



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4110-001-03/2014
R/14/005

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie
ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów
T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06
lrz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/14/005 – Prawidłowość monitorowania sytuacji społecznej przez ośrodki pomocy społecznej w latach 2012-2013
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Dagmara Mazurkiewicz-Karasińska, upoważnienie do kontroli nr 88226 z dnia 20 stycznia 2014 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Błażowej, 36-030 Błażowa, ul. 3 go Maja 15 (dalej Ośrodek)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Barbara Dulemba, Kierownik Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Błażowej, (dalej Kierownik) od 1 stycznia 2007 r. (dowód: akta kontroli str.3-4)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Wykorzystując ustawowe i wynikające z dobrych praktyk możliwości, Ośrodek prawidłowo i skutecznie identyfikował i monitorował osoby wymagające objęcia ich pomocą społeczną. W szczególności wykazał się inicjatywą i rzetelnie wykonywał czynności związane z rozpoznawaniem sytuacji społecznej osób mających trudności w ujawnianiu swoich potrzeb, możliwych do zaspokojenia przez pomoc społeczną. W kontroli ustalono, że po zidentyfikowaniu takich osób, a następnie w efekcie prawidłowo przeprowadzonych i udokumentowanych czynności, Ośrodek określił ich sytuację społeczną oraz udzielił niezbędnej pomocy. Zastosowane przez pracowników socjalnych metody w wyszukiwaniu osób wymagających wsparcia oraz monitorowanie ich sytuacji społecznej, okazały się skuteczne w realizacji ustawowych zadań jednostki. Pomimo przedstawionej powyżej oceny, zarówno w opinii Najwyższej Izby Kontroli jak i Kierownika Ośrodka nie było możliwe zdiagnozowanie wszystkich potencjalnych beneficjentów pomocy społecznej na terenie Gminy Błażowa (dalej Gmina), także z uwagi na brak regulacji ustawowych, które wskazywałyby sposoby i powszechnie dostępne „narzędzia”, służące skutecznej realizacji dyspozycji, wynikającej z przepisu art. 102 ust. 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej², zgodnie z którą pomoc społeczna może być udzielana z urzędu. Potwierdzeniem tego jest ustalenie, że w latach 2012 – 2013 Ośrodek udzielił pomocy społecznej w 1.481 przypadkach, w tym pomoc z urzędu, o której mowa w cyt. powyżej przepisie ustawy o pomocy społecznej – w 34 przypadkach (2,3 %).

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

² Dz. U. z 2013 r. poz. 182 ze zm.

Przy realizacji ustawowych zadań nie ustrzeżono się nieprawidłowości polegających na:

- nieupowszechnieniu informacji, w szczególności dotyczących działalności Ośrodka, do czego obligowały przepisy art. 4 ust. 1 pkt 4 w związku z art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. c i pkt 3 lit. d ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³, z powodu nieutworzenia własnego publikatora teleinformatycznego – Biuletynu Informacji Publicznej (dalej BIP) lub niekorzystaniu z BIP Gminy. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli nieupowszechnienie ww. informacji mogło skutkować brakiem stosownej wiedzy wśród potencjalnych beneficjentów pomocy społecznej w zakresie możliwej do otrzymania pomocy i w konsekwencji nieobjęcie ich każdą z możliwych form tej pomocy,
- niespełnieniu zatrudnienia wymaganej liczby pracowników socjalnych, określonej w przepisie art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej,
- niezaktualizowaniu Strategii o wymagane elementy, określone w przepisie art. 16 b ust. 2 pkt 2 i pkt 3 lit. c ustawy o pomocy społecznej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rozpoznanie sytuacji społecznej, w tym zidentyfikowanie osób kwalifikujących się do udzielenia wsparcia z zakresu pomocy społecznej.

Opis stanu
faktycznego

1.1. W Ośrodku, uchwałą nr XXXVI/244/09 Rady Miejskiej w Białowej z 17 grudnia 2009 r. przyjęta została Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2010-2020 (dalej Strategia). Celem Strategii było zapobieganie niekorzystnym zjawiskom społecznym oraz podejmowanie działań zmierzających do zapewnienia mieszkańcom Gminy warunków sprzyjających rozwojowi społecznemu oraz poczucia bezpieczeństwa społecznego. Strategia zawierała elementy, o których mowa w art. 16 b ust. 2 pkt 1 i 3 lit. a, b i d ustawy o pomocy społecznej, w tym m.in. diagnozę sytuacji społecznej oraz wskaźniki oceny monitorowania poszczególnych działań w ośmiu głównych obszarach, odnoszących się do poziomu różnych form wsparcia socjalnego. Zgodnie z uchwałą nr XXXVII/2010/06 z dnia 30 czerwca 2006 r. Rady Miejskiej w Białowej w sprawie uchwalenia Statutu Ośrodka, opracowanie i realizacja Strategii należały do jego zadań.

(dowód: akta kontroli str. 5-43, 100-101)

1.2. Strategię opracowali pracownicy Ośrodka na podstawie danych z: Urzędu Stanu Cywilnego w Białowej, Powiatowego Urzędu Pracy w Rzeszowie (dalej PUP), ze sprawozdań MPIPS-03 za 2007 r. i 2008 r.⁴, z systemu informatycznego SI POMOST (dalej SI POMOST), do którego były wprowadzane informacje o sytuacji społecznej beneficjentów pomocy społecznej. Na potrzeby opracowania Strategii Ośrodek nie przeprowadzał badań sytuacji społecznej środowisk zagrożonych wykluczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 77-82)

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że opracowując Strategię dokonała rozpoznania w zakresie struktury ludności, podmiotów działających w Gminie, skali bezrobocia oraz występujących problemów społecznych.

(dowód: akta kontroli str. 834-836)

Formą analizy sposobu realizacji zadań Strategii była Ocena zasobów pomocy społecznej (dalej Ocena), którą po raz pierwszy wykonano za 2011 r. Dokument statystycznie

³ Dz. U. Nr 112, poz.1198 ze zm.

⁴ MPIPS-Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej - Sprawozdanie półroczne i roczne z udzielonych świadczeń pomocy społecznej - pieniężnych, w naturze i usługach.

ukazywał osoby i rodziny korzystające z różnych form pomocy społecznej. Obowiązek corocznego wykonywania Oceny przez gminy wprowadzono nowelizacją z 2011 r. ustawy o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 43A-74)

Analiza realizacji zawartych w Strategii zadań była dokonywana także poprzez:

I. Działania podjęte z własnej inicjatywy, tj. coroczne sporządzanie przez Zespół Oceniający (złożony z Kierownika i pracowników Ośrodka) Raportu monitoringowego, zawierającego ocenę implementacji działań wyznaczonych w Strategii, w zakresie m.in.: wspomagania osób korzystających z pomocy społecznej (pomoc finansowa i w formie dożywiania), przeciwdziałania przemocy w rodzinie i bezrobociu, pomocy osobom niepełnosprawnym, zapobiegania uzależnieniom.

(dowód: akta kontroli str. 248-260)

II. Realizowanie sprawozdawczości, na podstawie danych własnych, dla podmiotów zewnętrznych z udzielanych form pomocy społecznej, w formie ankiet i corocznych sprawozdań, tj.:

- prowadzenie systemu informatycznego SI POMOST – który gromadzi i przetwarza informacje o klientach pomocy społecznej i o podejmowanych działaniach. Dało to możliwość analizowania i na tej podstawie planowania polityki pomocy społecznej w Gminie,
- ankiety dotyczące skali zjawiska przemocy w rodzinie,
- sprawozdanie PARPA-G1 z działalności samorządów gminnych w zakresie profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych,
- sprawozdanie z realizacji Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie – za 2012 r.,
- sprawozdanie z realizacji programu Pomoc Państwa w Zakresie Dożywiania,
- sprawozdanie z udzielonych świadczeń pomocy społecznej: pieniężnych, w naturze i usługach MPIPS-03.

(dowód: akta kontroli str. 75-76, 139A-157, 261-269, 432-439, 690-702, 705-717)

Kompendium danych ze sporządzanych sprawozdań za 2012 r. Kierownik Ośrodka zaprezentowała w 2013 r. na czerwcowym posiedzeniu Rady Miejskiej w Białowej celem zapoznania m.in. radnych Gminy i sołtysów z formami udzielonej pomocy, problemami mieszkańców oraz potrzebami w zakresie pomocy społecznej.

Pomimo zmian uregulowań prawnych w obszarze sześciu⁵ z ośmiu powołanych aktów prawnych, które stanowiły podstawy prawne opracowania Strategii, a także danych charakteryzujących Gminę, jak np. liczba ludności czy też stan bezrobocia, Strategia nie została zaktualizowana do zakończenia czynności kontrolnych. Zdaniem Barbary Dulembi Kierownika Ośrodka wynikało to z nadmiaru obowiązków służbowych. Kierownik Ośrodka zobowiązała się do uaktualnienia Strategii do 31 lipca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 77-82, 207-221, 315-316)

⁵ Nieaktualne akty prawne: ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362), ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473), ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. z 1994, Nr 111, poz. 535), ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 138, poz. 992), ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2004 r., Nr 99, poz. 1001), ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 192, poz. 1378).

1.3. W Regulaminie Organizacyjnym Ośrodka⁶ (dalej Regulamin) nie zawarto zadań dotyczących rozpoznania sytuacji społecznej, wymienionych w art. 119 ust. 1 pkt 6, 8 i 9 ustawy o pomocy społecznej, dotyczących odpowiednio: pobudzania społecznej aktywności i inspirowania działań samopomocowych w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych osób (...), inicjowania nowych form pomocy osobom i rodzinom mającym trudną sytuację życiową (...), współuczestniczenia w inspirowaniu, opracowaniu, wdrożeniu oraz rozwijaniu regionalnych i lokalnych programów pomocy społecznej (...). Pozostałe zadania, o których mowa w art. 119 ust. 1 pkt-y 2 i 7, a odnoszące się do ustalania potrzeb w zakresie pomocy społecznej, analizy i oceny zjawisk społecznych oraz współpracy z instytucjami w celu przeciwdziałania i ograniczania patologii i skutków negatywnych zjawisk społecznych włączono do podstawowych obowiązków pracowników socjalnych i opisano w § 15 Regulaminu. Zarówno w Strategii jak i Statucie nie określono zadań Ośrodka dotyczących rozpoznania sytuacji społecznej. Kierownik Ośrodka wyjaśniła m.in., że: (...) w Strategii nie określono sposobów rozpoznawania sytuacji społecznej mieszkańców Gminy z powodu niedopatrzenia. Dodała, że w 2014 r. zarówno Regulamin, Strategia jak i Statut zostaną zaktualizowane m.in. w zakresie monitorowania sytuacji społecznej. W opinii Kierownika nieuwzględnienie ww. zapisów w Strategii i Statucie, a także brak uregulowań wewnętrznych w tej kwestii wynikało z braku wymogów prawnych. Kierownik Ośrodka dodała, że pomimo nieposiadania sformalizowanych reguł postępowania w zakresie monitorowania sytuacji społecznej, pracownicy socjalni współpracowali m.in. z sołtysami, policją, przedstawicielami służby zdrowia, kuratorami oraz dyrektorami placówek oświatowych w celu dotarcia do osób potrzebujących pomocy. Poza tym z własnej inicjatywy podejmowali działania mające na celu dotarcie z pomocą do osób potrzebujących wsparcia socjalnego. Praca socjalna o różnym charakterze była odnotowywana w notatkach służbowych, kartach pracy socjalnej i protokołach z dokonanych czynności.

(dowód: akta kontroli str. 6-43, 96-121, 298-310, 449-455, 464-474, 721-785, 834-836)

1.4. W Regulaminie wyznaczone zostały m.in. podstawowe obowiązki pracowników socjalnych dotyczące identyfikowania sytuacji społecznej mieszkańców Gminy, tj.:

- a) przeprowadzanie wywiadów środowiskowych na podstawie zgłoszonych wniosków lub przyjęcie wniosku do protokołu,
- b) diagnozowanie sytuacji życiowej rodzin korzystających ze świadczeń pomocy społecznej,
- c) praca socjalna,
- d) współpraca z organizacjami społecznymi i pozarządowymi,
- e) ustalanie potrzeb w zakresie pomocy społecznej, analiza i ocena zjawisk społecznych,
- f) współpraca z instytucjami w celu przeciwdziałania i ograniczania patologii i skutków negatywnych zjawisk społecznych.

Z ww. obowiązków pracowników socjalnych, dwa z nich wymienione w pkt. e i f obejmowały zadania, o których mowa w art. 119 ust. 1 pkt-y 2 i 7 ustawy o pomocy społecznej. W Regulaminie nie uwzględniono zapisów art. 119 ust. 1 pkt-y 6, 8, 9 ww. ustawy. Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że pomimo braku zapisów ww. zadań w Regulaminie, pracownicy socjalni realizują ww. założenia ustawowe w ramach pracy socjalnej a potwierdzeniem tego są notatki służbowe i protokoły z przeprowadzonych czynności.

(dowód: akta kontroli str. 105-115, 834-836)

⁶ Zarządzenie nr 1/2013 kierownika Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Białzowej z 1 lipca 2013 r.

Zawarte zostały porozumienia w ramach współpracy z innymi podmiotami posiadającymi informacje o potencjalnych beneficjentach pomocy społecznej, i tak:

a) z PUP - 25 maja 2009 r. porozumienie w sprawie zapewnienia wymiany informacji dotyczących osób bezrobotnych zarejestrowanych w PUP i korzystających z pomocy społecznej celem podjęcia działań zapewniających optymalne możliwości aktywizacji społecznej i zawodowej. Na wniosek Ośrodka PUP wydawał osobie bezrobotnej skierowanie do: uczestnictwa w kontrakcie socjalnym, indywidualnym programie usamodzielnienia, lokalnym programie pomocy społecznej, indywidualnym programie zatrudnienia socjalnego, w ramach którego realizowano działania na rzecz wzmocnienia aktywności tej osoby (§ 1 porozumienia). Strony porozumienia zobowiązały się do współdziałania, w szczególności w zakresie: upowszechniania ofert pracy, informacji o usługach poradnictwa zawodowego i szkoleniach, przygotowania zawodowego dorosłych, stażach, organizacji robót publicznych, prac interwencyjnych oraz zatrudnienia socjalnego, wymiany informacji na temat uczestników i form wsparcia, a także kampanii informacyjnej (§ 9 porozumienia). Porozumienie zawarto na czas nieokreślony. Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że Gminne Centrum Pracy (dalej GCP) w Błażowej zlokalizowano w siedzibie Ośrodka co ułatwiało pomoc społeczną w zakresie aktywizacji zawodowej. Beneficjenci pomocy społecznej pozostający bez pracy byli bezpośrednio kierowani do GCP w celu rozeznania możliwości pozyskania zatrudnienia, w tym m.in. poprzez udział w szkoleniach organizowanych przez PUP, zweryfikowanie możliwości podniesienia kwalifikacji zawodowych czy też przebranżowienia. Dodała, że kierowanie osób bezrobotnych do GCP ma charakter niesformalizowany, a podejmowane czynności nie były dokumentowane. Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że PUP nie zgłaszał do Ośrodka osób wymagających objęcia pomocą społeczną.

(dowód: akta kontroli str. 122-128, 233-234, 449-455, 545-572A, 625-630)

Realizacja ww. porozumienia w sprawie zapewnienia wymiany informacji dotyczących osób bezrobotnych polegała na kierowaniu przez Ośrodek osób bezrobotnych do PUP celem weryfikacji ich statusu w bazie danych pod kątem spełniania warunków z art. 50 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁷ w celu zakwalifikowania do udziału w kontrakcie socjalnym w ramach Priorytetu VII, Działanie 7.1, Poddziałanie 7.1.1. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, projekt: Czas na aktywność w Gminie Błażowa. Projekt zakończyły 44 osoby, z tego 27 osób w 2012 r. i 17 osób w 2013 r. Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że współpraca w ramach ww. porozumienia polegała na zgłaszaniu przez Ośrodek do PUP dłużników alimentacyjnych w celu aktywizacji zawodowej, osób uczestniczących w ww. projekcie systemowym w celu skierowania do kontraktu socjalnego i udzielaniu przez PUP, na wniosek Ośrodka, danych dotyczących statusu beneficjenta pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 129-138, 233-234, 509-542, 449-455, 718, 799-801)

b) Burmistrz Błażowej w 2011 r. na podstawie art. 9 a ust. 8 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie⁸ zawarł Porozumienia o Współpracy w Gminnych Zespołach Interdyscyplinarnych (dalej Porozumienia) z następującymi podmiotami: Sąd Rejonowy w Rzeszowie, Komenda Miejska Policji w Rzeszowie, Ośrodek Pomocy w Błażowej, Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Błażowej, Zespół Szkół w Błażowej, Centrum Medyczne Promedica w Rzeszowie, Polski Komitet Pomocy Społecznej Zarząd Okręgowy w Krośnie. Celem Porozumień było zapewnienie współpracy w zakresie tworzenia i realizacji ustawowych zadań Zespołu Interdyscyplinarnego (dalej, Zespół) na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Zadaniem Zespołu było m.in.: diagnozowanie przemocy w rodzinie, podejmowanie działań

⁷ Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 j.t.

⁸ Dz. U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1493 ze zm.

w środowisku zagrożonym przemocą mających na celu przeciwdziałanie temu zjawisku, rozpowszechnianie informacji o możliwościach udzielenia pomocy. Siedziba Ośrodka została wyznaczona do organizowania i obsługi organizacyjno-technicznej posiedzeń Zespołów. Kierownik Ośrodka wyjaśniła m.in. że: (...) w efekcie działań Zespołów w latach 2012-2013 r. w stosunku do odpowiednio 8 i 17 rodzin wszczęto procedurę Niebieskiej Karty. Było to poprzedzone odpowiednio 31 i 40 wizytami pracowników socjalnych w miejscach zamieszkania rodzin dotkniętych przemocą. Jako rezultat prac Zespołów, m.in.: skierowano dwa wnioski do Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (dalej, GKRPA), matkę wraz z synem umieszczono w Ośrodku Interwencyjnym w Górnem, skierowano pismo do Sądu Rejonowego w Rzeszowie o podjęcie działań w celu zabezpieczenia życia i zdrowia mieszkanki Błażowej i jej małoletnich dzieci. Na 25 rodzin objętych procedurą Niebieskiej Karty – 11 z nich nie skorzystało ze świadczeń pomocy społecznej z uwagi na ich dobrą sytuację materialną. Kierownik Ośrodka poinformowała, że ww. działania podejmowane były najczęściej z urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 77-81, 176-196, 206-207A, 449-455, 459-463)

Z uzyskanych odpowiedzi od 23 podmiotów tj. m.in. trzech pielęgniarek środowiskowych, lekarza rodzinnego, przedstawiciela Policji, dyrektorów trzech szkół, trzech kuratorów rodzinnych, Placówki Opiekuńczo-Wychowawczej w Rzeszowie, PUP w Rzeszowie oraz 8 sołectw wynika, że Ośrodek współpracował z ww. i tak:

- sołtysi oraz dyrektorzy z dwóch szkół (na 3 zapytane) potwierdzili występowanie Ośrodka z zapytaniem o sytuację mieszkańców i wskazanie osób wymagających objęcia pomocą społeczną. Ponadto potwierdzili zgłoszenie do Ośrodka mieszkańców w celu objęcia ich pomocą społeczną – co zostało uczynione w formie decyzji administracyjnych (w pismach nie podano informacji dotyczących osób wskazanych, wymagających wsparcia),

-ww. podmioty wyjaśniły, że pomimo znajomości środowiska lokalnego nie posiadały informacji o osobach, które wymagałyby objęcia pomocą społeczną, a nie zostały nią objęte.

Wszyscy indagowani zgodnie potwierdzili sprawny i adekwatny do sytuacji przebieg współpracy z pracownikami Ośrodka, którzy na bieżąco i z dużą empatią angażowali się w rozwiązywanie problemów społecznych.

(dowód: akta kontroli str. 223-247)

1.5. Ogólne zasady nadzoru nad wypełnianiem przez pracowników socjalnych obowiązków zawartych w zakresach czynności wynikały z Regulaminu - § 7, 8, 12 oraz założeń ujętych w zarządzeniach Kierownika w sprawie: systemu kontroli zarządczej, wprowadzenia Regulaminu kontroli zarządczej, wprowadzenia Kodeksu Etyki pracowników Ośrodka, nadzoru, współpracy oraz działań podejmowanych na rzecz rodzin objętych wsparciem asystenta rodziny i pracownika socjalnego, instrukcji kancelaryjnej. Ponadto, książka wyjść służbowych, ewidencja delegacji, merytoryczna kontrola dokumentacji, tj.: karty pracy socjalnej, notatki służbowe z pracy socjalnej, wywiady środowiskowe, pisma wysyłane do stron, rejestry wniosków z podziałem na rodzaj świadczenia wraz z terminami i sposobami załatwienia spraw, SI POMOST – gromadzący i przetwarzający dane o beneficjentach na wszystkich poziomach organizacyjnych pomocy społecznej – wspomagały proces monitorowania jakości świadczonych usług przez pracowników socjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 75-76, 270-314, 432-439, 826-831)

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że nadzoruje pracę swoich podopiecznych poprzez m.in. kontrolę merytoryczną dokumentowanych czynności, tj. kart pracy socjalnej, wywiadów środowiskowych, notatek służbowych, protokołów z przeprowadzonych rozmów, a także składanych wyjaśnień co do sposobu załatwienia sprawy. Dodała, że jedynie w przypadku

pomocy udzielanej na zakup żywności lub posiłku czynności podejmowane przez Kierownika i pracownika są odnotowywane w metryce sprawy, jako, że nie zostały one wyłączone z obowiązku prowadzenia metryki sprawy w myśl rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 marca 2012 r. w sprawie rodzaju spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony⁹. System nadzoru kierownika nad jakością wykonywanych obowiązków podległych mu pracowników nie został sformalizowany z uwagi na brak takiego wymogu.

(dowód: akta kontroli str. 311-314, 449-455)

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że w związku z wejściem w życie od 31 grudnia 2012 r. standardu superwizji pracy socjalnej, pracownicy socjalni od 2014 r., będą uczestniczyć w superwizjach i specjalistycznych szkoleniach z tym związanych w celu nabycia nowych umiejętności zawodowych i zaktualizowania posiadanych. Kierownik będzie inicjował i wspierał funkcjonowanie wśród pracowników socjalnych grupy wsparcia, jako komórki samopomocowej mającej na celu „refleksję nad działaniami”. Aktualnie, działalność pracowników socjalnych wyznaczają przepisy prawne i zarządzenia wewnętrzne Kierownika. W ramach superwizji zawodowej Kierownik kontroluje dokumentację prowadzoną przez pracowników, tj.: karty pracy socjalnej, notatki służbowe, wywiady środowiskowe. Ponadto ma nadzór nad efektami ich pracy. Pracownicy socjalni doskonalą kwalifikacje poprzez udział w szkoleniach. W latach 2012-2013 odbyli od jednego do sześciu szkoleń m.in. w tematyce zagadnień pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 116-119, 328-330, 475-479, 486-504)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Strategia nie została zaktualizowana i nie zawierała prognozy zmian w zakresie objętym strategią i sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych, o których mowa odpowiednio w art. 16 b ust. 2 pkt 2 i pkt 3 lit. c. Pani Barbara Dulemba Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że: brak ww. elementów określonych przepisem art. 16 b ust. 2 pkt 2 i pkt 3 lit. c wynikał z przeoczenia w trakcie opracowywania Strategii. Dodała, że Strategia wymagała zaktualizowania i określenia w niej elementów zawartych w art. 16 b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, co zostanie uczynione do 31 lipca 2014 r. Ponadto, ogólne zasady funkcjonowania Ośrodka określa Statut, a szczegółowe informacje zawiera Regulamin.

(dowód: akta kontroli str. 5-43, 77-82)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Stopień wykorzystania możliwości udzielenia pomocy z urzędu przez ośrodki pomocy społecznej.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2012-2013 liczba ludności w Gminie wynosiła odpowiednio 10.785 i 10.848, pomocą społeczną objęto ogółem 1.481 osób, z tego odpowiednio 722 w 2012 i 759 w 2013 r. Łącznie w badanym okresie złożonych zostało 1.508 wniosków o przyznanie pomocy w formie świadczeń zarówno pieniężnych jak i niepieniężnych, z tego 739 w 2012 r. i 769 w 2013 r. Różnica pomiędzy ilością złożonych wniosków, a przyznanymi świadczeniami (w formie decyzji administracyjnych) wynosiła 17 w 2012 r. i 10 w 2013 r. i była konsekwencją odmów przyznania pomocy socjalnej. Decyzje odmowne w 2012 i 2013 r. wynikały z: przekroczenia kryterium dochodowego przez wnioskodawców – odpowiednio 10 i 7 przypadków oraz braku środków własnych Ośrodka na wypłatę świadczeń – odpowiednio 1 i 2 przypadki.

⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 269

(dowód: akta kontroli str. 116-119, 315-323,432-449)

W okresie objętym badaniem łącznie 34 beneficjentów otrzymało pomoc z urzędu, o której mowa w art. 102 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, w tym: 7 osób uzyskało pomoc w wyniku współpracy z innymi podmiotami, 27 z inicjatywy własnej Ośrodka. Działania własne zakończyły się przyznaniem 15 osobom pomocy społecznej, interwencją wobec 6 rodzin dotkniętych przemocą w oparciu o procedurę Niebieskiej Karty w myśl art. 9 d ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie¹⁰, złożeniem wniosku do GKRPA o podjęcie leczenia odwykowego i przyznaniem 12 rodzinom asystenta rodziny, o czym mowa w art. 11 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 116-119)

Wykonując obowiązki służbowe w terenie pracownicy socjalni posiadali komplet dokumentów, tj. stosowne formularze oświadczeń i wywiadów środowiskowych, wypełnienie których było konieczne do skutecznego udzielenia pomocy socjalnej. Oferując wsparcie, w wyniku zgłoszenia przez inny podmiot czy też działając z własnej inicjatywy w myśl art. 102 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, wypełniany był wniosek o udzielenie pomocy, tym samym czynność podjęta z urzędu automatycznie stała się pomocą udzieloną na wniosek strony. Głównym celem takiego działania, jak wyjaśniła Kierownik Ośrodka, było przyspieszenie procesu przyznania świadczenia. Podejmowane przez pracownika socjalnego czynności, w tym z urzędu, odnotowywano w kartach pracy socjalnej i notatkach służbowych.

(dowód: akta kontroli str. 77-82, 116-121 , 298-310, 464-474)

W Ośrodku sporządzone zostały wykazy osób zagrożonych wykluczeniem społecznym z powodu: alkoholizmu, bezdomności, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, bezrobocia, długotrwałej choroby, niepełnosprawności, ubóstwa, trudności w przystosowaniu się do życia po opuszczeniu zakładu karnego. W latach 2012-2013 Ośrodek zarejestrował odpowiednio 737 i 811 osób wymagających udzielenia pomocy w ww. formach. Kierownik Ośrodka poinformowała m.in., że: (...) pracownicy Ośrodka dokładali wszelkich starań w celu objęcia pomocą społeczną osób spełniających kryteria dochodowe i wymagających udzielenia pomocy. Jednak w ocenie Kierownika nie jest możliwe zdiagnozowanie wszystkich mieszkańców Gminy Błazowa. Dodała, że ani ustawa o pomocy społecznej ani inne akty wykonawcze do ustawy nie regulują kwestii sporządzania takiej diagnozy, a ponadto nie wskazują narzędzi przy pomocy których Ośrodek mógłby podjąć czynności mające na celu zaferowanie wsparcia socjalnego wszystkim potrzebującym.

(dowód: akta kontroli str. 464-466, 545-546, 572A, 808-823)

W latach 2012-2013 Ośrodek nie udzielił niektórych form pomocy, o których mowa w art. 17 i 18 ustawy o pomocy społecznej, bądź objął nią niewielką liczbę osób (1-2), tj. m.in. wynagrodzenie z tytułu pełnienia funkcji opiekuna prawnego, zasiłków celowych w związku ze zdarzeniami losowymi, schronienie, zasiłki celowe w formie biletu kredytowanego, opłacanie składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe za osobę, która zrezygnuje z zatrudnienia w związku z koniecznością sprawowania opieki nad długotrwale chorym członkiem rodziny (...), sprawienie pogrzebu, świadczenia zdrowotne i możliwość uzyskania świadczeń na podstawie przepisów o powszechnym ubezpieczeniu w NFZ, pomoc na ekonomiczne usamodzielnienie się, pomoc dla cudzoziemców, pomoc dla osób po zwolnieniu z zakładu karnego, tworzenie i realizacja programów osłonowych. Ośrodek

¹⁰ Dz. U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1493 ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 135 ze zm.

podjął czynności w celu zidentyfikowania beneficjentów potrzebujących następujących form wsparcia:

- zasilek celowy dla mieszkańca m. Błazowa Dolna w związku z klęską żywiołową
- zakup odzieży dla mieszkańca m. Błazowa Górna
- sprawienie pogrzebu
- zasilek celowy dla rodziny w związku z pożarem w m. Lecka
- nawiązanie w przypadku trzech osób kontaktu z Ośrodkiem Interwencji Kryzysowej w celu przyjęcia do placówki
- objęcie osób bezdomnych pomocą w formie zasiłków celowych, okresowych i posiłków
- podjęcie działań w stosunku do dwóch osób w celu umieszczenia ich w Schronisku dla Bezdomnych Osób
- pomoc finansowa dla osób opuszczających zakłady karne.

W opinii Kierownika Ośrodka nieudzielenie ww. form pomocy lub skierowanie jej do nielicznej grupy osób wynikało z braku zidentyfikowanych potrzeb i konkretnych zgłoszeń w tym zakresie, pomimo utrzymywania ciągłych kontaktów pracowników Ośrodka ze służbami, instytucjami i osobami fizycznymi działającymi na terenie Gminy i województwa podkarpackiego, w tym: PUP, z policją, pracownikami służby zdrowia i placówek oświatowych, sołtysami oraz osobami korzystającymi z pomocy społecznej. Potwierdziła to np. Pani Maria Witkowicz Zastępca Dyrektora PUP w Rzeszowie, która poinformowała m.in., że: (...) nie posiada informacji o osobach z terenu Gminy Błazowa, którym przysługiwałaby pomoc społeczna na ekonomiczne usamodzielnienie w formie zasiłków, pożyczek i pomocy w naturze, o której mowa w art. 17 ust. 2 pkt 2 ustawy o pomocy społecznej. Kierownik Ośrodka dodała, że informacje na temat ww. form pomocy są przekazywane przez pracowników socjalnych ustnie zarówno mieszkańcom Gminy jak i podmiotom, z którymi współpracują. Ponadto są umieszczane na tablicach ogłoszeń na terenie Błazowej, w siedzibie Ośrodka oraz Urzędzie Miejskim.

(dowód: akta kontroli str. 464-466, 625- 643, 690-720, 790-791, 806-807, 832, 833)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Praca pracownika socjalnego i jego inwencja w poszukiwaniu osób wymagających wsparcia.

Opis stanu faktycznego

3.1. W Ośrodku zatrudnionych było 5 pracowników socjalnych w pełnym wymiarze czasu pracy, których kwalifikacje odpowiadały wymogom określonym w art. 116 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej. Legitymowali się dyplomami ukończenia kolegium pracowników służb społecznych lub wymaganych kierunków studiów wyższych. Jeden pracownik socjalny przypadał na 2.157 mieszkańców w 2012 r. i na 2.169,6 w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 324-327, 429-439)

3.2. W zakresach czynności (dalej zakresy) pracowników socjalnych ujęto niektóre zadania wynikające z art. 119 ustawy o pomocy społecznej oraz z innych przepisów prawa. W zakresach tych nie ujmowano zagadnień dotyczących metod dotarcia do osób wymagających objęcia pomocą społeczną.

(dowód: akta kontroli str. 331-337, 834-837)

3.3. Wszyscy pracownicy socjalni realizowali zadania, o których mowa w art. 119 ustawy o pomocy społecznej, a odzwierciedleniem tego były zapisy z wykonanych czynności w formie notatek służbowych, protokołów oraz rodzinnych wywiadów środowiskowych, (dalej wywiady). W zakresach pracowników socjalnych określone zostały niektóre zadania wynikające z art. 119 ustawy o pomocy społecznej, służące monitorowaniu sytuacji osób wymagających objęcia pomocą społeczną, tj.:

- rozpoznawanie potrzeb i analizowanie sytuacji życiowej, materialnej osób i rodzin oraz wszelkich uwarunkowań dla celów pomocy społecznej, głównie poprzez przeprowadzanie wywiadów środowiskowych, ustalanie potrzeb i opracowywanie planu ich zaspokajania, co było zgodne z art. 119 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy,

- współpraca bieżąca z lekarzem, pielęgniarkami środowiskowymi oraz nawiązywanie i umacnianie współpracy z poradniami specjalistycznymi, organizacjami społecznymi, innymi organizacjami i instytucjami działającymi w terenie działania i poza nim, w tym sądami, szkołami i kuratorami zawodowymi w celu jak najlepszego rozeznania i zaspokojenia potrzeb, co było zgodne z art. 119 ust. 1 pkt 7 ww. ustawy.

Zakresy wszystkich pracowników socjalnych nie zawierały zadań, o których mowa w art. 119 ust. 1 pkt. 6, 8, 9 ustawy o pomocy społecznej, tj. odpowiednio: pobudzanie społecznej aktywności i inspirowanie działań samopomocowych w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych osób (...), inicjowanie nowych form pomocy osobom i rodzinom mającym trudną sytuację życiową (...), współuczestniczenie w inspirowaniu, opracowaniu, wdrożeniu oraz rozwijaniu regionalnych i lokalnych programów (...). Pani Barbara Dulemba Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że brak zapisów art. 119 ust. 1 pkt 6, 8, 9 ustawy o pomocy społecznej w zakresach czynności był wynikiem przeoczenia. Dodała, że pracownicy socjalni wykonują te zadania w ramach pracy socjalnej, a odzwierciedleniem realizacji ww. czynności są notatki służbowe i protokoły.

(dowód: akta kontroli str. 331-338, 366-371, 387-392, 377-381, 400-405, 721-785, 835-836)

Szczegółowemu badaniu poddano 15 spraw osób, które w latach 2012-2013 korzystały ze świadczeń pomocy społecznej, ze szczególnym uwzględnieniem prawidłowości wykonanych przez Ośrodek wywiadów (w tym 5 beneficjentów, o których Ośrodek powziął informację od innych podmiotów). Badanie wykazano, że:

- 12 osób korzystało ze świadczeń pomocy społecznej, 3 osoby po raz pierwszy uzyskały taką pomoc,

- 14 wywiadów sporządzono w terminie 14 dni roboczych od dnia powzięcia wiadomości o konieczności jego przeprowadzenia w myśl przepisów § 2 ust. 1 rozporządzeń Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 stycznia 2011 r.¹² i z dnia 8 czerwca 2012 r.¹³ w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (dalej, rozporządzenia w sprawie wywiadu), wszystkie wywiady przeprowadzono w miejscu zamieszkania osoby i/lub rodziny,

- w zbadanych sprawach pracownicy socjalni rzetelnie poddali analizie indywidualne cechy osobowe, sytuację osobistą i rodzinną osób mające wpływ na rodzaj i zakres przyznanej pomocy, a następnie na tej podstawie sformułowali wnioski będące podstawą do udzielenia wsparcia,

- ww. wywiady zostały zweryfikowane i zatwierdzone na formularzu kwestionariusza wywiadu przez Kierownika Ośrodka, a następnie cały proces ubiegania się o świadczenie

¹² Dz. U. Nr 27, poz. 138

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz. 712

załatwiono w terminie miesiąca w myśl art. 35 § 3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁴ (dalej, kpa), wydając decyzje administracyjne, które opracowano zgodnie z przepisem art. 107 § 1 ww. ustawy.

Wywiady zrealizowano rzetelnie, zgodnie z wymogami art. 107 ustawy o pomocy społecznej i przepisami rozporządzeń w sprawie wywiadu. Zawarte w ww. wywiadach analizy i oceny sytuacji osób zawierały szczegółowe informacje o sytuacji osobistej, rodzinnej, zdrowotnej, majątkowej oraz dochodowej beneficjentów i stanowiły podstawę do zaplanowanej pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 338-346, 364-374, 377-398, 400-418)

3.4. W latach 2012-2013 Ośrodek udzielił pomocy społecznej 11 osobom, którym uprzednio takiej pomocy nie udzielił, pomimo złożonego wniosku, i tak:

- w 7 przypadkach kryteria dochodowe osób samotnych i/lub w rodzinie obniżyły się od 1 października 2012 r. po nowelizacji rozporządzenia Rady Ministrów z 17 lipca 2012 r. w sprawie zweryfikowania kryteriów dochodowych i kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej¹⁵. Ustalono nowe kryteria dochodowe oraz kwoty świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, co pozwoliło na pozytywne zweryfikowanie dochodów 7 beneficjentów i przyznanie im pomocy społecznej,

- w pozostałych 4 przypadkach: 3 osoby wnioskowały o przyznanie zasiłków celowych, jedna - zasiłku okresowego - na zaspokojenie potrzeb bytowych, tj. m.in.: zakup żywności i leków. W pierwszym etapie postępowania beneficjentom odmówiono pomocy z uwagi na przekroczenie kryteriów dochodowych i brak własnych środków finansowych na wypłaty świadczeń w formie zasiłków celowych. W drugim etapie postępowania wnioskodawcy otrzymali wsparcie finansowe, o jakie się ubiegali z uwagi na zwiększenie wydatków budżetu gminy w dziale 852 Pomoc społeczna¹⁶ kwota: 1.500 zł i 1.000 zł (przeniesienie środków z rozdziału 85212¹⁷, paragraf 4300¹⁸ i zwiększenie w rozdziale 85214¹⁹, paragraf 3110²⁰). We wszystkich ww. przypadkach przeprowadzono wywiady, z tego w 10 sprawach w ustawowym terminie do 14 dni roboczych. Wywiady przeprowadzono rzetelnie, zgodnie z wymogami art. 107 ustawy o pomocy społecznej i przepisami rozporządzeń w sprawie wywiadu.

(dowód: akta kontroli str. 347-363, 419-428, 440-448)

3.5 i 6. Pracownicy socjalni, w ramach dobrych praktyk, podejmowali czynności mające na celu:

- 1) prewencję, reagowanie i łagodzenie zjawisk przemocy w rodzinie,
- 2) wyszukiwanie w terenie osób potrzebujących różnych form wsparcia zwłaszcza w podeszłym wieku i samotnie zamieszkujących,
- 3) proponowanie wsparcia osobom, które już korzystały ze świadczeń pomocy społecznej.

Działania te nie zostały ujęte w żadne ramy proceduralne, z uwagi na fakt, iż każdy przypadek postępowania był inny i wymagał użycia odrębnych technik. Czynności, pomimo, że nieopisane - zostały zaadaptowane do rutynowo rozumianej praktyki personelu Ośrodka udzielającego wsparcia socjalnego. Takie postępowanie umożliwiło

¹⁴ Dz. U. z 2013, poz. 267 ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 823

¹⁶ Zarządzenie nr 237/2012 z 19 listopada 2012 r. i nr 238/2012 z 29 listopada 2012 r.

¹⁷ Rozdział 85212-świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego oraz składki na świadczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego

¹⁸ Paragraf 4300-zakup usług pozostałych

¹⁹ Rozdział 85214-zasiłki i pomoc w naturze oraz składniki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe

²⁰ Paragraf 3110-świadczenia społeczne

aplikowanie pracy socjalnej elastycznie do lokalnych potrzeb i specyficznych warunków środowiska społecznego. Oferowane beneficjentom formy świadczeń były rezultatem inicjatywy i zaangażowania pracowników socjalnych w obszarze pracy socjalnej. W ramach dobrych praktyk podjęto następujące działania:

- wprowadzono funkcję tzw. asystenta rodziny w 2013 r., którego rola polegała na pomocy rodzinie we wdrażaniu prawidłowych postaw życiowych wszystkich jej członków,
- z inicjatywy pracowników socjalnych rozpoznawano sytuację rodzin mających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych i udzielano wsparcia rodzinom zagrożonym we wdrażaniu prawidłowych postaw życiowych, w postaci przydzielenia asystenta rodziny w 2013 r.,
- nawiązywano i realizowano współpracę z podmiotami na zasadzie partnerstwa, tj.: z Kościołem Katolickim, sołtysami, społecznością lokalną i innymi podmiotami dysponującymi informacjami o podmiotach wymagających udzielenia pomocy społecznej. Potwierdzili to respondenci reprezentujący 23 podmioty, z którymi Ośrodek współpracował. Jako przykład – w wyniku współpracy z duchownymi jednej osobie przyznano usługi opiekuńcze, zaś sytuacja rodzinna drugiej osoby została zweryfikowana pod kątem przemocy,
- korzystano z kontaktów sąsiedzkich, towarzyskich i rodzinnych przy monitorowaniu sytuacji życiowej mieszkańców,
- zdecentralizowano działania w pracy socjalnej, dzięki czemu personel Ośrodka mógł spontanicznie, szybko i samodzielnie podejmować decyzje adekwatnie do potrzeb środowiska lokalnego. Kierownik wyjaśniła, że pracownicy socjalni z własnej inicjatywy docierają do osób, które nie korzystają z pomocy społecznej, ale jej potrzebują w formie finansowej, czy też w postaci np. zorganizowania transportu do lekarza, czy do Ośrodka dla Ofiar dotkniętych przemocą.

Działania te odnotowywano w kartach pracy socjalnej lub indywidualnych zeszytach.

Z uwagi na fakt, iż przepisy nie nakładają obowiązku opracowania przez ośrodki pomocy społecznej wewnętrznych procedur w tym m.in. w zakresie dokumentowania podejmowanych czynności – w Ośrodku odnotowywano je w kartach pracy socjalnej, indywidualnych zeszytach pracownika oraz notatkach służbowych.

(dowód: akta kontroli str. 116-121, 176-205, 298-310, 470-472, 475-485, 545-586, 625-640, 721-753, 762-766, 774-785)

Pracownicy socjalni angażowali się w wypełnianie ustawowych zadań, o których mowa w art. 119 ust. 1 pkt-y 2, 6, 7, 8, 9 ustawy o pomocy społecznej m.in. poprzez:

- rozpoznawanie sytuacji społecznej i kierowanie pomocy do konkretnej populacji,
- współpracę międzyinstytucjonalną na zasadzie partnerstwa w celu określenia zapotrzebowania na konkretne formy pomocy i ograniczania negatywnych zjawisk społecznych,
- kontakty międzyludzkie w terenie w celu pobudzania działań samopomocowych w zaspokajaniu podstawowych potrzeb życiowych,
- świadczenie kompleksowej pomocy celem zapewnienia różnych form wsparcia,
- wdrażanie kontraktów socjalnych w celu podniesienia jakości życia, przeciwdziałając w ten sposób wykluczeniu społecznemu (łącznie w latach 2012-2013 zawarto 61 kontraktów socjalnych z tego 52 w ramach projektu „Czas na aktywność w Gminie Błazowa” i 9 z beneficjentami pomocy społecznej długotrwale korzystającymi z różnych świadczeń socjalnych).

(dowód: akta kontroli str. 718, 721-785, 573-583)

Burmistrz Błazowej Zarządzeniem Nr 165/2012 z 18 stycznia 2012 r. zatwierdził Regulamin Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego do realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie i ustalił zakres działań ww. Zespołu, które koncentrowały się na:

- inicjowaniu badań, diagnoz i ekspertyz dotyczących problemu przemocy w rodzinie,
- współdziałaniu z innymi podmiotami przy rozwiązywaniu problemu i przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie,
- diagnozowaniu problemu przemocy w rodzinie, inicjowaniu interwencji oraz opracowywaniu i realizacji planu pomocy w indywidualnych przypadkach.

Zadaniem członków Zespołu – reprezentujących m. in. Oświatę, Policję, Sąd, Ośrodek, była współpraca w sposób skoordynowany na rzecz skutecznego reagowania na zjawiska przemocy w rodzinie.

(dowód: akta kontroli str. 197-205)

Ośrodek współpracował z Ośrodkiem Interwencji Kryzysowej w Górnicy (dalej OIK) do którego w 2013 r. skierowano trzy osoby dotknięte przemocą w rodzinie. Placówka zaoferowała pokrzywdzonym schronienie oraz pomoc prawną i psychologiczną. Pracownicy Ośrodka współdziałali z OIK w celu rozwiązania i poprawy trudnej sytuacji życiowej beneficjentów ww. instytucji.

(dowód: akta kontroli str. 475-480)

Analiza odpowiedzi uzyskanych od 22 z 30 objętych badaniem ankietowym osób z sześciu funkcjonujących organizacji pozarządowych i społecznych wykazała, iż

- w 21 przypadkach (tj. 95,5% badanych) respondenci wiedzieli, gdzie można uzyskać pomoc społeczną,
- 20 respondentów (tj. 91% badanych) wiedziało o możliwości uzyskania w Ośrodku wsparcia finansowego, a 10 (tj. 45% badanych) – wsparcia w zakresie dożywiania,
- w 9 przypadkach (tj. 41% badanych) informacje o możliwości uzyskania pomocy społecznej ankietowani uzyskali m.in. od pracowników Ośrodka.

(dowód: akta kontroli str. 644-689)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Liczba mieszkańców w Gminie w latach 2012-2013 wynosiła odpowiednio: 10.785 i 10.848 natomiast liczba pracowników socjalnych zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy – pięć osób. Na jednego pracownika socjalnego przypadało w okresie objętym kontrolą odpowiednio: 2.157 i 2.169 mieszkańców Gminy. Tak więc wymóg określony w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej, w świetle którego ośrodek pomocy społecznej zatrudnia pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik socjalny na 2000 mieszkańców, nie został spełniony. Pani Barbara Dulemba Kierownik Ośrodka wyjaśniła, m.in. że: (...) Ośrodek nie występował o zatrudnienie dodatkowego, tj. szóstego pracownika w wymiarze ½ etatu z uwagi na trudną sytuację finansową Gminy. Dodała, że gminy są obciążane nowymi zadaniami z zakresu pomocy społecznej, co wpływa na pogarszanie się stanu finansów samorządów lokalnych.

(dowód: akta kontroli str. 315-316, 328-330, 451-458)

2. W dwóch sprawach na 26 objętych badaniem, (tj. 7,7%) kończących się wydaniem trzech decyzji administracyjnych (jeden wywiad i na jego podstawie dwie decyzje na

dwa różne świadczenia) wywiady przeprowadzono w 15 dniu roboczym od dnia powzięcia wiadomości o konieczności ich przeprowadzenia, a więc z 1-dniowym opóźnieniem. Działanie to było niezgodne z § 2 ust. 1 rozporządzeń w sprawie wywiadu, w świetle których wywiad przeprowadza się w terminie 14 dni roboczych od dnia powzięcia wiadomości o konieczności jego przeprowadzenia. Pani Barbara Dulemba Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że: w ww. sprawach kończących się decyzjami przekroczenie terminu było spowodowane brakiem możliwości wykonania wywiadów w miejscu zamieszkania osób ubiegających się o pomoc społeczną w ustalonym wcześniej terminie, tj. odpowiednio: 06.09.2013 r. i 21.02.2013 r. z uwagi na nieobecność wnioskodawców. Wywiady te zostały przeprowadzone w dniu następnym, tj. w terminie 15 dni roboczych od dnia powzięcia wiadomości o konieczności jego przeprowadzenia.

(dowód: akta kontroli str. 419-428, 464-466, 473-474, 449-455)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Wykorzystanie informacji wynikających z dobrych praktyk, wskazujących sposoby dotarcia do osób, które mają trudności z ujawnieniem swoich potrzeb, możliwych do zaspokojenia przez szeroko rozumianą pomoc społeczną.

Opis stanu faktycznego

4.1. Kierownik Ośrodka poinformowała, iż w latach 2012-2013 nie otrzymała zgłoszeń z PUP, PCPR, PFRON²¹, zespołów ds. orzekania o stopniu niepełnosprawności, warsztatów terapii zajęciowej, podmiotów prowadzących turnusy rehabilitacyjne, społecznych rad ds. osób niepełnosprawnych – w sprawie osób, które wymagałyby udzielenia pomocy społecznej. Ośrodek otrzymał informacje w ww. sprawie od następujących podmiotów:

a) Podkarpacki Urząd Wojewódzki w Rzeszowie, Wydział Polityki Społecznej (w badanym okresie jedna osoba z terenu Gminy zgłosiła swoje problemy finansowe),

b) służba zdrowia, i tak:

-pielęgniarki środowiskowe zgłosiły łącznie osiem osób, które wymagały pomocy społecznej. Ośrodek zbadał ich sytuację życiową i udzielił stosownej pomocy,

-szpital wystąpił z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie przyznania prawa do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w sprawie czterech pacjentów nieubezpieczonych,

c) Kościół Katolicki - duchowni zgłosili dwie osoby, które w ich opinii powinny zostać objęte wsparciem finansowym oraz monitorowaniem sytuacji rodzinnej w związku z podejrzeniem wystąpienia przemocy,

d)PKPS²²-opiekunki zgłosiły cztery osoby wymagające pomocy finansowej i usług opiekuńczych.

Większość z tych działań nie została udokumentowana z uwagi na brak takiego obowiązku.

(dowód: akta kontroli, str. 545-546, 570-572, 584-585, 587-604, 839-840)

²¹ PFRON-Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych

²² PKPS-Polski Komitet Pomocy Społecznej

4.2. W celu realizacji zadań ustawowych, o których mowa w art. 2 ustawy o pomocy społecznej, Burmistrz zawarł siedem porozumień o współpracy w ramach Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego. Ideą wyznaczającą cel i kierunek pracy ww. Zespołu było koordynowanie działań na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie²³. W ramach zawartych porozumień w latach 2012-2013 udzielono pomocy łącznie 12 mieszkańcom/rodzinom.

(dowód: akta kontroli, str. 176-205, 545-546, 566-569)

Gmina zawarła umowy (w 2012 i 2013 r.) z PKPS Zarząd Okręgowy w Krośnie w myśl art. 16 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej o powierzenie realizacji zadania publicznego pn.: Organizowanie i świadczenie usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania beneficjenta na terenie Gminy Błażowa. Podstawą przyznania beneficjentowi usług opiekuńczych była decyzja administracyjna Kierownika Ośrodka. W latach 2012-2013 z tej formy pomocy skorzystało odpowiednio 30 i 39 osób. Współpraca z PKPS obejmowała także zgłaszanie potrzeb beneficjentów przez opiekunki w celu: udzielenia pomocy finansowej, dofinansowania kosztów transportu żywności w ramach programu PEAD-Pomoc²⁴ i rozpowszechniania wśród społeczności lokalnej informacji o możliwości skorzystania z darów żywnościowych.

Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że posiada wykaz organizacji pozarządowych i stowarzyszeń, jednakże Ośrodek współpracował w szczególności z PKPS, a ponadto z Ochotniczą Strażą Pożarną, Organizacją Samaritans Purse oraz Kościołem Katolickim na rzecz niesienia pomocy osobom najuboższym. Dodała, że działania te nie zostały udokumentowane z uwagi na brak takiego obowiązku.

(dowód: akta kontroli, str. 545-546, 570-586, 608-624)

Zakres i zasady współpracy pomiędzy Ośrodkiem, a PUP określało porozumienie z 25 maja 2009 r., które odpowiadało uregulowaniom art. 50 ust. 3 w zw. z art. 50 ust. 2 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Celem ww. porozumienia była wyłącznie wymiana informacji dotycząca uczestników projektu systemowego „Czas na aktywność w Gminie Błażowa”. W ramach porozumienia nie zidentyfikowano osób wymagających objęcia pomocą społeczną. Pani Maria Witkowicz Zastępca Dyrektora PUP w Rzeszowie poinformowała m.in., że: PUP nie zgłaszał do Ośrodka osób, które powinny zostać objęte pomocą społeczną w jakiegokolwiek formie.

(dowód: akta kontroli, str. 122- 138, 233-234, 545-546, 569, 790-791)

4.3. W latach 2012-2013 sześciu pracowników Ośrodka wzięło udział łącznie w sześciu spotkaniach, w tym: w dwóch konferencjach, jednej debacie i trzech spotkaniach informacyjnych, w trakcie których mieli okazję do wymiany doświadczeń z innymi podmiotami. Organizatorami ww. spotkań byli: Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Rzeszowie, Wyższa Szkoła Inżynierjno-Ekonomiczna w Rzeszowie, Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Rzeszowie, Międzynarodowa Organizacja do spraw migracji, Marszałek Województwa Podkarpackiego, Szpital Wojewódzki nr 2 w Rzeszowie. Uczestnikami ww. spotkań byli pracownicy socjalni z podkarpackich ośrodków pomocy społecznej, przedstawiciele organizatorów, ponadto w zależności od rodzaju spotkania m.in.: mediatorzy, sędziowie, psychologowie oraz studenci.

(dowód: akta kontroli str.475-479, 486-504)

4.4. Ośrodek informował opinię publiczną o realizowanym projekcie systemowym „Czas na aktywność w Gminie Błażowa” w gazecie Nowiny i Super Nowości dwukrotnie w 2012 r. i 2013 r. Ponadto w Kurierze Błażowskim (nr 131 z 2012 r.) opublikowano sprawozdanie ze

²³ Opisano w pkt 1.4 b niniejszego wystąpienia pokontrolnego

²⁴z francuskiego: Programme Europeen d'Aide aux plus Demunis, polska nazwa: Europejski Program Pomocy Żywnościowej

spotkania opłatkowego zorganizowanego przez Ośrodek. Innych form promocji działalności Ośrodka nie było.

(dowód: akta kontroli str. 475-479, 505-508, 584-585)

4.5. W latach 2012-2013 Ośrodek realizował projekt „Czas na aktywność w Gminie Błażowa”, współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, Działanie 7.1 Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji, Poddziałanie 7.1.1. Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji przez ośrodki pomocy społecznej. Głównym celem tego projektu było zwiększenie szans aktywizacji społecznej i zawodowej beneficjentów Ośrodka zagrożonych wykluczeniem społecznym. Projekt był skierowany do kobiet i mężczyzn z terenu Gminy, korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, pozostających bez pracy m.in. z powodu niskich i/lub zdezaktualizowanych kwalifikacji. W ofercie programu była m.in. możliwość sfinansowania kosztów nauki i uzupełnienia wykształcenia oraz aktywizacja edukacyjna. Poprzez kursy i szkolenia w ramach ww. Programu umożliwiono uczestnikom nabycie, podniesienie lub zmianę kwalifikacji i kompetencji zawodowych w celu dostosowania się do aktualnych wymogów rynku pracy. Założeniem Programu było także tzw. wsparcie „miękkie” uczestników, polegające na budowaniu wiary we własne umiejętności, przełamaniu bierności i wzroście asertywności zwłaszcza w poszukiwaniu pracy. Projekt ukończyły łącznie 44 osoby.

(dowód: akta kontroli str. 509-542, 799-801)

4.6. Pomiędzy Ośrodkiem, a PUP została zawarta 5 listopada 2013 r. umowa o współpracy w zakresie udostępniania danych osobowych w systemie Samorządowej Elektronicznej Platformy Informacyjnej (dalej SEPI). Umowa dotyczyła współpracy w zakresie udostępniania danych w systemie w celu realizacji zadań pozwalających zintegrować prace PUP oraz Ośrodka na rzecz osób będących wspólnymi klientami obu instytucji, w ramach lokalnej (powiat-gmina) elektronicznej platformy komunikacyjnej. Uruchomiona od 1 stycznia 2014 r. platforma SEPI umożliwiała pracownikom socjalnym dostęp do danych osób bezrobotnych zarejestrowanych w GCP w Błażowej. Założeniem ww. porozumienia nie było analizowanie potrzeb społeczeństwa pod kątem wyjścia z trudnej sytuacji i mobilizowanie do własnej aktywności. Zatem nie służyło ono diagnozowaniu osób wymagających pomocy społecznej, a jedynie umożliwiało pozyskiwanie informacji przez Ośrodek z bazy danych PUP odnośnie statusu beneficjentów pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 159-175, 786-789)

Umowa nr 1/SEPI/2013 z 5 listopada 2013 r. o współpracy w zakresie udostępniania danych osobowych w ww. systemie w § 1 pkt 9 przewidywała wdrożenie dwustronnej komunikacji pomiędzy PUP, a Ośrodkiem. W praktyce wymiana informacji w czasie rzeczywistym (on line) była możliwa od 2 stycznia 2014 r. tylko z poziomu Ośrodka. Logując się do platformy SEPI upoważnieni przez PUP pracownicy Ośrodka uzyskiwali dane, o których mowa w załączniku nr 2 do ww. umowy, w tym m.in. dane osobowe, okresy rejestracji, świadczenia i zasiłki przyznane i pobierane w PUP oraz odbyte szkolenia. PUP nie posiadał dostępu do bazy danych Ośrodka i nie mógł przeglądać, utrzymywać papierowo ani archiwizować informacji dotyczących beneficjentów pomocy społecznej. Pani Maria Witkiewicz Zastępca Dyrektora PUP w Rzeszowie poinformowała, m.in. że: (...) w trakcie przygotowywania umów o udostępnianie danych osobowych w systemie SEPI Ośrodki Pomocy Społecznej nie wyraziły zgody na udostępnienie w systemie SEPI swoich danych, tłumacząc to brakiem podstawy prawnej do tego typu działań. W związku z tym PUP nie pozyskiwał żadnych danych z Miejsko-Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Błażowej. Pani Maria Witkiewicz powołała się na pismo Ministerstwa Pracy i Polityki Rynku Pracy z 5 sierpnia 2013 r., w którym jako przykład funkcjonowania elektronicznej, dwukierunkowej wymiany danych beneficjentów obszaru

rynku pracy i pomocy społecznej podano powiat krotoszyński, a przeprowadzona w powiecie piotrkowskim kontrola w zakresie funkcjonowania platformy komunikacyjnej potwierdziła zgodność rozwiązania z wymaganiami Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 159-175, 786-789)

4.7. W Ośrodku nie zostały opracowane procedury określające sposoby współpracy m.in. z policją, PUP, przychodniami i placówkami udzielającymi świadczeń zdrowotnych, schroniskami i kościołami i innymi podmiotami, które miałyby na celu rozpoznanie sytuacji społecznej osób wymagających objęcia pomocą społeczną.

Kierownik Ośrodka wyjaśniła m.in., że: (...) współpraca z policją, PUP, Sądem Rejonowym w Rzeszowie, Polskim Komitetem Pomocy Społecznej, Dyrektorem Zespołu Szkół w Błażowej, Gminną Komisją Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Błażowej, Centrum Medycznym Promedica nie została sformalizowana, ale istniała i polegała na wymianie informacji o osobach zagrożonych wykluczeniem społecznym i wymagających, w związku z tym, opieki socjalnej oraz monitorowania ich sytuacji rodzinnej. W opinii 23 podmiotów zaangażowanych w korelację działań na rzecz osób potrzebujących wsparcia, sprawy związane z udzielaniem pomocy społecznej pracownicy załatwiali telefonicznie lub osobiście.

(dowód: akta kontroli str. 475-476, 480)

4.8 Ośrodek nie prezentował podejmowanych działań w sieci internet z uwagi na brak własnej strony internetowej. W portalu internetowym Gminy Błażowa (www.blazowa.itl.pl), w zakładce samorząd, znajdowało się odesłanie jedynie do danych kontaktowych Ośrodka. Stąd też potencjalny beneficjent nie miał możliwości załatwienia sprawy drogą elektroniczną poprzez pobranie, a następnie wysłanie stosownych formularzy wniosków. Informacje o wszystkich dostępnych rodzajach pomocy społecznej prezentowane były poprzez pisemne komunikaty upublicznione na tablicach ogłoszeń w siedzibie Ośrodka oraz Urzędu Miasta Błażowa. Obejmowały one m.in. aktualne formularze wniosków o udzielenie pomocy społecznej oraz zasady ich przyznawania, w myśl przepisów art. 11 pkt 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 158, 792-798, 824-825, 838)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ośrodek nie udostępnił informacji publicznej w urzędowym publikatorze teleinformatycznym - Biuletynie Informacji Publicznej (dalej BIP). Ośrodek nie utworzył BIP, nie umieścił także informacji publicznej w BIP Gminy, jako jednostka organizacyjna Gminy. Wyrażna norma prawa statuująca obowiązki organu do udostępnienia informacji publicznej przez organy władzy publicznej oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne została określona w art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o dostępie do informacji publicznej. Jej korelatem – zawartym w treści art. 8 ust. 1, 2, 3 ww. ustawy - jest obowiązek organu wyrażony przepisem art. 7 ust. 1 ww. ustawy, w myśl którego udostępnianie informacji publicznych następuje w drodze ogłaszania informacji publicznych, w tym dokumentów urzędowych, w BIP, o którym mowa w art. 8 ww. ustawy. Z przepisu art. 7 ust. 1, w związku z art. 8 ww. ustawy wynika, iż udostępnianie informacji publicznej poprzez jej zamieszczenie w BIP jest realizacją ustawowego obowiązku nałożonego na organy administracji publicznej i określonego w treści art. 8 ust. 3 ww. ustawy i obejmuje całodobowy i nieprzerwany dostęp do informacji publicznej. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na fakt, iż udostępnienie informacji publicznej ma charakter generalny i nie odbywa się na podstawie wniosku zainteresowanych stron. Ww. ustawa o dostępie do informacji publicznej w art. 23 stanowi, że: kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, nie udostępni informacji

publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

Osobą odpowiedzialną za naruszenie obowiązku udostępnienia informacji publicznej była Pani Barbara Dulemba Kierownik Ośrodka, która wyjaśniła, że: w latach 2012-2013 Ośrodek nie dysponował wystarczającymi środkami finansowymi na podjęcie działań w kierunku rozbudowy elektronicznego obiegu dokumentów oraz założenia strony internetowej. Dodała, że uniemożliwiły to także problemy techniczne. W trakcie trwania czynności kontrolnych (3 marca 2014 r.) Ośrodek podpisał umowę na realizację zadania w zakresie uruchomienia BIP w terminie jednego miesiąca od daty podpisania.

(dowód: akta kontroli str. 158, 543- 544, 475-480, 824-825)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁵, wnosi o:

Wnioski pokontrolne

1. Zapewnienie uzupełnienia zapisów Strategii o brakujące elementy, o których mowa w art. 16 b ust. 2 pkt 2 i pkt 3 lit. c ustawy o pomocy społecznej, tj. o prognozę zmian w zakresie objętym strategią i określenie sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych.
2. Dostosowanie liczby zatrudnionych pracowników socjalnych do wymogów określonych w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej.
3. Upowszechnienie na stronie BIP pełnej i rzetelnej informacji o wszystkich świadczonych usługach z zakresu pomocy społecznej, zgodnie z przepisem art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. c i pkt 3 lit. d ustawy o dostępie do informacji publicznej.

²⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Rzeszów, dnia

Kontroler
Dagmara Mazurkiewicz-Karasińska
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
podpis

.....
podpis