstawowe informacje: o osobach zagrożonych bądź żyjących w ubóstwie, projektowanych i podjętych na ich rzecz działaniach, sformułowanych w planach pomocy, w tym o oferowanym i udzielonym poradnictwie specjalistycznym. W kartach zawierano też dane wynikające z przeprowadzonej oceny efektów i ewaluacji skuteczności zastosowanych działań pomocowych, umożliwiających monitorowanie systemu udzielonego wsparcia.

Możliwości poprawy skuteczności wsparcia

Dyrektorzy jednostek skontrolowanych przez NIK wskazywali na właściwie prowadzoną pracę socjalną, a w przypadku rodzin z dziećmi stałą współpracę z asystentem rodziny – jako kluczowe elementy dla poprawy skuteczności działań w zakresie przeciwdziałania bezradności i niezaradności osób i rodzin.

Do mocnych stron systemu wsparcia osób ubogich zaliczono m.in.: wdrożenie usprawnień organizacyjnych polegających na oddzieleniu postępowań administracyjnych od pracy socjalnej oraz usług socjalnych; realizację ponadstandardowych działań poprzez wdrażanie projektów socjalnych mających na celu poprawę sytuacji życiowej osób, rodzin i grup zagrożonych ubóstwem, marginalizacją i wykluczeniem społecznym; zwiększenie oferty pomocowej z wykorzystaniem kontraktu socjalnego jako jednego z instrumentów aktywnej integracji – kładzenie nacisku na systematyczny wzrost ilości zawieranych przez pracowników socjalnych kontraktów

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

socjalnych; korzystanie z projektów i programów finansowanych ze źródeł zewnętrznych, ze szczególnym uwzględnieniem środków unijnych, służących zapobieganiu zjawiska wykluczenia społecznego.

Do słabych stron systemu wsparcia osób ubogich zaliczono przede wszystkim uwarunkowania związane z warunkami pracy pracowników socjalnych, w tym m.in.:

- niski prestiż zawodu pracownika socjalnego;
- brak uregulowań prawnych kwestii zwiększenia motywacji pracowników do uczestnictwa w szkoleniach specjalizacyjnych I i II stopnia dla zawodu pracownik socjalny (np. poprzez wprowadzenie w ustawie *o pomocy społecznej* zapisu o obligatoryjnym dodatku dla osób kończących szkolenie specjalizacyjne w zawodzie);
- sprowadzanie zawodu pracownika socjalnego do pełnienia służebnej roli wobec innych podmiotów (obarczaniem go zadaniami z zakresu np. świadczeń rodzinnych, programu „Dobry start”, świadczenia wychowawczego „500+”).

Na problem niezapewnienia pracownikom socjalnym odpowiednich warunków dla realizacji ich zadań ustawowych wskazywała już wcześniej NIK w kontroli P/18/040 pt. „Organizacja i warunki pracy pracowników socjalnych w gminach”. NIK zwróciła wówczas uwagę, że liczba zadań własnych i zleconych gmin w obszarze pomocy społecznej przekraczała ich możliwości kadrowe i finansowe, co skutkowało udzielaniem pomocy na podstawowym poziomie, niemal wyłącznie dla najbardziej potrzebujących, do kwoty wcześniej zaplanowanych środków budżetowych i w sytuacjach interwencyjnych³⁴.

Ocena dokonana przez beneficjentów pomocy

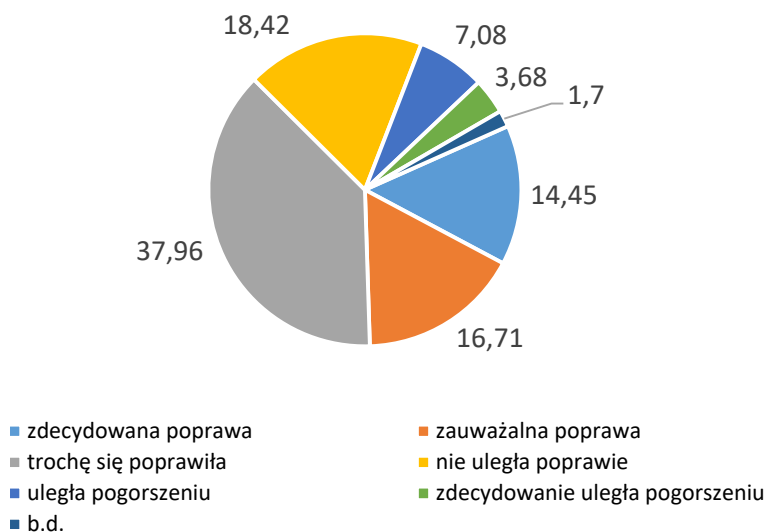
Wyniki badania ankietowego

Ankietowani przez NIK beneficjenci pomocy społecznej wskazywali, że uzyskana pomoc zapewniła im możliwość zaspokojenia podstawowych potrzeb biologicznych i bezpieczeństwa psychicznego i emocjonalnego. Pomimo generalnie pozytywnej oceny otrzymywanego wsparcia, na jego ograniczoną skuteczność wskazują opinie wyrażone w odpowiedzi na pytanie, czy sytuacja życiowa badanej osoby w okresie minionych pięciu lat uległa poprawie. Zdecydowaną poprawę zadeklarowało 14% badanych, a zauważalną poprawę 16%, zaś 37% podało, że jedynie trochę poprawiła się ich sytuacja życiowa. Około 30% badanych podało, że ich sytuacja życiowa uległa pogorszeniu.

³⁴ <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/18/040/>

Wykres nr 17

Procentowy rozkład odpowiedzi o poprawę sytuacji życiowej



Źródło: ankieta NIK.

W otwartym pytaniu „Z których działań była Pani/Pan najbardziej zadowolona, które działania przyniosły najwięcej korzyści uzyskano 18 szczegółowych opisów. Najczęściej (ponad 40%) badani wyrażali zadowolenie i korzyści z pomocy finansowej, która mogła być przyznana w różnej postaci, prawie 15% badanych było zadowolonych ze wsparcia emocjonalnego, psychicznego, informacyjnego. Nieco ponad 10% badanych było zadowolonych z otrzymanej żywności a mniej niż 10% było zadowolonych z dofinansowania obiadów dla dzieci w szkole, przedszkolu. Można więc stwierdzić, że **badane osoby, były przede wszystkim zadowolone z możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb biologicznych i bezpieczeństwa psychicznego i emocjonalnego**. Należy jednak zauważyć, że około 5% badanych wyraziło pogląd, że nie są zadowoleni z każdej uzyskanej pomocy, otrzymywana pomoc nie przyniosła im poprawy sytuacji.

Przykłady

Osoba z Jasła napisała „Po utracie pracy przez męża, dostałam pomoc finansową na bieżące potrzeby. Teraz już mąż pracuje”.

Inna osoba z Przeworska napisała w odpowiedzi na to pytanie: „pomoc finansowa, pomoc rzeczowa (wózek dziecięcy) pomoc w uzyskaniu mieszkania, wsparcie pracownika socjalnego”.

Osoba z Rzeszowa podała, że zadowolona była „z kursów, szkoleń”.

Badana osoba z Tłuszcza odpowiadając na to pytanie napisała: „zasiłek stały, składka zdrowotna, żywność”.

Ciekawą pomoc finansową zorganizowano w Rydzynie badana osoba pisze: „wytupowanie córki, dla której zorganizowano zbiórkę publiczną na wózek elektryczny” Inna osoba z tej miejscowości pisze, że jest zadowolona ze „wsparcia duchowego i materialnego, zawsze”.

Badana osoba z Łomży napisała: „pomoc finansowa, wsparcie psychiczne”.

Były również i takie wypowiedzi jak np. z Łąbinowic „Żadne działanie nie spowodowały mego zadowolenia”.

Brak regularnego monitoringu sytuacji bytowej osób, które zaprzestały korzystania z pomocy

W skontrolowanych gminach nie prowadzono sukcesywnego monitoringu sytuacji bytowej podopiecznych, którzy zaprzestali lub zawiesili korzystanie z jego pomocy np. analizując poszczególne przypadki w równych odstępach czasu, lecz pracownicy socjalni znając sytuację swoich podopiecznych, często wiedzieli jaki był powód zaprzestania korzystania z pomocy. Wyjątek stanowiły zrealizowane projekty dofinansowane z Unii Europejskiej, w których zawarto taki obowiązek. Ustawa o pomocy społecznej nie obliguje do monitorowania sytuacji osoby lub rodziny po zaprzestaniu korzystania przez nich z różnych form pomocy i wsparcia, jednak art. 2 ustawy o osobach starszych, stanowi, że organy administracji publicznej, państwowe jednostki administracyjne oraz inne organizacje zaangażowane w kształtowanie sytuacji osób starszych monitorują sytuację tych osób. Pomoc społeczna z powodu ubóstwa w coraz większym stopniu kierowana jest właśnie do osób w podeszłym wieku.

Na podstawie badania dokumentacji osób, które zakończyły korzystanie z pomocy społecznej z tytułu ubóstwa ustalono, że w $\frac{3}{4}$ przypadków ośrodki posiadały wiedzę o dalszych losach beneficjentów. Podejmowane działania skontrolowanych placówek mające na celu pozyskanie informacji na ten temat były pozyskiwane w ramach współpracy różnymi instytucjami, np. z organizacjami pozarządowymi, PCPR, parafiami, PCK. Wiedza ta pochodziła również z doraźnych spotkań z podopiecznymi podczas pracy w terenie oraz informacji przekazywanych przez innych podopiecznych, którzy nadal korzystają z pomocy społecznej. W dokumentacji spraw brak jest informacji o dalszych losach osób korzystających wcześniej z pomocy, to jednak pracownicy socjalni, szczególnie w małych miejscowościach, mają wiedzę o swoich byłych podopiecznych. Niejednokrotnie beneficjenci, którzy zaprzestali korzystać z pomocy OPS nie są chętni do utrzymywania kontaktu z pracownikami socjalnymi i informowania o swojej sytuacji.

Przykłady

MOPS w Jaśle: W wyniku analizy próby badawczej 20 osób, które zakończyły korzystanie z pomocy MOPS z tytułu ubóstwa) stwierdzono, iż MOPS miał wiedzę dotyczącą dalszych losów 15 osób/rodzin, z czego 13 z nich przedłożyło informację o podjęciu zatrudnienia bądź o uzyskaniu świadczenia emerytalnego. Jedna rodzina poinformowała pracownika socjalnego o zakończeniu korzystania ze świadczeń pomocy społecznej w związku z podjęciem zatrudnienia przez jednego z członków rodziny, rodzina jednak ze względu na problemy opiekuńczo-wychowawcze nadal współpracowała z asystentem rodziny i pracownikiem socjalnym. Ponadto jedna osoba w związku z zakończeniem udziału w projekcie pn. „Kreatywni i Samodzielni” była monitorowana przez MOPS w związku z koniecznością zbadania wskaźników wskazanych we wniosku o dofinansowanie.

OPS w Nysie: Badanie próby 20 osób, które w okresie objętym kontrolą zakończyły korzystanie ze wsparcia OPS z tytułu ubóstwa, wykazało, że OPS posiadał wiedzę na temat dalszych losów trzech osób. W jednym przypadku rodzina była objęta wsparciem asystenta rodziny, w jednym prowadzona była praca socjalna, a jedna rodzina objęta została monitoringiem grupy roboczej Zespołu Interdyscyplinarnego po zakończeniu procedury „Niebieskiej karty”. Wyjaśniając przyczyny braku monitorowania sytuacji wszystkich osób, które przestały korzystać z pomocy. Wskazywano, że beneficjenci chcą mieć poczucie samo-

dzielności, poufności i zachowania anonimowości. Nie wyrażają zgody, aby pracownicy odwiedzali ich w miejscu zamieszkania po zaprzestaniu korzystania ze wsparcia. OPS współpracuje z innymi instytucjami w celu monitorowania sytuacji osób, które nie korzystają z pomocy w momencie wystąpienia takiej zasadności.

MOPS w Przeworsku: W celu pozyskania informacji o dalszych losach beneficjentów pomocy społecznej, w tym udzielonej osobom ubogim MOPS współpracował z PCK, Akcją Katolicką działającą przy parafii Ojców Bernardynów w Przeworsku, szkołami i zakładami pracy z terenu Przeworska, Środowiskowym Domem Samopomocy i Warsztatami Terapii Zajęciowej w ramach realizacji programu Mikołaj przychodzi do każdego, Policją, Zespołem Kuratorskiej Służby Sądowej, Powiatowym Centrum Pomocy Społecznej, Przeworskim Towarzystwem Budownictwa Społecznego i spółdzielniami mieszkaniowymi. Współpraca nie była sformalizowana, polegała na zasięganiu i wymianie informacji m.in. o realizowanych przez MOPS programach pomocowych, o osobach znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, wymagających objęcia wsparciem, w tym żyjących w ubóstwie.

Należy jednak zauważyć, że w dużym mieście – w Toruniu (prawie 200 tys. mieszkańców), **gdzie brak jest bliskich relacji interpersonalnych, dyrektor MOPR podał, że pracownicy socjalni najczęściej nie posiadają informacji o dalszych losach osób, które zakończyły korzystanie z pomocy ośrodka** i sygnalizują coraz częściej sytuację, że osoby lub rodziny usamodzielniane nie chcą być identyfikowane z pomocą społeczną i nie wyrażają chęci na jakikolwiek kontakt z pracownikami MOPR. Monitorowane są wyłącznie przypadki, gdy osoby lub rodziny zaprzestały korzystać ze wsparcia materialnego (finansowego lub w naturze), ale nadal korzystają ze wsparcia w ramach szeroko pojętej pracy socjalnej. W takich przypadkach pracownicy socjalni pozostają we współpracy z podmiotami, które zostały włączone w proces poprawy sytuacji osoby lub rodziny, a współpraca ta polega głównie na wymianie informacji oraz współdziałaniu w rozwiązywaniu zaistniałych problemów. Podobnie jak w pozostałych ośrodkach objętych kontrolą, w MOPR w Toruniu nie dokonywano ewaluacji skuteczności oferowanych form pomocy w sposób sformalizowany, jednak pracownicy socjalni posiadali niezbędną wiedzę w tym zakresie, gdyż do ich obowiązków należało dokonywanie analizy sytuacji i ocena zjawisk rodzących zapotrzebowanie na konkretne usługi społeczne.

Badając standard gospodarstw domowych osób ankietowanych ustalono, że wyposażone są one w podstawowe urządzenia, jak lodówka, pralka automatyczna, centralne ogrzewanie, telewizor. Jednak tylko połowa osób ankietowanych podała, że ma dostęp do Internetu, a prawie 40 procent posiada komputer. Jest to znacząco mniej, niż dla ogółu społeczeństwa ponieważ z danych GUS³⁵ wynika, że w 2019 r. przynajmniej jeden komputer w domu posiadało 83,1% gospodarstw domowych z co najmniej jedną osobą w wieku 16–74 lata, a dostęp do Internetu posiadało 86,7% gospodarstw domowych.

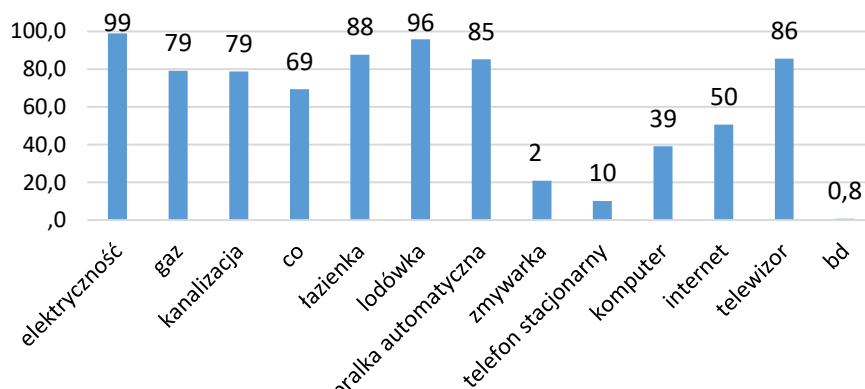
Wyniki badania
ankietowego

³⁵ GUS: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne-w-polsce-w-2019-roku,2,9.html>.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wykresnr 18

Liczba osób w procentach posiadających dane wyposażenie



Źródło: ankieta NIK.

Propozycje poprawy skuteczności wsparcia wskazane przez ankietowane osoby ubogie

Beneficjenci pomocy o możliwościach poprawy pomocy

Podsumowując ten rozdział warto przytoczyć odpowiedzi osób ankietowanych udzielone na pytanie „Czy i w jaki sposób można byłoby Pani/Pana zdaniem poprawić skuteczność pomocy udzielanej osobom ubogim? Wprowadzenie jakich innych działań przyniosłoby największe korzyści?”. Najczęściej wskazywaną potrzebą zmiany jest kwestia kryterium dochodowego, które umożliwia udzielenie pomocy finansowej. Znajdują się także inne propozycje, jak na przykład wyższe uposażenie dla pracowników ośrodka, większe ich zaangażowanie w pracę i rozumienie osób zwracających się o pomoc. Kolejną sugestią jest zwiększenie zakresu wsparcia emocjonalnego, prawnego, psychologicznego, warsztatów i szkoleń nawet kosztem mniejszych zapomóg finansowych. Są także postulaty zwiększenia kontroli wydatkowania przyznanych dotacji celowych i zasiłku, większej pomocy w poszukiwaniu i organizowaniu pracy zarobkowej.

Przykłady poprawienia skuteczności pomocy udzielanej osobom ubogim

„Pomocy potrzebują nie tylko alkoholicy i patologia. Normalni ludzie, chorzy, niezdolni też jej czasem potrzebują. Warto spojrzeć na tych ludzi” (Rzeszów – osoba niepełnosprawna).

„Osoby ubogie same powinny się bardziej angażować w poprawę swojej sytuacji materialnej” (Rzeszów – osoba niepracująca).

„Traktować ludzi życzliwie. Nawet jak to osoba młoda czy starsza, ze zrozumieniem ich sytuacji” (Przeworsk).

„Wgłębić się w problemy rodziny i do sytuacji dostosować odpowiednią pomoc aby była skuteczna” (Jasło).

„Dużo zależy od nas samych” (Jasło).

„Pomóc osobom bezdomnym w uzyskaniu lokalu mieszkalnego” (Toruń).

„Większa kontrola osób potrzebujących” (Toruń).

„Skupić się bardziej na wsparciu psychologicznym” (Olsztyn).

„Dostęp do publicznych środków transportu, by łatwiej dostać się do pracy, szkoły” (Sokołów Podlaski).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

„Według mnie osoby ubogie potrzebują, przede wszystkim wsparcia psychicznego, motywacji doradztwa w codziennych problemach. Myślę, że rozmowa i wsparcie ze strony wykwalifikowanego, ale życzliwego pracownika socjalnego dla wielu ludzi miałyby większą wartość niż pieniądze” (Sokołów Podlaski).

„Dokładne kontrolowanie na co idą pieniądze z zapomogi” (Łąbinowice).

„Zwiększyć kryterium do przyznawania pomocy, nie odliczać przy przyznawaniu zasiłku stałego, zasiłku pielęgnacyjnego i podatku mieszkaniowego” (Międzychód).

Wiele osób postuluje zmianę kryterium przyznawania zasiłku:

„Zawsze się można poprawić i ubogim pomagać. Rodzinom patologicznym nie powinno należeć się wsparcie finansowe, bo ta kasa nie idzie na dzieci tylko na alkohol i papierosy, a oni umieją tylko robić dzieci. Brać 500+ a do normalnej pracy nie chce się iść. Dla takich to tylko paczki żywnościowe powinno się dawać” (Mońki).

„Opieka nad dziećmi – większy nadzór nad trudnymi rodzinami oraz reforma systemu – warunków pracy, płacy pracowników socjalnych” (Szczytno).

„Działania informacyjne, niektórzy chcieliby podzielić się np. odzieżą, innymi rzeczami, a nie mają wiedzy na temat osób potrzebujących” (Kurzętnik).

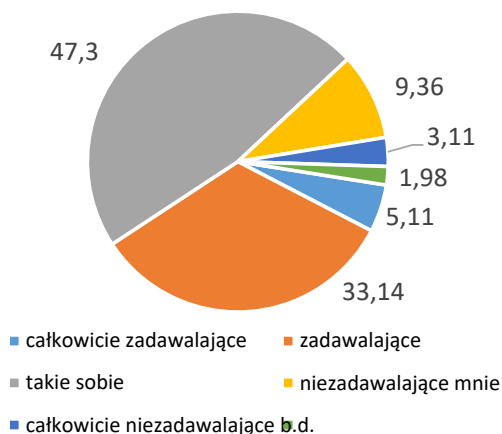
Aczkolwiek zdecydowana większość badanych wiąże działalność OPS przede wszystkim ze wsparciem finansowym, materialnym, to jednak przytaczane pojedyncze wypowiedzi wskazują, że doceniając otrzymywane wsparcie, oczekują również na inne formy wsparcia społecznego. Wybrane wypowiedzi ankietowanych nie postulują jedynie zwiększania pomocy finansowej, ale jednocześnie wskazują na potrzebę aktywizacji osób dotkniętych ubóstwem oraz poprawienie jakości funkcjonowania służb społecznych i uruchomienia zasobów obywatelskiego wsparcia.

Zadowolenie z życia

Socjodemograficzną charakterystykę ankietowanych osób uzupełnia ich subiektywna ocena jakości dotychczasowego życia. Najwięcej osób wybrało odpowiedź „takie sobie” (47,17%), co może oznaczać ocenę przeciętną, „trójkową” w skali pięciostopniowej. Na niezadawalającą i całkowicie niezadawalającą ocenę dotychczasowego życia wskazało nieco ponad 12% badanych.

Wykres 19

Procentowy rozkład odpowiedzi na pytanie o ocenę dotychczasowego życia



Źródło: ankieta NIK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W świetle przedstawionych wyżej odpowiedzi osoby, które wypełniły i zwróciły ankiety w skontrolowanych OPS jawią się jako, w większości mające podstawy edukacyjne do pracy zawodowej, oceniające przeciętnie swoje dotychczasowe życie, w większości samotne lub samotnie wychowujące dzieci, w swoim gospodarstwie domowym dysponujące standardowym wyposażeniem (elektryczność, gaz, łazienka, centralne ogrzewanie), korzystające z urządzeń dających dostęp do multimedialnej komunikacji Internet, telewizor, telefon stacjonarny (w mniejszym zakresie). Ich praca zarobkowa nie zapewnia jednak zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych opłat czynszu, elektryczności, leków, korzystania z kultury i wypoczynku.

5.4. Wydatki na wsparcie osób ubogich

5.4.1. Finansowanie wsparcia osób ubogich

Malejący udział
wydatków na pomoc
społeczną w wydatkach
gmin ogółem

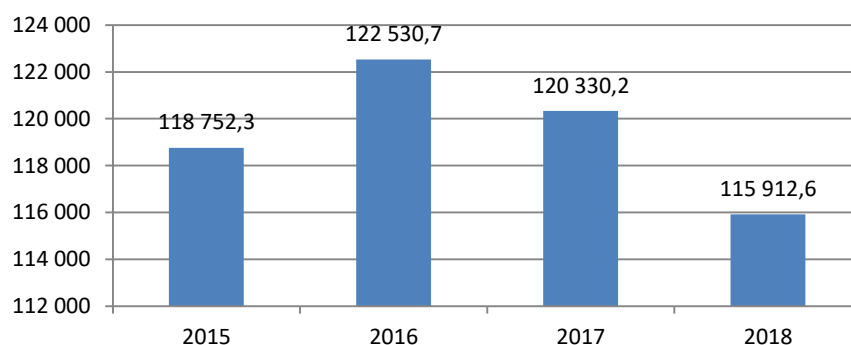
Spadek nakładów
na pomoc finansową
udzielaną z tytułu
ubóstwa

W latach 2015–2018 w skontrolowanych gminach wydatki na pomoc społeczną (dział 852) wyniosły łącznie odpowiednio: 583 187,9 tys. zł, 920 923,3 tys. zł³⁶, 540 751,4 tys. zł i 558 867,5 tys. zł i stanowiły odpowiednio 10,2%, 17,1%, 8,7% i 7,9% wydatków ogółem gmin³⁷.

Samorządy, w których przeprowadzono kontrolę w latach 2015–2018 wydatkowały na wsparcie z tytułu ubóstwa łącznie 477 525,8 tys. zł. W tym czasie ich wartość uległa zmniejszeniu o 2839,7 tys. zł, tj. o 2,4%.

Wykres nr 21

Wydatki gmin objętych kontrolą na wspieranie osób i rodzin dotkniętych ubóstwem (w tys. zł)



Źródło: wyniki kontroli NIK.

W latach 2015–2018 wydatki skontrolowanych gmin na pomoc z tytułu ubóstwa stanowiły 20,4%, 13,3%, 22,3% i 20,7% wydatków na pomoc społeczną ogółem. Najwyższe kwoty w tym okresie były wydatkowane

³⁶ Zwiększona kwota wydatków na pomoc społeczną w 2016 r. wynikała z faktu, że w dziale 852 – Pomoc społeczna ewidencjonowano m.in. środki na świadczenia związane z realizacją rządowego programu „Rodzina 500 plus”. Z dniem 1 stycznia 2017 r. do klasyfikacji budżetowej wprowadzony został dział 855 – Rodzina, w którym klasyfikowano m.in. świadczenia związane z realizacją tego programu

³⁷ Znaczący wzrost wydatków w 2016 r. wynikał z ewidencjonowania w dziale 852 roku nakładów związanych z wypłatą świadczenia wychowawczego (tzw. 500 plus), które od 2017 r. jest klasyfikowane w dziale 855 – Rodzina.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

na finansowanie zasiłków okresowych (108 608 tys. zł), zasiłków stałych (107 480 tys. zł) oraz dożywianie (70 937 tys. zł). Wydatki na zasiłki celowe wyniosły łącznie w tym okresie 45 692 tys. zł.

W corocznych wykazach potrzeb zamieszczonych w sprawozdaniach z działalności ujmowano m.in. zadania dotyczące pomocy osobom żyjącym w ubóstwie, wśród których wymieniono m.in. opłacenie pobytu w domach pomocy społecznej, zasiłki stałe, okresowe i celowe, dożywianie uczniów w szkołach. Wydatkowane kwoty wynikały z założeń zawartych w planach finansowych. Jednak nie wszystkie zgłaszane potrzeby w zakresie pomocy społecznej w rocznych sprawozdaniach z działalności były w pełni realizowane.

Przykład

MOPS Gniezno: W sprawie utworzenia ogrzewalni dla osób bezdomnych podjęto działania polegające na opracowaniu kosztorysu remontu i dostosowaniu nieruchomości. Ze względu na znaczne koszty, brak środków w budżecie oraz funkcjonowanie na terenie Gniezna schroniska dla bezdomnych nie podjęto realizacji tego zadania. W sprawie pozyskania lokali, w tym tworzenia kolejnych mieszkań chronionych zrealizowano inwestycję polegającą na wybudowaniu dwóch budynków mieszkalnych, w których dwóm lokalom nadano status mieszkań chronionych. W ramach realizacji potrzeby rozwijania środowiskowych form pomocy w 2019 r. m.in. MOPS podpisał umowę na realizację programu pn. „Usługi opiekuńcze dla osób niepełnosprawnych”, a miasto Gniezno otrzymało dofinansowanie na realizację w 2020 r. projektu pn. „Gnieźnieński Klub Seniora” dla 75 seniorów. Zgłoszoną potrzebę rozwoju usług asystentury rodzinnej realizował MOPS zatrudniając asystentów rodziny w ramach projektów pn. „Asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej” i pn. „Aktywne włączanie mieszkańców miasta Gniezna”.

Badając dokumentację dotyczącą ponoszonych nakładów na pomoc osobom ubogim, w jednej ze skontrolowanych jednostek (**MOPS w Jezioranach**) NIK ustaliła, że w sprawozdaniach przesyłanych do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (MPIPS-03) oraz Ocenach zasobów za 2016 r. i 2017 r. wskazano nieprawidłowe kwoty w zakresie wydatków na zasiłki stałe w następującym zakresie (1,5 tys. zł w 2016 r. oraz 4,1 tys. zł w 2017 r.).

5.4.2. Tendencje w kategoriach finansowego wsparcia osób ubogich

Porównując lata 2015 i 2018 nastąpił spadek wydatków na rzecz osób ubogich o 2,4%. Należy jednak pamiętać, że w tym samym czasie w skontrolowanych gminach liczba osób objętych pomocą z tytułu ubóstwa uległa zmniejszeniu o 34,9% i podobna tendencja dotyczyła również innych środowisk korzystających z pomocy społecznej.

Odnotowano spadek nakładów w następujących kategoriach: zasiłki okresowe (o 32,3%), zasiłki celowe (o 30,6%) i zapewnienie posiłków (o 16,3%).

Zmiany w wysokości
wydatków
na świadczenia

Wzrost wydatków dotyczył następujących instrumentów wsparcia: wydatki na schronienie (o 153,2%), usługi opiekuńcze (o 49%), pobyt w DPS (o 32,7%), składki na ubezpieczenie zdrowotne (o 17%), sprawienie pogrzebu (o 12,6%) i zasiłki stałe (o 7,2%).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Kierownicy kontrolowanych jednostek niejednokrotnie wskazywali na problemy związane z finansowymi aspektami przyznawanej pomocy osobom ubogim.

Przykłady

MOPR w Toruniu: Według dyrektora konieczne jest wprowadzenie precyzyjnych zapisów dotyczących dokumentowania dochodów przy pracy niezgłoszonej do ubezpieczeń społecznych, gdyż klienci pomocy społecznej dochody z pracy dorywczej (najczęściej bardzo niskie) wykazują jedynie w oświadczeniu, co ze względu na brak wskazania pracodawcy uniemożliwia pracownikom socjalnym jakąkolwiek weryfikację. Fakt uzyskiwania znacznie wyższych dochodów przez te osoby, niż wykazane w oświadczeniach, jest „wielokrotnie podnoszony w różnych skargach i donosach kierowanych pod adresem MOPR”.

MOPS w Olsztynie: Dyrektor tej placówki wskazał na brak wystarczającego wsparcia finansowego ze strony budżetu państwa na poradnictwo specjalistyczne, głównie psychologiczne, wysokie koszty utrzymania podopiecznych w DPS, jak również dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej, które musi ponosić gmina.

5.5. Rozwiązania organizacyjne

W skontrolowanych ośrodkach zadania związane z niesieniem pomocy osobom dotkniętym ubóstwem były wykonywane przez pracowników socjalnych zatrudnionych w ramach komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za pomoc środowiskową (np. Działu Pomocy Środowiskowej w OPS w Mońkach, Działu Pomocy Środowiskowej i Świadczeń w MOPS Rzeszowie czy Działu Pracy Socjalnej i Świadczeń Pieniężnych w MOPR w Ostrołęce).

W mniejszych placówkach, zatrudniających do ok. 10 osób nie skorzystano z możliwości przewidzianych w art. 110a ustawy *o pomocy społecznej* dotyczących utworzenia zespołów realizujących zadania w zakresie pracy socjalnej, usług pomocy społecznej lub oba te zadania.

Realizacja zadań na rzecz ograniczenia ubóstwa w ramach szeroko rozumianej pracy socjalnej

W dokumentach organizacyjnych (statut, regulamin ośrodka), jak również w indywidualnych zakresach czynności poszczególnych pracowników socjalnych w niewielkich gminach nie wyszczególniono zagadnień związanych wprost z ograniczeniem zjawiska ubóstwa. Tłumaczono to tym, że z uwagi na małą liczbę pracowników socjalnych teren ich działania nie ma możliwości tworzenia zespołów lub przyporządkowania poszczególnym pracownikom odrębnych rodzajów dysfunkcji w tym ubóstwa. Zatrudnieni w ośrodkach pracownicy socjalni realizowali powierzone im zadania wynikające z ustawy *o pomocy społecznej*, w tym również dotyczące osób żyjących w ubóstwie, z uwzględnieniem wyznaczonych rejonów działania.

Kwalifikacje pracowników OPS zgodne z wymogami ustawowymi

Wszyscy pracownicy zatrudnieni w skontrolowanych OPS posiadali kwalifikacje uprawniające do wykonywania zawodu pracownika socjalnego, określone w art. 116 ustawy *o pomocy społecznej*.

Nie w każdej placówce ich liczba pracowników socjalnych była zgodna z wymogami zawartymi w art. 110 ust. 11 i 12 tejże ustawy. OPS jest zobowiązany zatrudniać pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na 2000 mieszkańców lub proporcjonalnie do liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących, objętych pracą socjalną w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących. Nieprawidłowość w ww. zakresie dotyczyła czterech na 21 skontrolowanych jednostek.

Nieprawidłowości dotyczące liczby pracowników socjalnych

Przykłady

GOPS w Lubiczu: Stan zatrudnienia pracowników socjalnych w GOPS w latach 2017–2019 (I połowa) wynosił od 10 do 11 osób i wg stanu na koniec lat 2017 i 2018 nie spełniał wymogów określonych w art. 110 ust. 11 ustawy *o pomocy społecznej*. Według stanu na 30 czerwca 2019 r. Ośrodek spełniał powyższy wymóg w odniesieniu do liczby rodzin objętych pracą socjalną.

MGOPS w Rydzynie: W latach 2017–2018 OPS zatrudniał niewystarczającą liczbę pracowników socjalnych. Liczba mieszkańców gminy wyniosła w tych latach odpowiednio 9229 i 9437 osób, a liczba rodzin objętych pracą socjalną wyniosła odpowiednio 276 i 270 rodzin, natomiast OPS zatrudniał czterech pracowników socjalnych. Tym samym na jednego pracownika socjalnego przypadało w 2017 r. 2307 mieszkańców oraz 69 rodzin i osób samotnie gospodarujących, a w 2018 r. 2359 mieszkańców oraz 66 rodzin i osób samotnie gospodarujących.

Pracownicy socjalni posiadali odpowiednie przygotowanie do wykonywania zadań z zakresu pomocy społecznej i korzystali ze szkoleń i innych form doskonalenia zawodowego. Mając na celu podnoszenie kwalifikacji w okresie objętym kontrolą regularnie uczestniczyli oni w szkoleniach specjalistycznych związanych m.in. z problematyką ubóstwa. Każdy z pracowników socjalnych miał możliwość brania udziału w szkoleniach.

Szkolenia jako forma podnoszenia kwalifikacji pracowników socjalnych

Przykłady

MOPS w Olsztynie: Pracownicy socjalni uczestniczyli w łącznie 16 formach doskonalenia zawodowego (studia z zakresu pedagogiki – cztery osoby, studia podyplomowe z zakresu socjoterapii – jedna osoba, specjalizacja I stopnia w zawodzie pracownik socjalny – trzy osoby oraz 13 szkoleń – 159 osób). Dotyczyły m.in. aktywizacji społecznej i zawodowej osób wykluczonych oraz zagrożonych wykluczeniem społecznym, indywidualnego programu wychodzenia z bezdomności, pracy z trudnym klientem, aktywizacji ukierunkowanej na wzmacnianie aktywności społecznej, programu operacyjnego pomocy żywnościowej 2014–2020 i nowych standardów w zakresie schronisk, noclegowni i ogrzewalni.

MGOPS w Rydzynie: w okresie objętym kontrolą pracownicy socjalni nie uczestniczyli w szkoleniach czy seminariach podnoszących ich kwalifikacje problematyki dotyczącej wyłącznie ubóstwa ponieważ, jak wyjaśniła dyrektor jednostki, problem ubóstwa w gminie jest z roku na rok coraz mniejszy i w związku z tym, uwaga pracowników skupiona była na szkoleniach podnoszących ich wiedzę i kompetencje z zakresu takich problemów społecznych jak przemoc w rodzinie, uzależnienia, zaburzenia psychiczne czy problemy opiekuńczo-wychowawcze. W okresie, w którym problem ubóstwa był na terenie

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

gminy bardziej nasilony, pracownicy uczestniczyli w takich szkoleniach jak np. „Podejście skoncentrowane na rozwiązaniach w pracy socjalnej”, „Trudny klient pomocy społecznej” czy „Narzędzie pracy pracownika socjalnego – kontrakt socjalny”.

Informacje o organizacji szkoleń najczęściej otrzymywane były pocztą elektroniczną, a następnie przekazywane były do kierowników poszczególnych działów, ci zaś informowali podległych pracowników. Pracownicy również samodzielnie poszukiwali szkoleń, w których chcieliby wziąć udział.

Dobra praktyka

MOPR w Toruniu: Jako przykład rozwiązania organizacyjnego tej kwestii można wskazać Ośrodek Pomocy Społecznej w Toruniu, w którym od 1 maja 2019 r. w zostało utworzone Stanowisko ds. Wsparcia Metodycznego, do zadań którego należało m.in. gromadzenie informacji na temat szkoleń dla pracowników MOPR. Dyrektorzy posiadali zabezpieczone w budżetach odpowiednie środki finansowe na pokrycie kosztów szkoleń.

Poradnictwo
superwizyjne
stosowane w połowie
ze skontrolowanych
placówek.

Art. 121a ustawy *o pomocy społecznej* wprowadził możliwość korzystania przez pracowników socjalnych z poradnictwa superwizyjnego i przeciwdziałania wypaleniu zawodowemu. Badania NIK wykazały, że w 10 z 21 skontrolowanych ośrodków, głównie w dużych miastach, pracownicy uczestniczyli w superwizji.

Przykłady

MOPS w Rzeszowie: W 2017 r. odbyło się dziewięć szkoleń superwizyjnych, w których uczestniczyło 115 pracowników socjalnych, w 2018 r. w ośmiu szkoleniach uczestniczyło 80 osób, natomiast w I połowie 2019 r. w dwóch szkoleniach uczestniczyło 39 pracowników MOPS w Rzeszowie.

MOPS w Olsztynie: Ośrodek zorganizował szkolenie dwóch pracowników socjalnych w zakresie superwizji. W 2019 r. Ośrodek przystąpił do realizacji programu „Wdrożenie usprawnień organizacyjnych w pracy Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Olsztynie”, nakierowanych na poprawę obsługi klienta. W ramach tego programu, w okresie marzec-maj 2020 r., planowane jest przeprowadzenie grupowej superwizji pracy socjalnej dla zatrudnionych w nim 60 pracowników socjalnych.

MOPS w Tłuszczu: Od maja 2018 r. do września 2019 r., w ramach Projektu „Skuteczne pomaganie” współfinansowanego przez Unię Europejską, realizowane były comiesięczne sesje superwizyjne z udziałem pracowników socjalnych.

Rozwiązując ten problem w mniejszych ośrodkach przyjęto inne rozwiązania.

Dobra praktyka

OPS w Sokołowie Podlaskim: w sytuacjach trudnych czy kontrowersyjnych pracownicy socjalni mogli skorzystać z porad prawnika lub psychologa w miejscowym Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie.

Warto też zwrócić uwagę na rozwiązania w Wielkiej Brytanii, gdzie wydany został poradnik dla pracowników socjalnych do pracy z osobami żyjącymi w ubóstwie.

Poradnik przeciwdziałania ubóstwu („Antipoverty practice guide”)

Brytyjskie Stowarzyszenie Pracowników Socjalnych wydało specjalny poradnik dotyczący pracy z osobami dotkniętymi ubóstwem. Poradnik został opracowany we współpracy z m.in. pracownikami socjalnymi, naukowcami i przedstawicielami beneficjentów pomocy, z uwzględnieniem aktualnej literatury fachowej.

Poradnik zawiera:

- podstawy teoretyczne problemu ubóstwa i sposobu, w jaki przeżywane doświadczenie deprivacji wpływa na poczucie wartości ludzi oraz na ich zdrowie psychiczne, rodzicielstwo i uczestnictwo w społeczeństwie;
- problematykę wpływu ograniczeń finansowych na możliwość zaspokojenia potrzeb osób ubogich przez pracowników socjalnych;
- praktyczne, oparte na wiedzy podejścia do pracy z osobami dotkniętymi ubóstwem, w tym znaczenie podejścia opartego na relacjach, jak również umiejętności i wiedzę potrzebną do przeciwdziałania ubóstwu.

Źródło: BASW and CWIP. (2019). Anti-poverty Practice Guide for Social Work. Birmingham. British Association of Social Workers.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Celem głównym kontroli było ustalenie, czy gminy podejmowały skuteczne działania mające na celu ograniczenie ubóstwa na ich terenie?
Cele szczegółowe	Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania: 1. Czy gminy rzetelnie identyfikowały mieszkańców zagrożonych i żyjących w ubóstwie oraz projektowały adekwatne działania na rzecz jego ograniczenia? 2. Czy OPS prawidłowo realizowały działania mające na celu wychodzenie z ubóstwa? 3. Czy efekty podejmowanych działań zmierzających do ograniczenia ubóstwa były trwałe?
Zakres podmiotowy	Badania kontrolne zostały przeprowadzone w 21 jednostkach – ośrodkach pomocy społecznej, które w gminach wykonują zadania z zakresu pomocy społecznej.
Kryteria kontroli	Kontrolę przeprowadzono z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności i rzetelności.
Okres objęty kontrolą	2017–2019 (I półrocze).
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zasięgnięto informacje w sprawie działań wspierających mających na celu ograniczenie ubóstwa, obejmujących m.in. realizację programów wieloletnich oraz programów resortowych. Uzyskano również informacje dotyczące monitoringu i analiz skuteczności poszczególnych programów oraz kluczowych problemów w realizacji działań pomocowych na rzecz osób ubogich. Z 30 ośrodków pomocy społecznej funkcjonujących na terenie nieobjętych kontrolą uzyskano informacje na temat oferowanej i udzielanej pomocy osobom żyjącym w ubóstwie oraz działaniach podejmowanych na rzecz ograniczenia tego zjawiska.
Pozostałe informacje	Kontrola pt. <i>Pomoc świadczona przez gminy osobom żyjącym w ubóstwie</i> (P/19/041) została podjęta z inicjatywy własnej NIK. W kontroli uczestniczyły: Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny oraz sześć Delegatur NIK w: Białymstoku, Bydgoszczy, Olsztynie, Opolu, Poznaniu i Rzeszowie. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 18 czerwca do 18 października 2019 r. W ramach postępowania kontrolnego na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o NIK³⁸ skierowano wystąpienia pokontrolne do kierowników wszystkich 21 jednostek kontrolowanych. W ocenach³⁹ kontrolowanej działalności zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, przyjęto ocenę opisową z uwzględnieniem m.in. następujących czynników:

³⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.

³⁹ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

ZAŁĄCZNIKI

- podejmowanie przez gminę działań mających na celu ograniczenie skali ubóstwa na jej terenie;
- identyfikacja mieszkańców gminy zagrożonych i żyjących w ubóstwie;
- projektowanie adekwatnych działań na rzecz ograniczenia tego zjawiska;
- realizacja działań, wynikających z zadań ustawowych oraz stanowiących dobre praktyki, mających na celu wychodzenie z ubóstwa;
- przeprowadzanie oceny efektów i ewaluacji skuteczności działań pomocowych zmierzających do ograniczenia ubóstwa.

W wystąpieniach do kierowników jednostek sformułowano łącznie 19 wniosków pokontrolnych, z których dziewięć zostało zrealizowanych oraz 10 jest w trakcie realizacji.

Kierownicy kontrolowanych ośrodków pomocy społecznej nie zgłosili zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych.

Badania kontrolne zostały pogłębione badaniami ankietowymi. Anonimowe ankiety skierowano do 630 osób korzystających ze wsparcia OPS z tytułu ubóstwa. Wypełnione ankiety odesłało 353 osoby (56%). Wyniki ankiety zostały – na zlecenie NIK – opracowane przez prof. UW dr hab. Krystynę Ostrowską.

W kontroli ustalono finansowe nieprawidłowości na kwotę 5,6 tys. zł, zakwalifikowane jako finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości (szczegóły w rodz. 5.4.1. Finansowanie wsparcia osób ubogich).

Finansowe rezultaty kontroli

Wykaz jednostek skontrolowanych

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Ostrołęce ul. Generała Józefa Hallera 12 07-410 Ostrołęka	Elżbieta Mierzejewska-Nicewicz
		Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Sokołowie Podlaskim ul. Lipowa 52 08-300 Sokołów Podlaski	Dorota Pykało
		Ośrodek Pomocy Społecznej w Tłuszczu ul. Warszawska 10 05-240 Tłuszcz	Katarzyna Rostek

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
2.	Delegatura NIK w Białymstoku	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łomży ul. Dworna 23b 18-400 Łomża	Wiesław Jagielak
		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Mońkach ul. Wyzwolenia 12 19-00 Mońki	Mariusz Popowski
		Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Brańsku ul. Kościuszki 19 17-120 Brańsk	Anna Bachurek
3.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Toruniu ul. Konstytucji 3 maja 40c 87-100 Toruń	Jarosław Bochenek
		Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Lubiczu ul. Toruńska 56 87-162 Lubicz	Anna Sikorska
4.	Delegatura NIK w Olsztynie	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Olsztynie al. Marszałka Józefa Piłsudskiego 61a 10-449 Olsztyn	Elżbieta Skaskiewicz
		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Szczytnie ul. Bohaterów Westerplatte 12 12-100 Szczytno	Hanna Bojarska
		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Jezioranach ul. Kajki 20 11-320 Jeziorany	Danuta Szczygło
		Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Kurzętniku ul. Dworcowa 8 13-300 Kurzętnik	Grażyna Deranek
5.	Delegatura NIK w Opolu	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Opolu ul. Armii Krajowej 36 45-071 Opole	Zdzisław Markiewicz
		Ośrodek Pomocy Społecznej w Nysie ul. Komisji Edukacji Narodowej 1a 48-300 Nysa	Kamila Ferdyn
		Ośrodek Pomocy Społecznej w Łąbinowicach ul. Tadeusza Zawadzkiego 33 48-316 Łąbinowice	Elwira Iberat

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
6.	Delegatura NIK w Poznaniu	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Gnieźnie ul. Dworcowa 7 62-200 Gniezno	Anna Adamczak
		Ośrodek Pomocy Społecznej w Międzychodzie ul. Marszałka Piłsudskiego 2 64-400 Międzychód	Aneta Gierszewska
		Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Rydzynie ul. Rzeczypospolitej 9 64-130 Rydzyna	Inga Kaminiarz
7.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Rzeszowie ul. Jagiellońska 26 35-025 Rzeszów	Marek Golubowicz
		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej Przeworsku ul. Krakowska 30 37-200 Przeworsk	Anna Darecka
		Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej Jasło ul. Szkolna 25 38-200 Jasło	Dorota Lignar

Wystąpienia pokontrolne skierowane przez NIK do wymienionych powyżej jednostek są dostępne na stronie internetowej NIK (www.nik.gov.pl)

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Pomoc społeczna

Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. 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 art. 2 ustawy *o pomocy społecznej*). Art. 3 tejże ustawy stanowi, że zadaniem pomocy społecznej jest zapobieganie trudnym sytuacjom życiowym (w tym ubóstwu) przez podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem. Pomoc społeczna polega np. na⁴⁰:

- analizie i ocenie zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej (ważne jest rozpoznanie wieloaspektowe, tj. problemowe, terenowe i osobowe);
- realizacji zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb społecznych;
- rozwijaniu nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb (pomoc społeczna nie powinna ograniczać się tylko do form zaproponowanych przez ustawodawcę, lecz zgodnie z zasadą innowacyjności i kreatywności poszukiwać nowych form pomocy społecznej).

Gmina jest zobowiązana do przygotowania, w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej, oceny zasobów pomocy społecznej, obejmujących w szczególności: infrastrukturę, kadre, organizacje pozarządowe i nakłady finansowe na zadania pomocy społecznej⁴¹. Ocena ta wraz z rekomendacjami jest podstawą planowania budżetu na następny rok. Gmina opracowuje też strategię rozwiązywania problemów społecznych, która zawiera diagnozę sytuacji społecznej, prognozę zmian w okresie objętym strategią, cele strategiczne projektowanych zmian, kierunki niezbędnych działań, sposoby realizacji strategii i jej ramy finansowe, a także wskaźniki realizacji działań⁴².

Organizacja pomocy społecznej w gminach

Zadania gminy w zakresie pomocy społecznej (własne i zlecone) wykonywane są przez ośrodki pomocy społecznej – jednostki budżetowe gminy podporządkowane wójtowi (burmistrzowi lub prezydentowi). Głównym zadaniem ośrodków pomocy społecznej jest ustalanie uprawnień do świadczeń i ich przyznawanie. Ośrodki zajmują się np. analizą zjawisk wywołujących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej, tworzeniem i rozbudową infrastruktury socjalnej, koordynacją

⁴⁰ Art. 15 pkt 4–6 ustawy *o pomocy społecznej*.

⁴¹ Art. 16a ustawy *o pomocy społecznej*.

⁴² Art. 16b ustawy *o pomocy społecznej*.

wykonywania gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Rada gminy, biorąc pod uwagę przedstawiane przez kierownika ośrodka potrzeby w zakresie pomocy społecznej, opracowuje i kieruje do wdrożenia lokalne programy pomocy społecznej (zadanie to może zostać zlecone kierownikowi OPS). Kierownik ośrodka składa co roku radzie gminy sprawozdania z działalności i przedstawia potrzeby w zakresie pomocy społecznej. Sprawozdanie jest podstawą do przygotowania i wdrożenia lokalnych programów z zakresu pomocy społecznej⁴³.

W wyniku nowelizacji ustawy *o pomocy społecznej*⁴⁴, z dniem 5 października 2015 r. do zadań własnych gminy o charakterze nieobowiązkowym wprowadzono nowe zadanie: opracowanie i realizację projektów socjalnych. Zgodnie z definicją, projektem socjalnym jest zespół działań mających na celu poprawę sytuacji życiowej osób, rodzin, grup zagrożonych ubóstwem, marginalizacją i wykluczeniem społecznym⁴⁵.

Działania gminy na rzecz ludzi żyjących w ubóstwie w znacznym stopniu obejmują aktywność na rzecz osób starszych, jako jednych z głównych beneficjentów świadczeń z tego tytułu. Obowiązująca od 1 stycznia 2016 r. ustawa *o osobach starszych*, definiująca osobę starszą jako osobę, która ukończyła 60 rok życia⁴⁶, zobowiązuje organy administracji publicznej, państwowe jednostki organizacyjne oraz inne organizacje zaangażowane w kształtowanie sytuacji osób starszych do prowadzenia monitoringu sytuacji osób starszych. Monitoringiem tym obejmuje się np.: sytuację demograficzną, dochodową, rodzinną i strukturę gospodarstw domowych, warunki mieszkaniowe, stan zdrowia, dostępność i poziom usług socjalnych, w tym opiekuńczych oraz równe traktowanie i przeciwdziałanie dyskryminacji ze względu na wiek.

Ubóstwo jest od lat głównym powodem przyznania wsparcia z pomocy społecznej. Świadczenia z pomocy społecznej udzielane są na wniosek osoby zainteresowanej, jej przedstawiciela ustawowego, innej osoby za zgodą osoby zainteresowanej lub jej przedstawiciela ustawowego. Pomoc społeczna może być też udzielana z urzędu⁴⁷. Pomocy społecznej udziela się osobom i rodzinom w szczególności z powodu: ubóstwa, sieroctwa, bezdomności, bezrobocia, niepełnosprawności, długotrwałej lub ciężkiej choroby, przemocy w rodzinie, potrzeby ochrony ofiar handlu ludźmi, potrzeby ochrony macierzyństwa lub wielodzietności, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych, trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt

⁴³ Art. 110 ust. 1, 3–4, 7 i 9–10 ustawy *o pomocy społecznej*.

⁴⁴ Art. 17 ust. 2 pkt 3a ustawy *o pomocy społecznej* dodany ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy *o pomocy społecznej* (Dz. U. poz. 1310) z dniem 5 października 2015 r.

⁴⁵ Art. 6 pkt 18 ustawy *o pomocy społecznej*, dodany ww. ustawą.

⁴⁶ Art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 11 września 2015 r. *o osobach starszych* (Dz. U. poz. 1705).

⁴⁷ Art. 102 ustawy *o pomocy społecznej*.

czasowy, trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, alkoholizmu lub narkomanii, zdarzenia losowego i sytuacji kryzysowej, klęski żywiołowej lub ekologicznej⁴⁸.

Przyznawanie świadczeń

Przyznawanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej⁴⁹. Terminy prowadzenia postępowań określa kpa⁵⁰. W przypadku niezakończania sprawy w terminie, organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin zakończenia sprawy (również w przypadku zwłoki w zakończeniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu)⁵¹ oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia⁵².

Wydanie decyzji nie wymaga udzielenie świadczeń w postaci interwencji kryzysowej, pracy socjalnej, poradnictwa, uczestnictwa w zajęciach klubu samopomocy, a także przyznania biletu kredytowego⁵³. Postępowanie dotyczące wydawania decyzji administracyjnych reguluje kpa⁵⁴. Wszystkie decyzje wymagają uzasadnienia⁵⁵. Decyzje w sprawach pomocy społecznej mają charakter konstytutywny, czyli wywołują skutki prawne od dnia, w którym stały się ostateczne (np. nie mogą pozbawiać adresata świadczenia z mocą wsteczną). Wzruszenie decyzji tworzących prawa nabyte dla stron może nastąpić przez wydanie decyzji⁵⁶. Decyzja zmieniająca⁵⁷ lub uchylająca pierwotną decyzję przyznającą prawo do określonych świadczeń z pomocy społecznej, ma również charakter konstytutywny (nie działa wstecz).

U osób i rodzin korzystających lub ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej pracownik socjalny przeprowadza rodzinny wywiad środowiskowy, w celu ustalenia ich sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej⁵⁸. Czynność ta powinna zostać przeprowadzona w ciągu 14 dni roboczych od zgłoszenia wniosku lub wszczęcia sprawy z urzędu⁵⁹. Powinien on zawierać m.in. diagnozę sytuacji osoby ubiegającej się o pomoc oraz wnioski odnośnie zasadności przyznania pomocy oraz jej form i zakresu, składające się na plan pomocy⁶⁰.

⁴⁸ Art. 7 ustawy o pomocy społecznej.

⁴⁹ Art. 106 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

⁵⁰ Art. 35 kpa.

⁵¹ Jak wyżej – art. 36.

⁵² Jak wyżej – art. 36. Prawo do wniesienia ponaglenia zostało wprowadzone ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – *Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 935) obowiązującej od 1 czerwca 2017 r.

⁵³ Art. 106 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

⁵⁴ Art. 104–113 (rozdział 7) kpa.

⁵⁵ Art. 107 § 1 pkt 6 kpa, z wyjątkami wskazanymi w § 4 i 5.

⁵⁶ Na podstawie art. 155 lub 161 kpa.

⁵⁷ Wydana na podstawie art. 106 ustawy o pomocy społecznej.

⁵⁸ Jak wyżej – art. 107.

⁵⁹ Zgodnie z § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie *rodzinnego wywiadu środowiskowego* (Dz. U. z 2017r. poz. 1788).

⁶⁰ Zgodnie z § 2 ust. 5 rozporządzenia w sprawie *rodzinnego wywiadu środowiskowego*, w ramach przeprowadzonego wywiadu pracownik socjalny dokonuje analizy i oceny sytuacji danej osoby lub rodziny i formułuje wnioski z nich wynikające, stanowiące podstawę planowania pomocy.

Niewyrażenie zgody na przeprowadzenie wywiadu czy też odmowa złożenia oświadczenia o dochodach i stanie majątkowym stanowi podstawę wydania decyzji o odmowie przyznania świadczenia⁶¹. Odmawiając przyznania pomocy, organ obowiązany jest wykazać, na jakiej podstawie oparł swoje twierdzenie i jakie są przesłanki odmowy. Stronie niezadowolonej z rozstrzygnięcia służy prawo do wniesienia odwołania od decyzji⁶². W trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję. Z dniem doręczenia organowi administracji publicznej oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania, decyzja staje się ostateczna i prawomocna⁶³.

Kryteria dochodowe oraz kwoty świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej ustala rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lipca 2018 r.⁶⁴ Od 1 października 2018 r. kryterium dochodowe dla osoby samotnie gospodarującej wynosi 701 zł, a dla osoby w rodzinie – 528 zł⁶⁵. Poprzednie stawki (obowiązujące od 1 października 2015 r.) wynosiły odpowiednio: 634 zł i 514 zł⁶⁶. Powyższe wartości stanowią ustawową granicę ubóstwa. Osoby je spełniające uprawnione do zwrócenia się o wsparcie finansowe z pomocy społecznej. Kryteria dochodowe dla świadczeń z pomocy społecznej podlegają weryfikacji co 3 lata. W drodze uchwały rada gminy może podwyższyć kwoty uprawniające do zasiłków okresowego i celowego.

W praktyce ustalenie dochodu jest źródłem wielu pytań i wątpliwości. Warto tu mieć na uwadze stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z dnia 28 października 2016 (sygn. akt I OSK 3026/15) uznał, iż „ogólna definicja dochodu dla celów pomocy społecznej ujęta została w art. 8 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym dochodem jest każdy przychód bez względu na tytuł i źródło jego uzyskania, pomniejszony jedynie o obciążenie podatkiem dochodowym od osób fizycznych, składki na ubezpieczenie zdrowotne i społeczne oraz kwoty alimentów świadczonych na rzecz innych osób. Warunkiem uznania środków pieniężnych za dochód jest przychód, czyli określone przysporzenie finansowe. Ustawodawca nie definiuje przychodu, nie łączy go z działalnością zarobkową, wręcz przeciwnie – traktuje go bardzo szeroko niezależnie od źródła

W myśl § 2 ust. 4 ww. rozporządzenia pracownik socjalny, przeprowadzając wywiad, bierze pod uwagę indywidualne cechy, sytuację osobistą, rodzinną, dochodową i majątkową osoby samotnie gospodarującej lub osób w rodzinie, mogące mieć wpływ na rodzaj i zakres przyznawanej im pomocy. Zgodnie natomiast z kwestionariuszem rodzinnego wywiadu środowiskowego, którego wzór stanowi załącznik do rozporządzenia w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego, w planach pomocy określa się formy i zakres proponowanej pomocy.

⁶¹ Art. 107 ust. 4a–5 ustawy o pomocy społecznej.

⁶² Art. 127 kpa.

⁶³ Art. 127a. § 1 i 2 został dodany w wyniku nowelizacji ustawy – *Kodeks postępowania administracyjnego* obowiązującej od 1 czerwca 2017 r.

⁶⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lipca 2018 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. poz. 1358). Wcześniej obowiązywało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. poz. 1058).

⁶⁵ Jak wyżej – § 1 pkt 1 lit. a i b.

⁶⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej (Dz. U. poz. 1058). Uchylone z dniem 1 października 2018 r.

i tytułu jego otrzymania. Takie ujęcie pozwala zaliczyć do dochodu różne przysporzenia, które na podstawie odrębnych przepisów nie są kwalifikowane jako dochód. Przykładowo można wymienić zwrot nadpłaconego podatku, przyznanie kredytu czy odszkodowanie z tytułu wypadku (por. I. Sierpowska, *Pomoc społeczna, Komentarz*, LEX 2014)."

Przyznawanie w zróżnicowanych formach pomocy z tytułu ubóstwa stanowi zadanie własne gminy o charakterze obowiązkowym. Katalog świadczeń pomocy pieniężnej i niepieniężnej zamieszczony jest w art. 36 i 38 ustawy o pomocy społecznej.

Pomoc z tytułu ubóstwa ustawowego może być udzielana przez gminę w formach pieniężnych i niepieniężnych, do których zaliczamy przede wszystkim:

Świadczenia pieniężne

Zasiłek celowy – jest to pomoc fakultatywna przyznawana na zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej, w szczególności na pokrycie części lub całości kosztów zakupu żywności, leków i leczenia, opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, a także kosztów pogrzebu. Osobom bezdomnym i innym osobom nieposiadającym dochodu oraz możliwości uzyskania świadczeń zdrowotnych może być przyznany zasiłek celowy na pokrycie części lub całości wydatków na świadczenia zdrowotne. Zasiłek celowy może być przyznany również w formie biletu kredytowanego, może być przyznany również w celu realizacji postanowień kontraktu socjalnego. Wówczas może być wypłacany niezależnie od dochodu, przez okres do dwóch miesięcy od dnia, w którym osoba objęta kontraktem socjalnym, w trakcie jego realizacji, stała się osobą zatrudnioną. Osobie albo rodzinie, które poniosły straty w wyniku zdarzenia losowego może być przyznany zasiłek celowy na pokrycie wydatków powstałych w wyniku zdarzenia losowego. W takim przypadku może być przyznany niezależnie od dochodu i może nie podlegać zwrotowi. Kolejną formą pomocy jest zasiłek celowy na pokrycie wydatków związanych z klęską żywiołową lub ekologiczną. Może być przyznany osobie albo rodzinie, które poniosły straty w wyniku klęski żywiołowej lub ekologicznej. Również może stanowić pomoc bezzwrotną, a udzielony niezależnie od dochodu. W szczególnie uzasadnionych przypadkach osobie albo rodzinie o dochodach przekraczających kryterium ustawowe – w wysokości nieprzekraczającej odpowiednio kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej lub rodziny może być przyznany specjalny zasiłek celowy, jako świadczenie, które nie podlega zwrotowi. Inną formą jest zasiłek celowy na zasadach zwrotu, który może być przyznany w szczególnie uzasadnionych przypadkach osobie albo rodzinie o dochodach przekraczających kryterium dochodowe, ale pod warunkiem zwrotu części lub całości kwoty zasiłku (art. 39–40 ustawy o pomocy społecznej).

Zasiłek okresowy – przysługuje w szczególności ze względu na długotrwałą chorobę, niepełnosprawność, bezrobocie, możliwość utrzymania lub nabycia uprawnień do świadczeń z innych systemów zabezpieczenia społecznego osobie samotnie gospodarującej, której dochód jest niższy

od kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej lub rodziny, której dochód jest niższy od kryterium dochodowego rodziny. Jego wysokość ustala się w przypadku osoby samotnie gospodarującej – do wysokości różnicy między kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej a dochodem tej osoby, z tym że kwota zasiłku nie może być wyższa niż 418 zł miesięcznie, natomiast w przypadku rodziny – do wysokości różnicy między kryterium dochodowym rodziny a dochodem tej rodziny. Kwota zasiłku okresowego nie może być niższa niż 20 zł miesięcznie oraz 50 % różnicy między kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej a dochodem tej osoby lub kryterium dochodowym rodziny a dochodem tej rodziny. W przypadku podjęcia zatrudnienia przez osobę objętą kontraktem socjalnym pobierającą zasiłek okresowy, może być on wypłacany nadal niezależnie od dochodu, do dnia wynikającego z decyzji przyznającej zasiłek okresowy, nie dłużej jednak niż do dwóch miesięcy od dnia, w którym osoba została zatrudniona. W szczególnie uzasadnionych przypadkach osobie albo rodzinie o dochodach przekraczających kryterium dochodowe, ale pod warunkiem zwrotu części lub całości kwoty, może być przyznany zasiłek okresowy na zasadach zwrotu (art. 38 i art. 41 pkt 2 ustawy *o pomocy społecznej*).

Zasiłek stały – przysługuje pełnoletniej osobie samotnie gospodarującej, niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy, jeżeli jej dochód jest niższy od kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej lub pełnoletniej osobie pozostającej w rodzinie, niezdolnej do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnej do pracy, jeżeli jej dochód, jak również dochód na osobę w rodzinie są niższe od kryterium dochodowego na osobę w rodzinie. Świadczenie to się w wysokości: w przypadku osoby samotnie gospodarującej – różnicy między kryterium dochodowym osoby samotnie gospodarującej a dochodem tej osoby, z tym że kwota zasiłku od dnia 1 października 2018 r. nie może być wyższa niż 645 zł miesięcznie, natomiast w przypadku osoby w rodzinie – różnicy między kryterium dochodowym na osobę w rodzinie a dochodem na osobę w rodzinie. Kwota zasiłku stałego nie może być niższa niż 30 zł miesięcznie. W przypadku zbiegu uprawnień do zasiłku stałego i renty socjalnej, świadczenia pielęgnacyjnego, specjalnego zasiłku opiekuńczego, dodatku z tytułu samotnego wychowywania dziecka i utraty prawa do zasiłku dla bezrobotnych na skutek upływu ustawowego okresu jego pobierania lub zasiłku dla opiekuna, zasiłek stały nie przysługuje. Przy ustalaniu uprawnień oraz wysokości zasiłku stałego do dochodu nie wlicza się kwoty zasiłku okresowego (art. 37 ustawy *o pomocy społecznej*).

Wybrane świadczenia niepieniężne

Zapewnienie posiłku – Pomoc doraźna albo okresowa w postaci jednego gorącego posiłku dziennie przysługuje osobie, która własnym staraniem nie może go sobie zapewnić. Pomoc tego rodzaju przyznana dzieciom i młodzieży w okresie nauki w szkole może być realizowana w formie zakupu posiłków. Osoba lub rodzina może otrzymać pomoc w formie rzeczowej w postaci produktów żywnościowych (art. 48b ust. 2–4 ustawy *o pomocy społecznej*).

Usługi opiekuńcze – osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona, przysługuje pomoc w formie usług opiekuńczych lub specjalistycznych usług opiekuńczych. Usługi opiekuńcze lub specjalistyczne usługi opiekuńcze mogą być przyznane również osobie, która wymaga pomocy innych osób, a rodzina, a także wspólnie niezamieszkujący małżonek, wstępni, zstępni nie mogą takiej pomocy zapewnić. Usługi opiekuńcze obejmują pomoc w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, opiekę higieniczną, zaleconą przez lekarza pielęgnację oraz, w miarę możliwości, zapewnienie kontaktów z otoczeniem. Ośrodek pomocy społecznej, przyznając usługi opiekuńcze, ustala ich zakres, okres i miejsce świadczenia. Rada gminy określa, w drodze uchwały, szczegółowe warunki przyznawania i odpłatności za usługi opiekuńcze i specjalistyczne usługi opiekuńcze, z wyłączeniem specjalistycznych usług opiekuńczych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, oraz szczegółowe warunki częściowego lub całkowitego zwolnienia od opłat, jak również tryb ich pobierania (art. 50 ustawy *o pomocy społecznej*).

Zapewnienie schronienia – Osoba lub rodzina ma prawo do schronienia jeżeli jest tego pozbawiona. Udzielanie schronienia należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym i następuje przez przyznanie tymczasowego schronienia w noclegowni, schronisku dla osób bezdomnych albo schronisku dla osób bezdomnych z usługami opiekuńczymi. Tymczasowe schronienie może być udzielone również w formie ogrzewalni, która umożliwia interwencyjny, bezpieczny pobyt w ogrzewanych pomieszczeniach wyposażonych co najmniej w miejsca siedzące (art. 48, 48a ust. 1 i 4 ustawy *o pomocy społecznej*). Osoba bezdomna może zostać objęta indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności, polegającym na wspieraniu osoby bezdomnej w rozwiązywaniu jej problemów życiowych, w szczególności rodzinnych i mieszkaniowych oraz pomocy w uzyskaniu zatrudnienia (art. 49 ust. 1 ww. ustawy).

Dofinansowanie pobytu w DPS – osobie wymagającej całodobowej opieki z powodu wieku, choroby lub niepełnosprawności, niemogącej samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, której nie można zapewnić niezbędnej pomocy w formie usług opiekuńczych, przysługuje prawo do umieszczenia w domu pomocy społecznej. Osobę wymagającą tej formy wsparcia kieruje się do domu pomocy społecznej odpowiedniego typu, zlokalizowanego jak najbliżej miejsca zamieszkania osoby kierowanej, chyba że okoliczności sprawy wskazują inaczej, po uzyskaniu zgody tej osoby lub jej przedstawiciela ustawowego na umieszczenie w domu pomocy społecznej. Pobyt w domu pomocy społecznej jest odpłatny do wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania. Rada gminy może określić korzystniejsze warunki ustalania opłat (art. 54, art. 60 ust. 1 i art. 66 ww. ustawy).

Sprawienie pogrzebu – jest to zadanie własne gminy o charakterze obowiązkowym. Sprawienie pogrzebu odbywa się w sposób ustalony przez gminę, zgodnie z wyznaniem zmarłego (art. 44 ustawy *o pomocy społecznej*).

Zadania gminy o charakterze nieobowiązkowym zostały wymienione w art. 17 ust. 2 ustawy *o pomocy społecznej*. Zgodnie z art. 17 ust. 2 pkt 5 tejże ustawy należy do nich współpraca z powiatowym urzędem pracy

w zakresie upowszechniania ofert pracy oraz informacji o wolnych miejscach pracy, upowszechniania informacji o usługach poradnictwa zawodowego i o szkoleniach oraz realizacji Programu Aktywizacja i Integracja, o którym mowa w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Art. 12 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. *o zatrudnieniu socjalnym*⁶⁷ umożliwia ośrodkowi pomocy społecznej skierowanie osoby zagrożonej lub znajdującej się w sytuacji powodującej ubóstwo do uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez Centrum integracji społecznej, przez właściwy dla miejsca zamieszkania lub pobytu ośrodek pomocy społecznej. Zgodnie z ust. 4 przywołanego artykułu kierownik CIS przyjmuje osobę skierowaną po podpisaniu z nią indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego, w uzgodnieniu z kierownikiem ośrodka pomocy społecznej właściwego dla miejsca zamieszkania lub pobytu tej osoby. Art. 12 ust. 5 tej ustawy zezwala na kierowanie osób do CIS znajdującego się w innych gminach, pod warunkami wskazanymi w ust. 5 pkt 1 i 2⁶⁸.

Zgodnie z art. 108 ustawy *o pomocy społecznej* w celu określenia sposobu współdziałania w rozwiązywaniu problemów osoby lub rodziny znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej pracownik socjalny zatrudniony w OPS może zawrzeć kontrakt socjalny z tą osobą lub rodziną, w celu wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Wzór kontraktu socjalnego został określony w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. *w sprawie wzoru kontraktu socjalnego*⁶⁹.

Do nieobowiązkowych zadań własnych gminy należy również m.in. opracowanie i realizacja projektów socjalnych (zespół działań mających na celu poprawę sytuacji życiowej osób, rodzin, grup zagrożonych ubóstwem, marginalizacją i wykluczeniem społecznym)⁷⁰, jak również podejmowanie innych zadań z zakresu pomocy społecznej wynikających z rozeznaczonych potrzeb gminy, w tym lokalnych programów pomocy społecznej⁷¹.

Uwarunkowania ekonomiczne

Według danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w latach 2015–2018 z powodu ubóstwa socjalnego pomocą objęto odpowiednio:

- 1759,2 tys. osób (694,4 tys. rodzin, w tym 294,5 tys. żyjących na wsi);
- 1554,6 tys. osób (640,5 tys. rodzin, w tym 272,7 tys. na wsi);
- 1304,1 tys. osób (568,1 tys. rodzin, w tym 241,4 tys. na wsi)
- 1068,9 tys. osób (486,8 tys. rodzin, w tym 206,1 tys. na wsi).⁷²

Większość beneficjentów, bo blisko 85% rodzin objętych pomocą w formie świadczeń objęta jest także wsparciem w formie pracy socjalnej – szczególną formą pomocy, polegającą na pracy z całą rodziną mającą

⁶⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 217, ze zm.

⁶⁸ Osoby zamieszkałe w innych gminach mogą być kierowane do Centrum: w przypadku zawarcia porozumienia między gminami o kierowaniu osób do Centrum, określającego zasady finansowania kosztów uczestnictwa kierowanych tam osób; w przypadku posiadania przez Centrum wolnych miejsc i sfinansowania kosztów uczestnictwa osoby kierowanej przez gminę.

⁶⁹ Dz. U. z 2010 r. Nr 218, poz. 1439.

⁷⁰ Art. 17 ust. 2 pkt 3a.

⁷¹ Art. 17 ust. 2 pkt 4.

⁷² <https://www.gov.pl/web/rodzina/statystyki-pomocy-spoecznej>

na celu pomoc w przezwyciężeniu trudnej sytuacji życiowej związanej z wystąpieniem nie tylko ubóstwa, ale również bezrobociem, problemami wychowawczymi, brakiem umiejętności w prowadzeniu gospodarstwa domowego czy innych przesłanek⁷³.

W formie programów rządowych i resortowych – w okresie objętym kontrolą realizowane były następujące działania wspierające skierowane do osób ubogich:

- „Pomoc państwa w zakresie dożywiania” – Wieloletni program rządowy wspierający finansowo gminy w zakresie realizacji zadań własnych o charakterze obowiązkowym określonych w art. 17 ust. 1 pkt 3 i pkt 14 ustawy o *pomocy społecznej*. Strategicznym celem Programu jest ograniczenie zjawiska niedożywiania dzieci i młodzieży z rodzin o niskich dochodach lub znajdujących się w trudnej sytuacji, ze szczególnym uwzględnieniem uczniów z terenów objętych wysokim poziomem bezrobocia ze środowisk wiejskich oraz osób dorosłych, w szczególności osób samotnych, w podeszłym wieku, chorych lub osób niepełnosprawnych. W ramach Programu udzielono wsparcia: dzieciom do czasu podjęcia nauki w szkole podstawowej, uczniom do czasu ukończenia szkoły ponadgimnazjalnej, osobom i rodzinom znajdującym się w sytuacjach wymienionych w art. 7 ustawy o *pomocy społecznej*, w szczególności osobom samotnym, w podeszłym wieku, chorym lub niepełnosprawnym. Pomoc jest udzielana w formie posiłku, świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności, świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych.
- „Program Operacyjny Pomoc Żywnościowa 2014–2020” – Jego celem jest udzielenie pomocy żywnościowej w formie paczek lub posiłków oraz udział w bezpłatnych warsztatach dla osób, których dochód nie przekracza 200% kryterium dochodowego w pomocy społecznej. MRPiPS ogłasza konkurs dla organizacji partnerskich na poziomie ogólnopolskim i ponadregionalnym. Realizowany jest przez następujące organizacje: Federacja Polskich Banków Żywności, Caritas Polska, Polski Komitet Pomocy Społecznej, Polski Czerwony Krzyż. Jest finansowany z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (85%), budżet państwa (15%).

Z dniem 1 stycznia 2019 r. wszedł w życie nowy program „Posiłek w szkole i w domu” na lata 2019–2023 ustanowiony uchwałą Nr 140 Rady Ministrów z dnia 15 października 2018 r. Program ma zapewnić pomoc zarówno osobom starszym, niepełnosprawnym, o niskich dochodach, jak i dzieciom, które wychowują się w rodzinach znajdujących się w trudnej sytuacji. Program przewiduje wsparcie finansowe gmin w udzieleniu pomocy w formie posiłku, świadczenia pieniężnego w postaci zasiłku celowego na zakup posiłku lub żywności oraz świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych.

⁷³ <https://www.gov.pl/web/rodzina/przeciwdzialanie-ubostwu-w-polsce>

Dodatkowo, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wspiera jednostki samorządu terytorialnego w realizacji ich zadań własnych poprzez programy resortowe kierowane do grup szczególnie zagrożonych wykluczeniem społecznym. Programy te dotyczą:

- osób bezdomnych – w 2018 r. program p.n. „Pokonać bezdomność. Program pomocy osobom bezdomnymi”,
- osób wykluczonych społecznie, do których kierowane są programy aktywizacyjne – program „Aktywne Formy Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu – nowy wymiar 2020”⁷⁴.

Główny Urząd Statystyczny corocznie oblicza i publikuje wskaźniki dotyczące zasięgu ubóstwa ekonomicznego w Polsce opierając się na wynikach badań budżetów gospodarstw domowych. W 2018 r. odnotowano następujące dane dotyczące zasięgu ubóstwa (w % osób gospodarstw domowych)⁷⁵:

- ubóstwo relatywne – 14,2%⁷⁶;
- ubóstwo ustawowe – 10,9%⁷⁷;
- ubóstwo skrajne (minimum egzystencji) – 5,4%⁷⁸.

⁷⁴ Pismo z dnia 24 października 2019 r. (znak BKA.III.0811.21.2.2019.AO) Dyrektora Generalnego MRPiPS.

⁷⁵ „Zasięg ubóstwa ekonomicznego w 2018 r.” Raport GUS z 28 czerwca 2019 r. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoieczna/zasieg-ubostwa-ekonomicznego-w-polsce-w-2018-roku,14,6.html>.

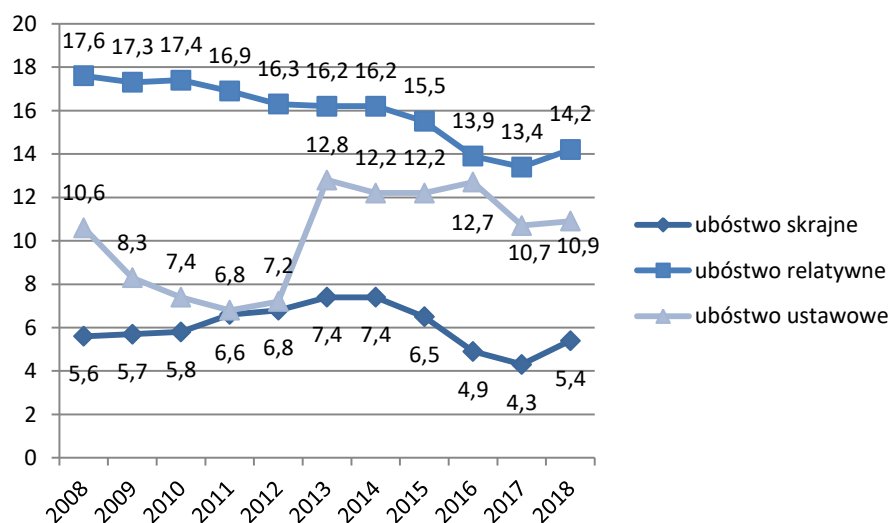
⁷⁶ Zastosowanie relatywnej granicy ubóstwa na poziomie 50% kwoty, którą przeciętnie miesięcznie wydają gospodarstwa domowe w Polsce umożliwia wyodrębnienie tych, których poziom konsumpcji znacząco odbiega od poziomu przeciętnego. W 2018 r. ubóstwa relatywnego doświadczało 14,2% osób w gospodarstwach domowych. Wartość ta była wyższa o 0,8 p. proc. niż w roku poprzednim.

⁷⁷ Uwzględnienie tzw. granicy ustawowej wskazuje na grupę osób, które zgodnie z obowiązującymi przepisami są potencjalnie uprawnione do ubiegania się o przyznanie świadczenia pieniężnego z pomocy społecznej.

⁷⁸ Podstawę wyznaczania granicy ubóstwa skrajnego stanowi minimum egzystencji szacowane przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych (IPiSS). Kategoria minimum egzystencji wyznacza bardzo niski poziom zaspokojenia potrzeb. Konsumpcja poniżej tego poziomu utrudnia przeżycie i stanowi zagrożenie dla psychofizycznego rozwoju człowieka.

Wykres nr 22

Zasięg ubóstwa w Polsce w latach 2008–2018 według przyjętych w danym roku granic ubóstwa (w % gospodarstw domowych)



Źródło: wykres NIK na podstawie danych GUS.

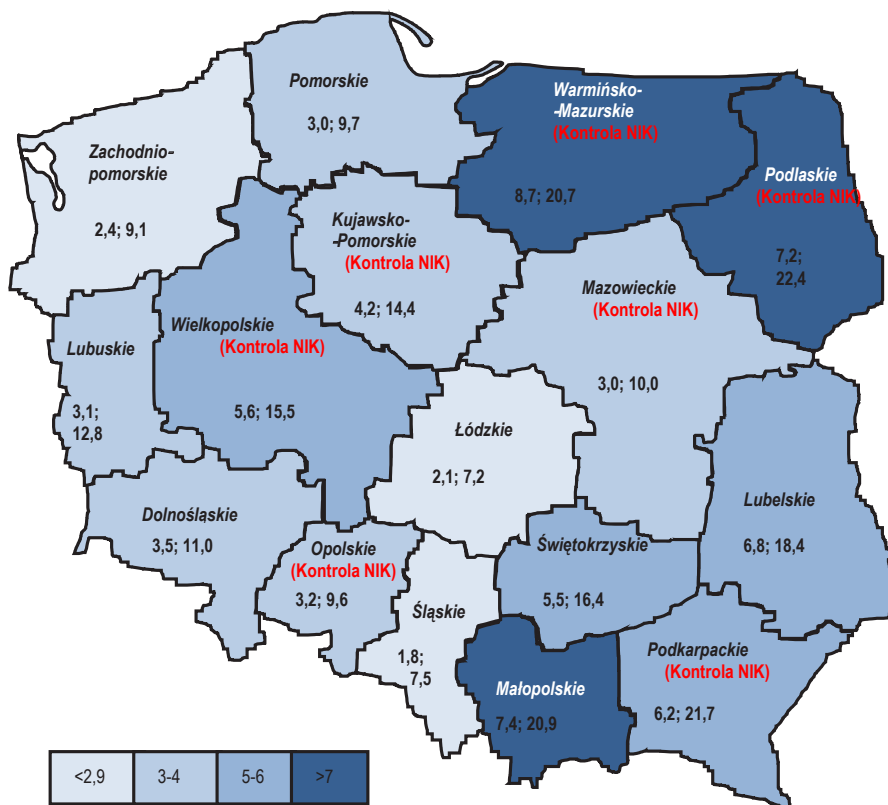
Jak wskazuje GUS wzrost zasięgu ubóstwa ekonomicznego miał miejsce w sytuacji poprawy przeciętnej sytuacji dochodowej gospodarstw domowych. Jednocześnie jednak w tym czasie zaobserwowano nieco wyższe wartości niektórych wskaźników zróżnicowania dochodów oraz nieznaczne obniżenie wartości realnych (czyli po uwzględnieniu wzrostu cen) wydatków gospodarstw domowych. Na oceny zasięgu ubóstwa skrajnego i ustawowego wpływ miały także obowiązujące progi ubóstwa. W 2018 r. odnotowano wyższy, niż wynikałoby to z dynamiki ogólnego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych, wzrost poziomu minimum egzystencji stanowiącego podstawę wyznaczania granic ubóstwa skrajnego⁷⁹. Od października 2018 r. (po trzech latach obowiązywania poprzednich progów) wyższy był także poziom granic ubóstwa ustawowego.

W Polsce zasięg ubóstwa jest w znacznym stopniu zróżnicowany pod względem regionalnym. W kontroli założono skoncentrowanie się na tych regionach, w których problem ubóstwa występuje z większym natężeniem, odsetek beneficjentów pomocy społecznej doświadczających problemu ubóstwa był w nich wyższy niż dla całego kraju. Na mapie zaznaczono województwa, w których została przeprowadzona kontrola NIK (po trzy jednostki w każdym województwie).

⁷⁹ Z opracowania IPiSS („Informacja o poziomie minimum egzystencji w 2018 r.”) wynika, iż wartość minimum egzystencji wzrosła w 2018 r. w porównaniu z 2017 r. o ok. 3%, natomiast wskaźnik cen i towarów konsumpcyjnych o 1,6%.

Rysunek nr 2

Zasięg ubóstwa w gospodarstwach domowych w Polsce w 2017 r. (w % osób w gospodarstwach domowych poniżej: granicy ubóstwa skrajnego; relatywnej granicy ubóstwa)



Źródło: opracowanie NIK na podstawie danych GUS.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1507, ze zm.),
2. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. *o zatrudnieniu socjalnym* (Dz. U. z 2019 r. poz. 217 ze zm.),
3. Ustawa z dnia 11 września 2015 r. *o osobach starszych* (poz. 1705).
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.),
5. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.),
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. *o ochronie danych osobowych* (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781),
8. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. *w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego* (Dz. U. z 2017 r. poz. 1788),
9. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. *w sprawie wzoru kontraktu socjalnego* (Dz. U. Nr 218, poz. 1439).
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lipca 2018 r. *w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej* (Dz. U. z 2018 r. poz. 1358).

6.4. 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. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej
8. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
9. Sejmowa Komisja Polityki Społecznej i Rodziny
10. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
11. Senacka Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
12. Prezydenci/burmistrzowie/wójtowie

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Warszawa, /zgodnie ze znacznikiem czasu/

DPS-IV.081.2.2020.KS

**Pani
Małgorzata Motylow,
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli**

Szanowna Pani Prezes,

w odpowiedzi na pismo z dnia 7 kwietnia 2020 r., znak: KPS.430.004.2019, przekazujące Informacja Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli *Pomoc świadczona przez gminy osobom żyjącym w ubóstwie* z dnia 2 kwietnia 2020 r., zwracam się z uprzejmą prośbą o przyjęcie następującego stanowiska odnośnie wniosków do Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej:

Ad 1

Odnosząc się do postulatu dotyczącego wprowadzenia do ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej uproszczonej procedury objęcia pomocą osób wymagających wsparcia w formie posiłków jako wyjątku od obowiązku przeprowadzenia pełnej procedury administracyjnej, należy wziąć pod uwagę kilka aspektów dotyczących ww. świadczenia z pomocy społecznej.

Na wstępie należy zaznaczyć, że świadczenia w ramach pomocy społecznej mają charakter subsydiarny – celem pomocy społecznej jest umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości. Rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy, zaś potrzeby osób i rodzin korzystających z pomocy powinny zostać uwzględnione, jeżeli odpowiadają celom i mieszczą się w możliwościach pomocy społecznej.

Przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje - co do zasady - w formie decyzji administracyjnej. Decyzję administracyjną o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia (z wyjątkiem decyzji o odmowie przyznania biletu kredytowanego oraz decyzji

w sprawach cudzoziemców przebywających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie zaświadczenia potwierdzającego domniemanie o byciu ofiarą handlu ludźmi lub na podstawie zezwolenia na pobyt czasowy dla ofiar handlu ludźmi) wydaje się po przeprowadzeniu rodzinnego wywiadu środowiskowego.

Od powyższej zasady są przewidziane określone wyjątki. Zgodnie z art. 106 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, udzielanie świadczeń w postaci interwencji kryzysowej, pracy socjalnej, poradnictwa, uczestnictwa w zajęciach klubu samopomocy, klubu samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi, schronienia w formie ogrzewalni i noclegowni, sprawienia pogrzebu, a także przyznanie biletu kredytowanego nie wymaga wydania decyzji administracyjnej.

U osób i rodzin korzystających lub ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej przeprowadza się – co do zasady – rodzinny wywiad środowiskowy w celu ustalenia ich sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej (oraz u osób, o których mowa w art. 103 ustawy o pomocy społecznej). Za przeprowadzenie wywiadu odpowiedzialny jest pracownik socjalny, który w szczególności ustala sytuację osobistą, rodzinną,

dochodową

i majątkową osoby lub rodziny na podstawie dokumentów wymienionych w art. 107 ust. 5b ustawy. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1788) określa sposób i terminy przeprowadzenia rodzinnego wywiadu środowiskowego wraz z załącznikami wzoru kwestionariusza wywiadu, oświadczenia o stanie majątkowym, oświadczenia, o którym mowa w art. 107 ust. 5g ustawy o pomocy społecznej oraz wzoru legitymacji pracownika socjalnego.

W przypadku świadczeń niepieniężnych z pomocy społecznej nie są brane pod uwagę kryteria dochodowe określone w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 9 ust. 8 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, lecz szczególne regulacje z ww. ustawy (np. dotyczące usług opiekuńczych z art. 50 ustawy). Należy jednak pamiętać, że wysokość dochodu może wpływać na wysokość odpłatności ponoszonej za niektóre świadczenia (np. dotyczy to odpłatności za pobyt w domu pomocy społecznej). Omawiając zagadnienie przyznawania świadczeń z pomocy społecznej należy również mieć na uwadze, że obok kryterium dochodowego powinien wystąpić co najmniej jeden z powodów wymienionych w art. 7 pkt. 2-15 ustawy o pomocy społecznej, np. niepełnosprawność, długotrwała lub ciężka choroba, bezrobocie i inne.

Wśród świadczeń niepieniężnych można wyróżnić posiłek, o którym mowa w art. 36 pkt 2 lit. j ustawy o pomocy społecznej. Pomoc doraźna albo okresowa w postaci jednego gorącego posiłku dziennie przysługuje osobie, która własnym staraniem nie może go sobie zapewnić. Pomoc tego rodzaju przyznana dzieciom i młodzieży w okresie nauki w szkole może być realizowana w formie zakupu posiłków. Osoba lub rodzina może otrzymać pomoc w formie rzeczowej w postaci produktów żywnościowych.

Ustawodawca w art. 48b ust. 5 ustawy o pomocy społecznej przewiduje wyjątek od zasady przeprowadzania rodzinnego wywiadu środowiskowego oraz wydania decyzji administracyjnej w odniesieniu do powyższych form pomocy doraźnej albo okresowej. Chodzi o pomoc przyznawaną: 1) doraźnie dzieciom i młodzieży, 2) w sytuacji kryzysowej występującej na skalę masową, a także o sytuację wystąpienia klęski żywiołowej albo zdarzenia losowego. Powyższa regulacja wyłącza wymóg przeprowadzenia wywiadu środowiskowego, który przeprowadza się w celu ustalenia sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej u osób i rodzin m.in. ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej. Dodatkowo pomoc udzielona w takich okolicznościach ma charakter bezzwrotny – wydatki poniesione na udzieloną pomoc nie podlegają zwrotowi.

Regulacja, o której mowa we wcześniejszym akapicie, znajduje zatem zastosowanie w ściśle określonych stanach faktycznych. W pozostałym zakresie, czyli w sytuacjach nieobjętych tym wyłączeniem, organ ma obowiązek rozpatrując wniosek w zakresie udzielenia ww. świadczenia niepieniężnego w formie posiłku stosować zasady ogólne przyznawania świadczeń z pomocy społecznej, w tym przede wszystkim badać zasadność udzielenia

i ewentualny wymiar świadczenia biorąc pod uwagę sytuację osobistą, rodzinną, dochodową i majątkową osoby lub rodziny (rodzinny wywiad środowiskowy) oraz wydać rozstrzygnięcie o przyznaniu czy też nieprzyznaniu ww. świadczenia w formie decyzji administracyjnej. Należy pamiętać o tym, że pomoc społeczna ma charakter subsydiarny, a zatem w przypadku stwierdzonych przez pracownika socjalnego dysproporcji między udokumentowaną wysokością dochodu a sytuacją majątkową osoby lub rodziny, wskazującą, że osoba ta lub rodzina jest w stanie przezwyciężyć trudną sytuację życiową, wykorzystując własne zasoby majątkowe, w szczególności w przypadku posiadania znacznych zasobów finansowych, wartościowych przedmiotów majątkowych lub nieruchomości, można odmówić przyznania świadczenia.

Co istotne, odmowa przyznania świadczenia z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej, a co za tym idzie – nawet ewentualne rozszerzenie katalogu

świadczeń wskazanych w art. 106 ust. 2 ustawy (stanowiących wyjątki od zasady przyznawania świadczeń w formie decyzji administracyjnej) nie zwalnia organu rozpatrującego wniosek osoby ubiegającej się o dane świadczenie od obowiązku wydania decyzji w przypadku stwierdzenia, że w danym stanie faktycznym oraz w oparciu o przepisy ustawy o pomocy społecznej nie jest możliwe udzielenie świadczenia.

Wobec powyższego przyznawanie posiłku w każdych okolicznościach (a nie tylko w sytuacjach wskazanych w art. 48b ust. 5 ustawy, jak to jest obecnie), bez decyzji administracyjnej i rodzinnego wywiadu środowiskowego, nie znajduje uzasadnienia.

Ad 2

W formularzu rodzinnego wywiadu środowiskowego, zarówno w części I, jak i IV – aktualizacyjnej, na cele pracy z osobą lub rodziną wskazują bezpośrednio informacje zawarte w *ocenie sytuacji osoby lub rodziny i wnioskach pracownika socjalnego*, a także w *planie pomocy zatwierdzonym przez kierownika jednostki organizacyjnej pomocy społecznej*. Zatem zasadność tworzenia odrębnej rubryki dotyczącej celu pracy z osobą lub rodziną w kontekście rzetelnej oceny efektywności udzielonych działań pomocowych budzi wątpliwości. Należy wskazać, że efektywność pracy z klientem pomocy społecznej nie zależy wyłącznie od doboru konkretnych narzędzi i zaangażowania pracownika socjalnego. W dużej mierze na skuteczność podjętych działań rzutuje poziom intelektualny klienta, jego zaangażowanie, nastawienie do współpracy z pracownikiem, motywacja do podejmowania działań, problemy oraz osobowość zarówno klienta, jak i pracownika socjalnego.

Co również istotne, pojęcie efektywności, w odniesieniu do pracy socjalnej, jako działalności tak zwanej miękkiej, w dodatku wysoko zindywidualizowanej, nie da się określić jednoznacznymi i uniwersalnymi kryteriami. Efekty działań pracownika socjalnego przynoszą bardzo zróżnicowane wyniki, w dodatku odległe w czasie.

Mając powyższe na uwadze oraz fakt, iż w pracy socjalnej niejednokrotnie trudno wskazać mierzalne i skonkretyzowane cele, proponowany model weryfikacji efektywności działań może nie przynieść oczekiwanych rezultatów. Co więcej może stanowić dla pracowników socjalnych dodatkowe obciążenie w zakresie formalnym, nie wnosząc rzeczywistej jakościowej poprawy do prowadzonej przez nich działalności.

Z poważaniem

z up. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Iwona Michałek

Sekretarz Stanu

/-podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

MARIAN BANAŚ

KPS.430.004.2019

Warszawa, 27. maja 2020 r.

OPINIA

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

do stanowiska Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej przedstawionego do informacji
o wynikach kontroli P/19/041 „Pomoc świadczona przez gminy osobom żyjącym w ubóstwie”

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, przedstawiam poniższą opinię do stanowiska Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zawartego w piśmie DPS-IV.081.2.2020.KS z 21 kwietnia 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli z zadowoleniem przyjmuje stanowisko Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, które nie kwestionuje ustaleń oraz ocen i uwag zawartych w przedmiotowej informacji. Wnioski zawarte w tym dokumencie dotyczące wprowadzenia do ustawy o pomocy społecznej uproszczonej procedury objęcia pomocą osób wymagających wsparcia w formie posiłków, a także uzupełnienia formularza wywiadu środowiskowego o rubrykę dotyczącą celu pracy z osobą lub rodziną ubiegającą się o pomoc społeczną, zostały oparte na niekwestionowanych przez Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej ustaleniach kontroli i dlatego NIK podtrzymuje je w całości.

Odnosząc się do stwierdzeń zawartych w stanowisku Ministra, dotyczących wnioskowanej przez NIK potrzeby wprowadzenia do ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej² uproszczonej procedury udzielenia pomocy w formie posiłków należy zaznaczyć, że przeprowadzenie pełnej procedury administracyjnej, kończącej się wydaniem decyzji administracyjnej, wiąże się z przeprowadzeniem wywiadu środowiskowego. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 25 sierpnia 2016 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego³ określa terminy przeprowadzenia wywiadu – zasadniczo jest to 14 dni roboczych (§ 2 ust. 1 rozporządzenia), a w sprawach niecierpiących zwłoki są to dwa dni robocze (§ 2 ust. 2 rozporządzenia). Wyjątki od zasady przeprowadzenia wywiadu środowiskowego oraz wydania decyzji administracyjnej, wskazane w art. 48b ust. 5 ustawy o pomocy społecznej mogą być zastosowane tylko w ściśle określonych sytuacjach. Posiłek obok schronienia i odzieży stanowi pewnego rodzaju podstawę w zakresie udzielania pomocy społecznej. Stosowanie pełnej procedury administracyjnej kończącej się wydaniem decyzji powoduje, że pomoc w formie posiłku może być udzielona po upływie 30 dni od zgłoszenia wniosku przez osobę potrzebującą. Przy tym należy jeszcze raz podkreślić, że posiłek – jako świadczenie niepieniężne – nie może być przyznane decyzją z mocą wsteczną.

Zawarta w stanowisku Ministra argumentacja dotycząca braku potrzeby określania w kwestionariuszu wywiadu środowiskowego celu pracy z beneficjentem pomocy jest sprzeczna z zasadami gospodarowania środkami publicznymi, określonymi w ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴. Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 tej ustawy wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

W opinii NIK wdrożenie wskazanych rozwiązań umożliwi usprawnienie realizacji działań pomocowych w formie posiłku, natomiast uzupełnienie formularza wywiadu środowiskowego o cel pracy z podopiecznym pozwoli na przeprowadzanie rzetelnej ewaluacji poprzez ocenę efektywności udzielanego wsparcia.

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 1507, ze zm.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 1788.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś