



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-01-03/2013

P/13/102

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| Numer i tytuł kontroli              | P/13/102 – Realizacja kontraktów socjalnych przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łapach  |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku  |
| Kontroler                           | Marcin Bielawski, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84211 z dnia 26.02.2012 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2] |
| Jednostka kontrolowana              | Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Łapach ul. Leśnikowska 54, 18-100 Łapy (zwany dalej „MOPS”)   |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Małgorzata Wasilewska p.o. Dyrektora („Dyrektor”)   |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup>, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność MOPS w zakresie realizacji kontraktów socjalnych, jako narzędzia aktywizującego osoby zagrożone wykluczeniem społecznym w celu podwyższenia ich statusu zawodowego i społecznego przez odpowiednie przygotowanie do wejścia na rynek pracy oraz integrację ze społeczeństwem<sup>2</sup>.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Powyższa ocena wynika z właściwego wykonywania zadań w zakresie przygotowania, zawierania i realizacji kontraktów socjalnych przez MOPS. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- niepowiadomieniu organów ścigania o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa składania fałszywych zeznań przez beneficjenta kontraktu socjalnego,
- niewskazaniu, w 56 decyzjach o przyznaniu zasiłku celowego bądź specjalnego zasiłku celowego, celu na jaki zasiłek został przyznany,
- przyznaniu zasiłku celowego osobie niespełniającej kryterium dochodowego,
- przyznaniu ośmiu osobom specjalnego zasiłku celowego w wyższej wysokości niż kryterium dochodowe.

## III. Opis stanu faktycznego

### 1. Wykonanie zadań w zakresie przygotowania, zawierania i realizacji kontraktów społecznych

#### 1.1. Wykonywanie zadań w zakresie przygotowania, zawierania i realizacji kontraktów socjalnych

#### Opis stanu faktycznego

1.1.1. Problematyka dotycząca pomocy społecznej na terenie miasta Łapy określona została w:

- „Strategii Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Łapy na lata 2006-2013”<sup>3</sup>, w której za najważniejsze problemy społeczne uznano m. in. bezrobocie, w tym zjawisko jego tzw. „dziedziczenia” i związane z nim postępujące zubożenie mieszkańców oraz wykluczenie społeczne. Strategia nie zawierała prognozy zmian sytuacji społecznej w zakresie objętym strategią, określenia jej ram finansowych i wskaźników realizacji zadań, o których stanowi art. 16b ust. 2 pkt 2, 3 c i d) ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>4</sup>. Burmistrz Łap wyjaśnił, że przyczyną niedostosowania postanowień strategii do nowych wymogów była diametralna zmiana

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>2</sup> Kontrolą objęto lata 2011-2012.

<sup>3</sup> Przyjętej uchwałą uchwałą Nr XLI/339/06 Rady Miejskiej w Łapach z dnia 10 marca 2006 r. Zwanej dalej „Strategią”.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 182. Ustawa zwana dalej „ups”.

sytuacji społecznej gminy Łapy, związana z upadkiem dwóch największych zakładów pracy na jej terenie.

MOPS realizuje i koordynuje zadania wyznaczone w Strategii między innymi przez objęcie pracą socjalną (kontraktami socjalnymi) osób długotrwale bezrobotnych i niepełnosprawnych oraz zagrożonych wykluczeniem społecznym,

- b) „Ocenie zasobów pomocy społecznej na rok 2012 dla Miasta Łapy” opracowanej i przekazanej 30 kwietnia 2012 r. Radzie Miejskiej w Łapach. Ocenę przygotowano w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej. Obejmowała m.in. osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej, rodzaje ich problemów, infrastrukturę, kadre, organizacje pozarządowe i nakłady finansowe na pomoc społeczną,
- c) Regulaminie i Statucie MOPS<sup>5</sup>. [Dowód: akta kontroli str. 5- 6, 7- 8 10]

W badanym okresie MOPS kontynuował realizowaną od 2008 r. umowę<sup>6</sup> o dofinansowanie Projektu pt. „Nowe kwalifikacje szansą na rynku pracy – aktywizacja społeczno-zawodowa bezrobotnych w Gminie Łapy” (zwany dalej „Projektem”) w ramach Priorytetu VII Promocja Integracji Społecznej Poddziałanie 7.1.1 Rozwój i upowszechnienie aktywnej integracji przez ośrodki pomocy społecznej Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Celem nadrzędnym Projektu było zwiększenie aktywności społeczno-zawodowej osób bezrobotnych z Gminy Łapy zagrożonych wykluczeniem społecznym i korzystających z pomocy MOPS<sup>7</sup>. Projekt wpisywał się w założenia Strategii, której celem było m.in. prowadzenie pracy socjalnej z osobami bezrobotnymi oraz marginalizowanymi w kierunku aktywizacji społecznej.

W latach 2008-2012 w ramach Projektu zawarto kontrakty socjalne z 477 osobami, z których 428 pozytywnie je ukończyło (89,72 %). W okresie objętym kontrolą zawarto 285 kontraktów. Z tego w 2011 r. 95 i 190 w 2012. Wszystkie kontrakty socjalne zostały zawarte z osobami znajdującymi się w trudnej sytuacji życiowej, o których mowa w art. 108 ust. 1 ups (wymagających wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu), tzw. kontrakty typu A.

[Dowód: akta kontroli str. 3, 350, 440-460]

1.1.2. Procedury regulujące strukturę, organizację wewnętrzną i funkcjonowanie MOPS nie zawierały odrębnych postanowień w zakresie realizacji kontraktów socjalnych. Z uwagi na fakt, że wszystkie kontrakty socjalne realizowane były w ramach Projektu, zadania z nimi związane powierzone zostały osobom, które go realizowały, tj.: Dyrektorowi – zarządzanie projektem, Kierownikowi Działu Świadczeń i Pomocy Środowiskowej – koordynacja działań, Głównemu Księgowemu – prowadzenie ewidencji księgowej oraz 10 pracownikom socjalnym w zakresie prowadzenia pracy socjalnej, na którą składało się m. in. rekrutacja, opracowanie kontraktu socjalnego, współpraca z koordynatorem Projektu oraz nadzór i współpraca z beneficjentem kontraktu. [Dowód: akta kontroli str. 9-10]

MOSP zatrudniał w 2012 roku 12 pracowników socjalnych (w osobach), na jednego pracownika przypadają 1877 mieszkańców na koniec 2011 r., 1896 w I poł. 2012 r. oraz 1868 na koniec 2012 r., co było zgodne z przepisem art. 110 ust. 11 ups. W okresie od 1 lipca 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. w MOPS zatrudnionych było trzech asystentów rodziny.

[Dowód: akta kontroli str. 3, 4]

W latach 2011-2012 pracownicy Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podlaskiego przeprowadzili dwie kontrole realizacji Projektu. Badano m. in. procedurę rekrutacji, pracę socjalną oraz osiągnięte efekty. W ich wyniku stwierdzono uchybienia dotyczące oznaczenia dokumentów księgowych i sposobu prowadzenia rozliczeń z partnerem Projektu. Nieprawidłowości w systemie udzielenia kontraktów socjalnych nie stwierdzono.

[Dowód: akta kontroli str. 11]

<sup>5</sup> uchwała Nr 41/11 Rady Miejskiej w Łapach z dnia 25 lutego 2011 r.

<sup>6</sup> z dnia 20 marca 2008 r. o nr WND-POKL.07.01.01-20-010/08-09.

<sup>7</sup> W ramach projektu realizowano następujące działania: badania medycyny pracy, kursy zawodowe, szkolenia, warsztaty, wyjazd rehabilitacyjno-usprawniający osób niepełnosprawnych, wypoczynek dla dzieci uczestników projektu, warsztaty z doradcą zawodowym i psychologiem, utworzenie grup samokształceniowych oraz wyjazdy integracyjne.

Skuteczne stosowanie narzędzia aktywizacji społecznej w postaci kontraktu socjalnego ograniczone jest, w ocenie Dyrektora i Koordynatora oraz pracownika socjalnego, niedostosowaniem obowiązujących regulacji prawnych do prowadzenia skutecznej działalności, panującym w regionie bezrobociem, brakiem motywacji i lękiem beneficjentów przed zmianami. Najtrudniejszym etapem kontraktu jest opracowanie planu działania i celów oraz kontynuacja współpracy po zakończeniu kontraktu. W celu zwiększenia efektywności korzystania z kontraktu niezbędne jest wprowadzenie instrumentów prawnych umożliwiających bardziej skuteczne przymuszenie klientów MOPS do realizacji jego postanowień. [Dowód: akta kontroli str. 12-17]

**1.1.3** Stosownie do postanowień art. 50 ust. 3 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>8</sup> zawarto dwa porozumienia z PUP. Dotyczyły one zasad współpracy w zakresie realizacji zadań na rzecz aktywnej integracji, wynikającej z realizacji Projektu. Strony zobowiązywały się do wzajemnego przekazywania informacji o osobach objętych kontraktem, statusie osób objętych kontraktami socjalnymi i podejmowanych wobec nich działaniach. Porozumienia spełniały wymogi określone w „Wytocznych dla powiatowych urzędów pracy oraz ośrodków pomocy społecznej w zakresie współpracy przy podejmowaniu działań na rzecz osób bezrobotnych, korzystających ze świadczeń pomocy społecznej” – opracowanych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. [Dowód: akta kontroli str. 18]

Jednostka informowała PUP o osobach, z którymi zawierane są kontrakty socjalne oraz o ich zakończeniu. W 2012 r. MOPS poinformował o 190 osobach, z którymi zostały zawarte kontrakty socjalne. Na tej podstawie PUP wydawał decyzje o skierowaniu 56 osób bezrobotnych do udziału w kontrakcie. Decyzje o skierowaniu nie miały uzasadnienia, ponieważ MOPS nie realizował kontraktów typu B, które wymagały skierowania przez PUP. Nie miało to wpływu na sytuację beneficjentów, ponieważ MOPS w ramach Projektu finansował ubezpieczenie zdrowotne beneficjentów kontraktów, którzy nie posiadali prawa do ubezpieczenia w związku z wykreśleniem z rejestru bezrobotnych.

MOPS nie prowadził wspólnie z PUP rozeznania na jakie zawody jest zapotrzebowanie na lokalnym rynku pracy. Natomiast w ramach przygotowywania kontraktów socjalnych MOPS zasięgał w PUP informacji o liście zawodów i specjalności, na które istnieje zapotrzebowanie.

Z 285 beneficjentów kontraktów z lat 2011-2012 po ich zakończeniu PUP udzielał pomocy przewidzianej uopz w postaci: usług pośrednictwa pracy (81 osób), usługi poradnictwa i informacji zawodowej (66 osób), pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy (7 osób), skierowania do prac interwencyjnych (1 osoba), skierowania na staż (1 osoba), skierowania do prac społecznie użytecznych (1 osoba), jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej (1 osoba), indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego (2 osoby).

[Dowód: akta kontroli str. 19, 20-23]

**1.1.4.** Beneficjentami kontraktów socjalnych było, zgodnie z diagnozą problemów społecznych zawartą w Strategii, 278 osób znajdujących się w trudniej sytuacji życiowej, o których mowa w art.108 ust.1 ups. Ponadto 162 spełniało dodatkowo warunek określony w art. 49 uopz tj. były osobami w szczególnej sytuacji na rynku pracy, w tym bezrobotnym:

- do 25 roku życia (78 osób),
- długotrwale (98 osób),
- powyżej 50 roku życia (18 osób),
- bez kwalifikacji, doświadczenia zawodowego lub wykształcenia średniego (120 osób),
- samotnie wychowującymi co najmniej 1 dziecko do lat 18 (24 osoby),
- które po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęły zatrudnienia (3 osoby),
- niepełnosprawnymi (10 osób).

[Dowód: akta kontroli str. 24]

Kandydatów do udziału w kontrakcie wyłanianiano spośród klientów MOPS spełniających kryteria określone we wniosku o dofinansowanie Projektu. Podstawą kwalifikacji był prowadzony przez pracowników socjalnych monitoring sytuacji bytowo-materiałej

<sup>8</sup> Dz. U. z 2008 r., Nr 69, poz. 415 ze zm. Ustawa zwana dalej „uopz”.

bezrobotnych korzystających z pomocy ośrodka, a wskazujący na pogłębianie się zjawiska biedy, stagnacji i bezradności. [Dowód: akta kontroli str. 25-26]

1.1.5. Szczegółowym badaniem objęto 40 zakończonych w okresie kontrolowanym kontraktów socjalnych, po 20 podpisanych w 2011 i 2012 roku.

Analiza tych kontraktów wykazała między innymi, że:

- wszystkie kontrakty zawierały wymagane rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego<sup>9</sup> informacje,
- zawarcie kontraktu poprzedzono prawidłowo przeprowadzonym rodzinnym wywiadem środowiskowym,
- kontrakty sporządzono zgodnie z obowiązującym wzorem, stanowiącym załącznik do rozporządzenia MPiPS z 8 listopada 2010 r.,
- dane o kontraktach wprowadzono do ewidencji MOPS,
- we wszystkich 40 kontraktach socjalnych, w ramach Projektu, skonkretyzowano cele, przewidywane efekty oraz działania i terminy ich realizacji,
- we wszystkich przypadkach pracownik socjalny monitorował na bieżąco realizację poszczególnych celów szczegółowych oraz kontrolował czy uczestnicy realizują szkolenia i zajęcia zaplanowane w kontrakcie; sprawdzał listy obecności na zajęciach oraz raz w miesiącu sporządzał ocenę realizacji kontraktu,
- we wszystkich przypadkach (po zrealizowaniu kontraktu socjalnego) sporządzono ocenę realizacji zadań. [Dowód: akta kontroli str. 29-148]

Badanie ankietowe, w którym uczestniczyło 39 beneficjentów kontraktów zrealizowanych wykazało, że:

- diagnoza ich sytuacji, cele kontraktu oraz działania służące ich osiągnięciu zostały właściwie określone,
- współpraca z pracownikiem socjalnym była dobra,
- 36% uczestnikom badania udało się przełamać trudną sytuację życiową,
- najtrudniejsze w ramach kontraktu było dojazdy na zajęcia, ciężka praca fizyczna, kontakt z psychologiem,
- największe korzyści przyniosły kursy zawodowe,
- wg ankietowanych, aby poprawić sposób realizacji kontraktów należałoby zwiększyć liczbę kursów. [Dowód: akta kontroli str. 209-328, 329-330]

1.1.6. Kontrakty realizowane były w ramach Projektu, który rozliczany był w okresie roku budżetowego. Były zawierane na okres 10 miesięcy (od marca do grudnia danego roku). W przypadku zerwania kontraktu, zawierano umowę z innym beneficjentem. Okres realizacji w takim przypadku był odpowiednio krótszy, o czas trwania kontraktu zerwanego.

Szczegółowym badaniem objęto 20 zerwanych kontraktów socjalnych (po 10 kontraktów z każdego roku). Analiza tych kontraktów wykazała między innymi, że:

- we wszystkich przypadkach zawarcie kontraktu poprzedzono prawidłowo przeprowadzonym rodzinnym wywiadem środowiskowym,
- kontrakty sporządzono zgodnie z obowiązującym wzorem, stanowiącym załącznik do rozporządzenia MPiPS z dnia 8 listopada 2010 r.,
- we wszystkich kontraktach socjalnych w ramach projektu skonkretyzowano cele, przewidywane efekty oraz działania i terminy ich realizacji,
- dane dotyczące kontraktów wprowadzono do ewidencji MOPS,
- we wszystkich przypadkach (do momentu zerwania kontraktu) pracownik socjalny monitorował realizację poszczególnych celów szczegółowych oraz kontrolował czy uczestnicy realizują szkolenia i zajęcia zaplanowane w kontrakcie; sprawdzał listy obecności na zajęciach oraz co miesiąc sporządzał ocenę realizacji zadań. [Dowód: akta kontroli str. 149-208]

Badanie ankietowe, w którym uczestniczyło dziewięciu (z 20) beneficjentów niezrealizowanych lub zerwanych kontraktów socjalnych wykazało, że:

- powodem niezrealizowania kontraktu było podjęcie pracy, zmiana sytuacji życiowej i zaniechanie realizacji zadań wynikających z kontraktu,

<sup>9</sup> Dz. U Nr 218, poz. 1439. Zwane dalej „Rozporządzeniem MPiPS z 8 listopada 2010 r.”

- wg 89% ankietowanych diagnoza sytuacji, cele kontraktu oraz działania służące ich osiągnięciu zostały właściwie określone w kontrakcie,
- współpraca z pracownikiem socjalnym podczas realizacji kontraktu układała się dobrze,
- realizacja kontraktu nie sprawiała beneficjentom trudności,
- beneficjenci najbardziej zadowoleni byli z kursów zawodowych i pomocy finansowej,
- w celu usprawnienia kontraktów wskazano zwiększenie ilości kursów zawodowych i zmianę godzin realizacji. [Dowód: akta kontroli str. 209-328, 329-330]

1.1.7. Z 285 kontraktów zawartych w latach 2011-2012 zakończonych zostało 225 z czego 71 w 2011 r. i 154 w roku 2012 r. Zerwano 60 kontraktów, z czego 31 z winny beneficjentów. Powodem w 28 przypadkach podjęcie pracy, w 8 zmiana sytuacji rodzinnej, w 10 wyjazd za granicę lub zmiana miejsca pobytu, w 4 udział w innym projekcie, w 3 problemy zdrowotne, w 2 podjęcie nauki, w 2 nieprzystąpienie do egzaminu oraz w pojedynczych przypadkach przeciwwskazania do wykonywania zawodu, podjęcia działalności gospodarczej i uzależnienia. [Dowód: akta kontroli str. 27-28]

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Dyrektor MOPS nie powiadomił – wbrew przepisom art. 304 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego<sup>10</sup> - organów ścigania o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa składania fałszywych zeznań przez beneficjenta kontraktu socjalnego<sup>11</sup>. W dniu 23.08.2011 r. beneficjent kontraktu złożył MOPS oświadczenie<sup>12</sup>, że jest osobą rozwiedzioną i prowadzi samodzielnie gospodarstwo domowe.

Mimo faktu, że był on osobą bezrobotną MOPS nie opłacał składek na ubezpieczenie społeczne w trakcie realizacji kontraktu, ponieważ został on zgłoszony do ubezpieczenia przez małżonkę. Okoliczność ta oraz posiadane przez MOPS informacje (np. decyzja o przyznaniu dodatku mieszkaniowego z dnia 26.02.2013 r., z której wynika, że gospodarstwo domowe zamieszkują dwie osoby) wskazują na nieprawdziwość oświadczenia beneficjenta. Dyrektor wyjaśnił, że powodem zaniechania złożenia zawiadomienia był brak czasu. [Dowód: akta kontroli str. 155-157, 331-346, 347, 348-349]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, wykonywanie przez MOPS zadań w zakresie zawierania i realizacji kontraktów społecznych.

## 2. Efekty realizacji kontraktów socjalnych

Opis stanu  
faktycznego

2.1.1. MOPS w latach 2011-2012 podpisał 285 kontraktów, z tego we wszystkich monitorowano i oceniano na bieżąco ustalone działania. We wszystkich analizowanych przypadkach posiadał informacje o sytuacji beneficjentów kontraktów po ich zakończeniu. Dane gromadzone były w ewidencji ośrodka pomocy społecznej i dotyczyły udzielanych świadczeń, podjętej pracy bądź nauki. Brak danych o sytuacji beneficjenta dotyczył osób, które zerwały kontrakt i zmieniły miejsce zamieszkania. [Dowód: akta kontroli str. 29-208]

MOPS, zgodnie z postanowieniami umowy o dofinansowanie Projektu, opracowywał corocznie bilans realizacji Projektu. Bilans ten dokonywany był między innymi poprzez pomiar osiąganych wskaźników, tj. bilans postępu finansowego (stopień realizacji zadań w 2012 r. wyniósł 99,73%), przepływ uczestników projektu (od rozpoczęcia do zakończenia udziału, w podziale na płeć), poziom ich wykształcenia, określenie statusu na rynku pracy osób, które rozpoczęły udział w Projekcie oraz uczestnictwo w kursach i szkoleniach (stopień realizacji wskaźnika w latach 2011- 2012 wynosił od 100% do 145%).

[Dowód: akta kontroli str. 351-360]

<sup>10</sup> Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm. Zwany dalej „Kpk”.

<sup>11</sup> Art. 233 § 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

<sup>12</sup> Zgodnie z art. 107 ust. 5a ups oświadczenie o dochodach i stanie majątkowym składane jest pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

2.1.2. Aktualną sytuację beneficjentów kontraktów socjalnych przedstawia poniższa tabela:

| Wyszczególnienie  | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|---|------|------|------|------|------|
| Ile osób podpisało kontrakty socjalne?  | 30   | 79   | 83   | 95   | 190  |
| Ile osób pozytywnie ukończyło kontrakty socjalne?   | 30   | 73   | 74   | 86   | 165  |
| Ile osób, które ukończyło kontrakty, było usamodzielnionych <u>na dzień 1 lutego 2013?</u><br><u>(tj. nie byli beneficjentami pomocy społecznej i nie figurowali w rejestrze PUP)</u> | 5    | 25   | 26   | 33   | 27   |

[Dowód: akta kontroli str. 35]

2.1.3. Działania w zakresie ewaluacji zrealizowanych kontraktów prowadzono za pomocą ankiet pomiaru osiągniętych rezultatów. Beneficjenci wypełniali ankiety przed zawarciem kontraktu oraz po jego zakończeniu. W próbie objętej badaniem dokonano ewaluacji w wszystkich 40 zrealizowanych kontraktach oraz w dwóch kontraktach zerwanych.

[Dowód: akta kontroli str. 29-208]

Efekty zrealizowanych kontraktów socjalnych zbadane na próbie 40 (o której napisano w pkt. 1.1.5 niniejszego wystąpienia) kontraktów, wykazały między innymi że:

- wszystkie osoby realizujące kontrakty socjalne ukończyły kursy bądź szkolenia zawodowe (czterech wychowawca kolonijny, 10 kasjer sprzedawca, dziewięciu bukietarz-florysta, dwóch technolog robót wykończeniowych w budownictwie, trzech stolarz, pięciu aranżacja zieleni w przestrzeni publicznej, trzech robotyka oraz po jednym spawacz, grafik komputerowy, brukarz i kurs prawa jazdy kategorii C). Ocena osiągnięcia tzw. "miękkich rezultatów" realizacji kontraktów socjalnych (podniesienie poziomu samooceny i zaradności, zwiększenia motywacji do podjęcia pracy, zwiększenia poczucia odpowiedzialności za własną sytuację życiową) była dokonywana na podstawie zaliczenia udziału w określonych zajęciach;
- na dzień 7 marca 2013 r. jedna osoba podjęła działalność gospodarczą, pięć podjęło prace w tym dwóch na stanowisku kasjer (po ukończeniu kursu kasjer-sprzedawca), trzy kontynuuje naukę, 23 osoby są zarejestrowane jako bezrobotne;
- zdecydowana większość (31) uczestników kontraktów socjalnych było w dalszym ciągu świadczeniobiorcami MOPS.

[Dowód: akta kontroli str. 29-208]

2.1.4. Według przedstawionych przez PUP informacji zawodami nadwyżkowymi w powiecie białostockim, w których szkolono beneficjentów kontraktów socjalnych w okresie kontrolowanym, był sprzedawca w latach 2011-2012 oraz stolarz w roku 2012. Szkoleniem w zawodzie stolarza w roku 2012 objęto 15 beneficjentów kontraktów<sup>13</sup>. Uzasadnieniem przeprowadzenia kursu były wg Koordynatora *preferencje szkoleniowe uczestników, rozeznanie lokalnego rynku pracy (25 przedsiębiorców prowadzących działalność w tym zakresie), ustalenia z PUP oraz zgoda instytucji pośredniczącej*. W zawodzie kasjer-sprzedawca w latach 2011 i 2012 przeszkolono 42 uczestniczki<sup>14</sup> kontraktów socjalnych. Przesłanką podjęcia szkoleń na kursie kasjer sprzedawca było ujęcie zawodów sprzedawca i kasjer handlowiec na sporządzanej corocznie przez PUP liście zawodów, na które istnieje zapotrzebowanie na lokalnym rynku pracy obejmującym teren m.in. Gminy Łapy. Szkoleń w zawodach deficytowych nie prowadzono. Realizowano natomiast szkolenia w zawodach, na które istniało zapotrzebowanie na lokalnym rynku pracy:

- w 2011 r. było to zawód sprzedawcy, kasjera handlowego, technologa robót wykończeniowych w budownictwie,
- w 2012 r. było to zawód sprzedawcy, kasjera handlowego, spawacza, kierowcy, samochodów ciężarowych.

[Dowód: akta kontroli str. 20-23. 361-362, 363-366, 367-368]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność MOPS w zakresie efektów realizacji kontraktów socjalnych.

<sup>13</sup> Koszt szkolenia zawodowego – stolarz wyniósł 46.950 zł.

<sup>14</sup> Koszt szkolenia zawodowego – kasjer sprzedawca wyniósł 21.140 zł.

### 3. Wykorzystanie środków finansowych na realizację kontraktów

#### 3.1. Wykorzystanie środków finansowych na realizację kontraktów

3.1.1. Kontrakty finansowane były w ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (dalej zwanych „EFS”) w ramach realizacji Projektu systemowego. Na ich realizację wydatkowano w 2011 r. kwotę 462 tys. zł, z tego 403 tys. zł pochodziło z EFS, a 59 tys. zł z budżetu Gminy. W 2012 r. wydatkowano 1.031 tys. zł, z tego 922 tys. zł to środki EFS, a 109 tys. zł budżetu Gminy. [Dowód: akta kontroli str. 369]

Wszystkie działania zapisane w kontraktach socjalnych zostały zrealizowane. Środki z Projektu wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, m.in. na:

- kursy zawodowe dla 173 osób (291,7 tys. zł),
- kursy podnoszące kwalifikacje dla 86 osób (87.4 tys. zł),
- uczestnictwo w grupach samopomocowych i wsparcia dla 183 osób (90,7 tys. zł),
- indywidualne konsultacje z psychologiem lub terapeutą dla 190 osób (9.6 tys. zł),
- porady prawne w ilości 376 (32,7 tys. zł),
- badania lekarskie dla 259 osób (14.5 tys. zł),
- wyjazd usprawniająco-rehabilitacyjny oraz kolonie dla dzieci uczestników obejmujący 36 osób (73,7 tys. zł),
- składki na ubezpieczenia społeczne 55.149 zł,
- świadczenia pieniężne wypłacone beneficjentom 168,2 tys. zł,
- doradztwo indywidualne, grupowe oraz zajęcia terapeutyczne dla 190 osób (37 tys. zł).

[Dowód: akta kontroli str. 370]

3.1.2. W okresie objętym kontrolą MOPS prowadził wyodrębnioną ewidencję wydatków Projektu w oparciu o: wyodrębniony rachunek bankowy oraz zarządzenia Dyrektora MOPS w sprawie planu kont z dnia 27.12.2010 oraz z dnia 31.07.2012 r.

Realizacja Projektu była prowadzona na podstawie przyjętego harmonogramu. MOPS posiada oryginalne dowody księgowe poświadczające wydatki poniesione w ramach Projektu i wykazane we wnioskach o płatność. Wszystkie dokumenty zostały opisane w sposób umożliwiający identyfikowanie ich z projektem.

W badanym okresie na realizację Projektu założono wkład własny, który został wniesiony w odpowiedniej formie i wysokości wskazanej we wniosku o dofinansowanie, tj. odpowiednio: 59 tys. zł i 109 tys. zł.

W latach 2011-2012 środki na realizację Projektu wykorzystano odpowiednio w 99,65% (z planowanych 463.772 zł wykonano 462.321) i 99,32% (z planowanych 1.037.800 zł wykonano 1.030.753 zł). [Dowód: akta kontroli str. 371, 372-411, 412-417]

3.1.3. Beneficjentom kontraktów socjalnych w latach 2011-2012, przyznano wsparcie finansowe na łącznie 168 tys. zł. Analiza dokumentacji 60 kontraktów socjalnych (szczegółowo omówionych w pkt 1.1.5 i 1.1.6 niniejszego wystąpienia) wykazała, że:

- w przypadku 48 kontraktów beneficjenci otrzymali wsparcie finansowe w formie zasiłku celowego (78 zł miesięcznie w 2011 r., od 50 zł do 1 tys. zł jednorazowo w 2012 r.),
- w przypadku 12 kontraktów beneficjenci otrzymali wsparcie finansowe w formie specjalnego zasiłku celowego (78 zł miesięcznie w 2011 r., od 50 zł do 1 tys. zł jednorazowo w 2012 r.),
- ponadto pięciu beneficjentów otrzymało wsparcie finansowe w formie zasiłku okresowego z powodu bezrobocia (w 2012 r. w wysokości 238,50 zł miesięcznie).

[Dowód: akta kontroli str. 29-208, 417-422, 425-430]

3.1.4. Zgodnie z założeniami Projektu, osobom bezrobotnym nie podlegającym obowiązkowi ubezpieczenia z innego tytułu MOPS opłacał składki na ubezpieczenie zdrowotne<sup>15</sup>, w wysokości 39,96 zł do września 2012 i 47,61 zł od października 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 28-208, 417-422]

3.1.5. W okresie objętym kontrolą przeciętny koszt kontraktu socjalnego wynosił 6.6 tys. zł, z czego 6,5 tys. zł w 2011 r. i 6,7 tys. zł w 2012 r. W przeliczeniu na uczestników, którzy się

<sup>15</sup> Ustalane zgodnie z art. 81 ust. 8 pkt 8 w związku z art. 79 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych Dz. U. Nr 164, poz. 1027 ze zm.

usamodzielnili koszt jednego kontraktu wynosił 24,9 tys. zł, z tego 14 tys. zł w 2011 r. i 38,2 tys. zł w 2012 r.<sup>16</sup> [Dowód: akta kontroli str. 350, 369]

Ustalone  
nieprawidłowości

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

– w 44 decyzjach<sup>17</sup> o przyznaniu zasiłku celowego nie wskazano celu na jaki zasiłek został przyznany, mimo wymogu wynikającego z art. 39 ust. 1 i 2 ups. W wyjaśnieniu Dyrektor MOPS podała, że „udzielanie wparcia finansowego wynikało z założeń projektu systemowego, co było powodem braku wskazania niezbędnej potrzeby na jaką było przeznaczone. Faktycznie środki te miały służyć sfinansowaniu kosztów przejazdu, zakupu leków dla osób niepełnosprawnych oraz żywności”.

W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się że „mimo braku wyczerpującego uregulowania, wymienione w art. 39 ust. 2 ups potrzeby oraz zwrot ustawowy "niezbędna potrzeba bytowa" uprawniają do sformułowania cech potrzeb, na jakie w pierwszej kolejności zasiłek celowy może być przyznany. Zdaniem sądu chodzi przede wszystkim o potrzeby, bez których zaspokojenia powstaje niebezpieczeństwo zagrożenia życia i zdrowia wnioskodawcy (żywność, leki, leczenie, opał, odzież). W ten kanon wpisują się również potrzeby w postaci niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw, jednak chodzi tu tylko o takie naprawy i remonty, które zabezpieczają byt, a nie które podnoszą jakość funkcjonowania”<sup>18</sup>; [Dowód: akta kontroli str. 348-349, 423-424, 425-430]

– w 12 decyzjach<sup>19</sup> o przyznaniu specjalnego zasiłku celowego (na podstawie art. 41 pkt 1 ups) nie wskazano także celu na jaki zasiłek został przyznany;

[Dowód: akta kontroli str. 348-349, 425-430, 432-439]

– w sprawie nr MOPS – 8212/R4/C/16/11 z dnia 28 marca 2011 r. przyznano zasiłek celowy (na podstawie art. 39 ust. 1 i 2 ups) mimo, że łączna wysokość dochodu osoby prowadzącej jednoosobowe gospodarstwo domowe przekraczała kryterium określone w tej ustawie (477 zł). W wyjaśnieniu Dyrektor MOPS podała, że „w decyzji wskazano niewłaściwą podstawę prawną, gdyż osobie przyznano specjalny zasiłek celowy na podstawie art. 41 pkt 1 ups”. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał, że celem świadczenia jest zaspokojenie niezbędnej potrzeby bytowej. Co stanowi zaś podstawę udzielenia zasiłku celowego w oparciu o art. 39 ust. 1 ups;

[Dowód: akta kontroli str. 431, 461-462]

– w ośmiu decyzjach (siedmiu w 2011 r. i jednej 2012 r.) przyznano specjalny zasiłek celowy w wysokości przekraczającej kryterium dochodowe osoby samotnie gospodarującej lub rodziny. Stosownie do przepisów art. 41 pkt 1 ups w szczególności uzasadnionych przypadkach osobie lub rodzinie o dochodach przekraczających kryterium dochodowe może być przyznany specjalny zasiłek celowy w wysokości nieprzekraczającej odpowiednio kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej lub rodziny, który nie podlega zwrotowi<sup>20</sup>. Dyrektor wyjaśniła, że „przyczyną przyznawania świadczeń w wysokości przekraczającej kryterium dochodowe było przyznawanie świadczenia jedną decyzją w wysokości przekraczającej kryterium na cały okres trwania kontraktu zamiast kilkoma decyzjami w wysokości nieprzekraczającej kryterium”. [Dowód: akta kontroli str. 348-349, 432-439]

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W 12 w decyzjach o przyznaniu specjalnego zasiłku celowego nie wskazano przesłanek, którymi kierowano się przyznając ten zasiłek. Zgodnie z art. 41 pkt 1 ups specjalny zasiłek celowy jest przyznawany w szczególnie uzasadnionych przypadkach osobie lub rodzinie o dochodach przekraczających kryterium dochodowe. W wyjaśnieniu Dyrektor MOPS podała, iż „Projekt systemowy w ramach którego realizowane były kontrakty socjalne przewidywał wsparcie w postaci zasiłków celowych i specjalnych celowych. Ponadto

<sup>16</sup> Do wyczerpania przyjęto łączne wydatki związane z realizacją kontraktów socjalnych/liczbę beneficjentów, którzy usamodzielnili się i nie korzystają z pomocy społecznej.

<sup>17</sup> Na podstawie, których wypłacono świadczenia w wysokości 19.390,50 zł.

<sup>18</sup> Np. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 15 stycznia 2013 r. (II SA/Łd 961/12) lub Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 15 września 2011 r. (II SA/BK 442/11), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

<sup>19</sup> Na podstawie, których wypłacono świadczenia w wysokości 6.476 zł.

<sup>20</sup> Wysokość świadczeń, które przekraczały kryterium wynosiła 2.288 zł.

zgodnie z wymogiem formalnym w 2011 roku koniecznym było objęcie wsparciem 17 osób niepełnosprawnych. Celem ujednoczenia decyzji został stworzony w systemie szablon uzasadnienia w którym ogólnikowo napisano, że przyznaje się pomoc na zaspokojenie niezbędnych potrzeb życiowych. Osoby te utrzymują się z niskich rent. W związku z ich trudną sytuacją materialną zostały przyznane zasiłki celowe specjalne na zakup leków i dojazdy na zajęcia". W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że „użyty przez ustawodawcę w art. 41 ups zwrot "szczególne przypadki" jest pojęciem nieostrym, jednakże w orzecznictwie sądów powszechnych przyjmuje się, że pod tym zwrotem rozumieć należy przypadki wyraźnie odbiegające od typowych sytuacji osób kwalifikujących się do otrzymania pomocy społecznej przy spełnieniu kryterium dochodowego. Będzie to zatem sytuacja życiowa osoby lub rodziny, która ponad wszelką wątpliwość, bez konieczności wnikliwych zabiegów interpretacyjnych istniejącego stanu rzeczy, pozwala stwierdzić, że tak dotkliwe w skutkach lub tak daleko ingerujące w plany życiowe zdarzenia nie należą do zdarzeń codziennych. Zdarzenia takie wykraczają granicami przewidywalności poza wszelkie możliwości ludzkiej zapobiegliwości życiowej".

[Dowód: akta kontroli str. 425-430, 432-439, 461-462]

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, wykorzystanie środków finansowych na realizację kontraktów.

#### IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

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 Kontroli<sup>21</sup>, wnosi o:

1. Powiadomianie organów ścigania o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa w przypadku składania fałszywych zeznań, stosownie do przepisu art. 304 § 2 Kpk.
2. Wskazywanie w decyzjach o przyznaniu zasiłku celowego i specjalnego zasiłku celowego, celu na jaki zasiłek został przyznany, zgodnie z art. 39 ust. 1 i 2 ups.
3. Przyznawanie specjalnego zasiłku celowego w wysokości nieprzekraczającej kryterium dochodowego określonego w art. 8 ust. 1 ups.

#### 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 Białymstoku.

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 30 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.

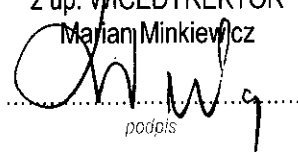
Białystok, dnia 19 kwietnia 2013 r.

Kontroler  
Marcin Bielawski  
inspektor k. p.



podpis

DYREKTOR DELEGATURY  
Najwyższej Izby Kontroli  
z up. WICEDYREKTOR  
Marian Minkiewicz



podpis

<sup>21</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82. ze zm.

