



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI – 4101-01-01/2013
P/13/102

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/102 – Realizacja kontraktów socjalnych przez miejskie i gminne ośrodki pomocy społecznej.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Okres objęty kontrolą: lata 2011-2012 oraz 2013 – do dnia zakończenia kontroli oraz w zakresie efektywności stosowania kontraktów socjalnych - od 2006 r. do 2013 r.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontroler</i>	Barbara Jaros, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84721 z dnia 8 marca 2013 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2]
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie w Kielcach, 25-544 Kielce, ul. Studzienna 2 (dalej: MOPR lub Ośrodek).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Marek Scelina, Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Rodzinie w Kielcach. [dowód: akta kontroli str. 3]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, realizację kontraktów socjalnych.

**Uzasadnienie
oceny ogólnej**

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- zatrudnianie pracowników socjalnych posiadających wymagane kwalifikacje;
- dokonywanie rzetelnej diagnozy sytuacji osób przed zawieraniem z nimi kontraktów socjalnych;
- prawidłowe przygotowanie, zawieranie i realizacja kontraktów w ramach projektu systemowego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (dalej: POKL) pn. „Działanie szansą na przyszłość”;
- prawidłowe ustalanie wysokości zasiłków przyznawanych beneficjentom kontraktów socjalnych;
- wykorzystanie zgodnie z przeznaczeniem środków na realizację kontraktów socjalnych.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nierzetelnym sporządzeniu w 15 przypadkach (tj. 37,5% badanej próby obejmującej 40 kontraktów socjalnych zrealizowanych w latach 2011-2012) części I kontraktu socjalnego, polegające: w 14 kontraktach (35,0% badanej próby) na nieokreśleniu przewidywanych efektów działań ustalonych w kontrakcie, zaś w trzech kontraktach (7,5% badanej próby) na określeniu działań tylko dla niektórych celów szczegółowych;
- nieudokumentowaniu przez pracowników socjalnych w pięciu przypadkach (12,5% badanej próby) prowadzenia monitoringu działań określonych w kontrakcie socjalnym;
- nieprzeprowadzeniu w sześciu przypadkach (15,0% badanej próby) w trakcie realizacji kontraktu oceny ustalonych w nim działań według wzoru określonego w części II kontraktów A i B;
- nieprzeprowadzeniu w dwóch przypadkach (5,0% badanej próby) bieżącego badania skuteczności realizowanych kontraktów z punktu widzenia osiągania postawionego celu głównego i celów szczegółowych, zaś w 13 przypadkach (32,5% badanej próby) - nieudokumentowaniu przez pracowników socjalnych prowadzenia takiego badania;

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

- pozytywnym zakończeniu jednego kontraktu socjalnego (2,5% badanej próby), mimo niepodjęcia przez beneficjenta części ustalonych w nim działań i nieosiągnięciu jednego z celów szczegółowych oraz odnotowaniu przez pracownika socjalnego w dokonanej ocenie, że działania te zostały zrealizowane.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. MOPR, będący samodzielną jednostką budżetową podporządkowaną bezpośrednio Prezydentowi Miasta Kielce, wykonuje m.in. zadania z zakresu pomocy społecznej wynikające z ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej² (dalej: ustawa o pomocy społecznej) oraz zadania w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, poprzez uczestnictwo w zajęciach prowadzonych przez Klub Integracji Społecznej (dalej KIS), zgodnie z przepisami ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym³. [Dowód: akta kontroli str. 6-8, 11]

Analiza lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej dla oceny zasobów pomocy społecznej, o której mowa w art. 16a ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, została zamieszczona w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Kielce na lata 2010-2013⁴ (dalej: SRPS lub Strategia). Z dokumentu wynika, że do najczęstszych przyczyn udzielania pomocy społecznej należały w okresie poprzedzającym opracowanie SRPS niepełnosprawność (4.443 osoby), długotrwała choroba (3.923 osoby), ubóstwo⁵ (3.303 rodziny), bezrobocie (2.508 rodzin) oraz problemy związane z bezradnością w sprawach opiekuńczo-wychowawczych (1.970 rodzin), zaś kolejne miejsca zajmowały bezdomność (833) i alkoholizm (372). [dowód: akta kontroli str. 69-102]

Według zapisów zawartych w SRPS podmiotem odpowiedzialnym za koordynację wdrażania poszczególnych celów, prowadzącym również monitoring realizacji Strategii jest, powoływany zarządzeniem Prezydenta Miasta Kielce, Zespół ds. Wdrażania i Monitorowania Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Kielce (ciało o charakterze operacyjnym, w skład którego wchodzi osiem osób – Dyrektor MOPR pełniący funkcję koordynatora wdrażania Strategii oraz siedmiu koordynatorów poszczególnych celów strategicznych), który zbiera się raz na dwa lata lub częściej – w zależności od potrzeb oraz opracowuje okresowe raporty z realizacji zadań, zaś podstawowym dokumentem w zakresie monitoringu i oceny wdrażania SRPS będą opracowywane przez ww. Zespół raporty roczne realizacji zadań (pełniące zarazem funkcję raportów ewaluacyjnych)⁶, które przewodniczący Zespołu przekazuje Prezydentowi Miasta Kielce, przedstawiającemu Radzie Miejskiej informację o stanie wdrażania Strategii. [dowód: akta kontroli str. 140-143]

Dyrektor MOPR wyjaśnił m.in.: „Prezydent Miasta powołał Zespół Koordynacyjny ds. Wdrażania i Realizacji Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Kielce na lata 2005-2013 zarządzeniem nr 49/2005 z dnia 8 lutego 2005 r. Nie powołano nowego Zespołu po dokonaniu Aktualizacji Strategii w 2010 r. Zespół ds. Wdrażania i Monitorowania Strategii nie spotykał się, ponieważ nie powstała taka formalna struktura. Rolę instytucji koordynującej działania Strategii pełni MOPR Kielce. Raporty roczne z realizacji zadań Strategii nie były przygotowywane corocznie (...) ponieważ praktyka pokazała, że bardziej celowe jest dokonywanie oceny dokumentu o charakterze strategicznym w dłuższych odstępach czasu. Raport z realizacji Strategii powstał w 2012 r. i obejmował lata 2010-2011” [dowód: akta kontroli str. 154, 164-175]

² Dz. U. z 2013 r., poz. 182.

³ J.t. Dz. U. z 2011 r., Nr 43, poz. 225 ze zm.

⁴ Aktualizacja Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Kielce z 2004 r. (przyjętej uchwałą Nr XXXIV/670/2004 Rady Miejskiej w Kielcach z dnia 9 grudnia 2004 r.).

⁵ Co do którego wskazano, że jest z reguły efektem utrzymywania się w strefie niskich dochodów i nie może być traktowane na równi z innymi „typowymi” powodami przyznawania pomocy, lecz jedynie jako powód współwystępujący.

⁶ Sporządzane do końca lutego roku następującego po roku budżetowym, którego dany raport dotyczy, w oparciu o sprawozdania (raporty częściowe) jednostek organizacyjnych gminy z realizacji wyznaczonych dla nich zadań oraz wszelkie dane uzyskane od podmiotów publicznych oraz prywatnych zaangażowanych w politykę społeczną.

Odnosnie sposobu, w jaki MOPR koordynował wyznaczone w SRPS zadania w zakresie realizacji celów dla przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu oraz zjawisku bezrobocia⁷ Dyrektor Ośrodka wyjaśnił m.in.: „MOPR w latach 2011-2013 koordynował zadania wyznaczone w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych (SRPS) w odniesieniu do osób, które podlegają wykluczeniu społecznemu i ze względu na swoją sytuację życiową nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych, znajdują się w sytuacji powodującej ubóstwo oraz uniemożliwiającej lub ograniczającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym (...) w szczególności poprzez: zapewnienie kontaktu pomiędzy instytucjami i osobami biorącymi udział w realizacji poszczególnych celów, określonych w SRPS; zapewnienie partycypacji wszystkich instytucji i organizacji, biorących udział w realizacji projektu systemowego pn. „Działanie szansą na przyszłość” i projektu pn. „Wdrażanie Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności” w podejmowaniu decyzji ważnych z punktu widzenia realizacji celów określonych w SRPS – w skład Grup Sterujących, rozstrzygających najważniejsze kwestie, decyzje wchodzi przedstawiciele wszystkich instytucji i organizacji, biorących udział w projektach; stwarzanie warunków organizacyjnych do samodzielnego realizowania celów określonych w SRPS (...); upowszechnianie jednolitej filozofii działania, zapoznavanie oraz dostarczanie informacji na temat szerszego kontekstu zadań; rozpoznawanie barier w realizacji celów (...); zachęcanie i stwarzanie warunków do szerszej otwartej dyskusji nad problemami i organizowanie takich dyskusji (w ramach Projektu systemowego, w którym MOPR jest liderem, zorganizowano kilka debat społecznych na temat aktywizacji społeczno-zawodowej osób niepełnosprawnych (...); pomaganie w rozwiązywaniu konfliktów i prowadzenie negocjacji pomiędzy realizatorami zadań (...); czuwanie, by działania poszczególnych realizatorów nie były powielane, a zasoby poszczególnych podmiotów jak najlepiej wykorzystywane (realizacja wspólnych przedsięwzięć i programów w oparciu o porozumienia np. z OHP, Caritas, MUP, Świętokrzyskim Klubem Abstynenta ...); tworzenie zespołów zadaniowych dla realizacji celów określonych w SRPS (...); dbanie o przepływ informacji i komunikację pomiędzy grupami realizatorów poszczególnych celów i różnych grup interesariuszy (...); ustalanie - wspólnie z podmiotami realizującymi cele Strategii - procedur działania (...). [dowód: akta kontroli str. 151-154]

W 2012 r., stosownie do art. 16a ustawy o pomocy społecznej, MOPR przygotował ocenę zasobów pomocy społecznej. Została ona opracowana zarówno w formie opisowej jak i tabelarycznej w Systemie Aplikacji Centralnej (dalej: SAC), gdzie w odniesieniu do kontraktów socjalnych⁸ przedstawiono wskaźniki uzyskane w latach 2009-2011, lecz nie podano prognoz dla 2012 r. [dowód: akta kontroli str. 448]

Odnosnie szacowania potrzeb w zakresie zawierania kontraktów socjalnych Dyrektor Ośrodka wyjaśnił, że liczbę kontraktów socjalnych tzw. „unijnych” (zawieranych w ramach projektu systemowego POKL) na lata 2011-2013 określono na podstawie informacji uzyskanych z Instytucji Pośredniczącej (IP) w zakresie wysokości alokacji na realizację projektu w danym roku budżetowym, uwzględniając przy tym status na rynku pracy osób korzystających z pomocy Ośrodka oraz zainteresowanie udziałem w projekcie w latach poprzednich, a także wytyczne IP w zakresie możliwości kontynuowania udziału w projekcie przez osoby już uczestniczące. Natomiast dla kontraktów krajowych założono, że kontraktami zostanie objęte ok. 8-10% środowisk, w strukturze których znajdują się osoby

⁷ Wśród zadań tych znalazły się w szczególności: w ramach systemu wsparcia na rzecz osób bezrobotnych m.in.: kursy zawodowe dla bezrobotnych (1.2.1.), kursy przekwalifikujące (1.2.2.), tworzenie partnerstw instytucjonalnych dla realizacji programów wychodzenia z bezrobocia (1.2.3.), realizacja programów typu prac interwencyjnych i społecznie użytecznych (1.2.4.); w ramach systemu wsparcia na rzecz osób bezdomnych – budowanie i realizacja programów wychodzenia z bezdomności (1.3.1.); w ramach systemu wsparcia dla osób uzależnionych m.in.: monitorowanie problemu uzależnień na terenie gminy (1.4.2.), realizacja programów pomocy osobom uzależnionym (1.4.4.); w ramach zintegrowanego systemu wsparcia na rzecz osób niepełnosprawnych m.in.: organizacja szkoleń zawodowych dla osób niepełnosprawnych (1.6.7.); organizacja imprez rekreacyjno-sportowych z udziałem osób niepełnosprawnych (1.6.8.); w ramach zwiększania uczestnictwa w zatrudnieniu osób zagrożonych wykluczeniem i wykluczonych z rynku pracy: współpraca z MUP w zakresie organizowania umów pomiędzy młodymi mieszkańcami gminy a pracodawcami (6.5.1.), organizacja we współpracy z pracodawcami prac krótkoterminowych (np. na zastępstwo, wolontariat) dla osób z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, bezrobotnych i poszukujących pracy (6.5.2.), organizacja warsztatów i szkoleń aktywizujących dla osób z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym (6.5.3.), realizacja programu prac społecznie użytecznych (6.5.4.).

⁸ Będący, według definicji zawartej w art. 6 pkt 6 ustawy o pomocy społecznej, pisemną umową zawartą z osobą ubiegającą się o pomoc, określającą uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny.

w wieku aktywności zawodowej – jednak nie sporządzano dokumentacji w tym zakresie. [dowód: akta kontroli str. 155]

Realizacja kontraktów prowadzona była w następujących jednostkach Ośrodka:

- 11 rejonach opiekuńczych, do zadań których należy w szczególności zaspokajanie niezbędnych potrzeb życiowych osób i rodzin wymagających wsparcia oraz aktywizowanie ich do życiowego usamodzielnienia się, przeprowadzanie wywiadów środowiskowych, świadczenie pracy socjalnej w środowisku oraz współpraca z podmiotami środowiska lokalnego na rzecz pomocy osobom w trudnych sytuacjach życiowych;
- Sekcji projektu systemowego POKL⁹, odpowiedzialnej za realizowanie projektu systemowego POKL pn. „Działanie szansą na przyszłość”, wdrażanego w ramach Priorytetu VII Promocja Integracji Społecznej, Działanie 7.1. Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji oraz za wdrażanie nowych form wsparcia indywidualnego i środowiskowego zapewniającego większy dostęp do zatrudnienia i uczestniczenia w życiu społecznym osobom bezrobotnym i/lub nieaktywnym zawodowo i/lub zatrudnionym, zagrożonym wykluczeniem społecznym, które jednocześnie są osobami w wieku aktywności zawodowej, korzystającymi ze świadczeń pomocy społecznej;
- Dziale ds. Bezdomności zajmującego się m.in. rozpoznawaniem sytuacji i potrzeb osób bezdomnych znajdujących się na terenie Kielc. [Dowód: akta kontroli str. 18-20, 34-35, 37, 41-42, 49, 219-248]

Według stanu na koniec 2011 r. ze świadczeń pomocy społecznej na terenie Miasta Kielce korzystały 15.654 osoby, tj. 8,0% ogólnej liczby mieszkańców (196.114). Na koniec 2012 r., mimo zmniejszenia stanu ludności Kielc o 900 osób (do 195.214), liczba osób pobierających tego rodzaju świadczenia wzrosła o 497 (do 16.141) i stanowiła 8,3% ogółu mieszkańców. Wskaźnik bezrobocia, mierzony udziałem liczby zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie ludności aktywnej zawodowo, zwiększył się z 10,0% na koniec 2011 r. do 10,7% na koniec 2012 r. [dowód: akta kontroli str. 249]

W 2011 r. MOPR zawarł 507 kontraktów socjalnych (w tym 295 typu A¹⁰ - w zakresie rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej i 212 typu B - w celu wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu), którymi objął 513 osób, tj. 3,3% mieszkańców korzystających z pomocy społecznej. Zawartymi w 2012 r. kontraktami socjalnymi w liczbie 682 (w tym 304 typu A i 378 typu B) zostało objętych 678 osób, stanowiących 4,2% ww. klientów MOPR.

Największy odsetek ogółu kontraktów socjalnych zawartych w latach 2011-2012 (59,5%) stanowiły kontrakty „krajowe” podpisywane w rejonach opiekuńczych MOPR, w ramach bieżącej pracy socjalnej. Było to odpowiednio w ww. latach 312 kontraktów (61,5%) i 395 kontraktów (57,9%). Kolejne 194 kontrakty w 2011 r. (38,3%) i 220 kontraktów w 2012 r. (32,3%) podpisano w ramach współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (dalej: EFS) projektu systemowego POKL pn. „Działanie szansą na przyszłość”. Pozostały jeden kontrakt w 2011 r. (0,2%) i 67 kontraktów w 2012 r. (9,8%) zostały zawarte przez Dział ds. Bezdomności, w ramach współfinansowanego ze środków EFS projektu systemowego POKL pn. „Pilotażowe wdrożenie standardów usług w zakresie bezdomności i przetestowanie Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności przez Kieleckie Partnerstwo Lokalne”. [dowód: akta kontroli str. 249-252, 769-837]

1.2. W MOPR nie wprowadzono wewnętrznych procedur w zakresie zawierania kontraktów socjalnych. Jak wyjaśnił dyrektor Ośrodka w MOPR nie ma wewnętrznych pisemnych procedur dotyczących zawierania kontraktów socjalnych, ale ujednolicone zasady w tym zakresie zostały przekazane pracownikom socjalnym w formie materiałów szkoleniowych przygotowanych przez zastępcę dyrektora MOPR Annę Gromską, bieżący instruktaż prowadzą kierownicy i zastępcy kierowników rejonów opiekuńczych, sekcji projektu systemowego (pracownicy socjalni sekcji posiadają również przykładowy wzór kontraktu socjalnego) oraz Działu ds. Bezdomności, a ponadto pracownicy socjalni odbywali szkolenia prowadzone przez ww. zastępcę dyrektora MOPR oraz zewnętrzne firmy i Regionalny

⁹ Działającej w ramach Działu Opieki i Wychowania.

¹⁰ Z czego 90 kontraktów podpisano na formularzu według wzoru określonego w załączniku do rozporządzenia Ministra Polityki Społecznej z dnia 1 marca 2005 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego (Dz.U. Nr 42, poz. 409).

Ośrodek Polityki Społecznej. Z załączonych certyfikatów wynika, że 17 pracowników MOPR ukończyło szkolenia dotyczące stosowania kontraktu socjalnego, jako narzędzia aktywnej integracji¹¹. Opracowane przez Annę Gromską materiały szkoleniowe pn. „Kontrakt socjalny jako motywująca metoda pracy z klientem pomocy społecznej” zawierają kompleksowe omówienie kontraktów socjalnych, w tym: celowość stosowania kontraktów, regulacje prawne w tym zakresie, technikę kontraktu w pracy socjalnej, etapy oraz cechy szczególne kontraktu, ramy etyczne kontraktu¹² i ograniczenia w stosowaniu kontraktów. a także podsumowanie, w którym podano m.in. zalecenia dla pracowników socjalnych. [dowód: akta kontroli str. 148, 155-157, 176-204]

Nadzór nad wypełnianiem przez pracowników socjalnych zadań, w tym również związanych z zawieraniem i realizacją kontraktów socjalnych sprawują w MOPR kierownicy i zastępcy kierowników rejonów opiekuńczych (w odniesieniu do pracowników w rejonach), kierownik i zastępca kierownika Działu ds. Bezdomności (w odniesieniu do pracowników socjalnych Działu) oraz kierownik i zastępca kierownika merytorycznego projektu systemowego (w odniesieniu do pracowników socjalnych Sekcji Projektu Systemowego). Kierownicy, zastępcy kierowników rejonów oraz kierownicy merytoryczni w projekcie systemowym zapoznają się z zawartymi kontraktami, potwierdzając to własnoręcznym podpisem. Sprawdzając pod względem merytorycznym dokumentację klienta, tj. wywiad środowiskowy, notatki służbowe, pisma, protokoły - akceptują plan pomocy, w tym świadczenie pomocy w postaci pracy socjalnej. [dowód: akta kontroli str. 21-22, 157, 205-217]

Według stanu na koniec 2011 r. w MOPR zatrudnionych było 132 pracowników socjalnych, zaś na koniec 2012 r. – 136 pracowników socjalnych, tj. jeden pracownik przypadał odpowiednio na 1.486 i 1.435 mieszkańców miasta Kielce, co było zgodne z określonym w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej wymogiem zatrudnienia pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik socjalny na 2 tys. mieszkańców.

Wszyscy pracownicy socjalni¹³ posiadali kwalifikacje określone w art. 116 ustawy o pomocy społecznej. [dowód: akta kontroli str. 218-249]

W latach 2011-2012 Prezydent Miasta Kielce nie przeprowadzał w MOPR kontroli obejmujących zakresem system kontraktów socjalnych oraz współpracę Ośrodka z powiatowymi urzędami pracy, tj. Miejskim Urzędem Pracy w Kielcach (MUP) oraz Powiatowym Urzędem Pracy w Kielcach (PUP). W dniach 12-16 i 19 grudnia 2011 r. Świętokrzyskie Biuro Rozwoju Regionalnego skontrolowało realizację projektu systemowego POKL pn. „Działanie szansą na przyszłość”. Stwierdzone nieprawidłowości i uchybienia dotyczyły finansowania projektu (dokonania niekwalifikowalnych wydatków) oraz przygotowania i udzielenia zamówienia w sposób niezgodny z ustawą Prawo zamówień publicznych. W informacji pokontrolnej brak uwag w zakresie sposobu rekrutacji uczestników projektu oraz prowadzenia i archiwizacji dokumentacji projektu. [dowód: akta kontroli str. 285-295]

Z ankiety przeprowadzonej z dwoma pracownikami socjalnymi (w tym jednym zawierającym kontrakty socjalne zarówno w rejonie opiekuńczym, jak i w ramach projektu pn. „Działanie szansą na przyszłość”) wynika, że chętnie stosują oni w swojej pracy kontrakt socjalny, jako narzędzie aktywizacji bezrobotnych. Zdaniem jednego z ankietowanych pracowników obowiązujące uregulowania prawne nie zapewniają jednak wystarczających warunków do prowadzenia w praktyce skutecznej działalności w zakresie realizacji kontraktów w przypadku klientów posiadających małoletnie dzieci, których sytuację trzeba uwzględnić. Jako najtrudniejszy etap realizacji kontraktu jeden z pracowników wskazał na jego monitorowanie. Wynikać ma to z powodów tkwiących w nastawieniu bezrobotnych do

¹¹ W tym: „Kontrakt socjalny narzędziem w realizacji projektów systemowych PO KL w zakresie rozwoju form aktywnej integracji” (10 osób), „Narzędzia aktywnej integracji – aktywizacja zawodowa, społeczna, zdrowotna, edukacyjna. Omówienie zasad prowadzenia kontraktu socjalnego, program aktywności lokalnej” (6 osób), „Kontrakt socjalny i warunkowanie w pomocy społecznej w świetle POKL” (1 osoba).

¹² M.in zasady: akceptacji, komunikacji, indywidualizacji, uczestnictwa.

¹³ Zweryfikowano kwalifikacje 161 pracowników socjalnych zatrudnianych w latach 2011-2012, w tym: 151 pracowników socjalnych, zawierających kontrakty socjalne (tj. 115 pracowników socjalnych z 11 Rejonów Opiekuńczych, 11 pracowników socjalnych z Działu Bezdomności i 9 pracowników socjalnych z Sekcji Projektu Systemowego POKL) oraz 26 pracowników socjalnych z pozostałych komórek i jednostek organizacyjnych MOPR, niezawierających kontraktów socjalnych.

działań podejmowanych w ramach kontraktu, tj. występującego często braku motywacji do podjęcia aktywności zawodowej ze względu na niskie wykształcenie klientów i ich nieadekwatnie wysokie oczekiwania w stosunku do potencjalnych pracodawców. Pracownik ten wskazał również na fakt, że prowadzenie odpowiedniego monitoringu realizacji kontraktów (tj. poświęcenie większej uwagi ich beneficjentom) jest utrudnione z uwagi na konieczność prowadzenia bieżącej pracy socjalnej również z innymi klientami. Dla drugiego pracownika trudnym jest kontynuowanie współpracy z klientami po zakończeniu kontraktu, gdyż oczekują oni poprawy swojej sytuacji materialno-bytowej, a gdy to nie następuje zniechęcają się do dalszej aktywizacji. Obaj pracownicy, jako etap najtrudniejszy dla klientów wskazali realizację działań określonych w kontrakcie. W ocenie jednego z pracowników warunkowe zawieranie kontraktu stwarza większą motywację do dotrzymywania wszystkich jego ustaleń (zwłaszcza w przypadku osób niechętnych podejmowaniu aktywności zawodowej oraz klientów z problemem alkoholowym), zaś zdaniem drugiego pracownika zależność taka nie występuje. Wśród barier utrudniających podjęcie pracy po realizacji kontraktu pracownicy wymienili duże bezrobocie w regionie, brak wystarczających kwalifikacji zawodowych klientów, ich niską motywację w zakresie poszukiwania pracy i wysokie wymagania w zakresie wynagrodzenia i warunków pracy, w przypadku długotrwałego bezrobocia - obawę że nie dadzą sobie rady oraz trudności w przystosowaniu się do normowanego czasu pracy. Do najczęściej występujących pozytywnych rezultatów kontraktów pracownicy zaliczają zdobycie przez beneficjentów nowych umiejętności i kwalifikacji, podniesienie własnej samooceny, nabycie umiejętności społecznych oraz podjęcie pracy dorywczej. W opinii obydwu pracowników skuteczność realizacji kontraktów można byłoby poprawić, gdyby ich zakończenie gwarantowało podjęcie choćby zatrudnienia okresowego lub stażu. [dowód: akta kontroli str. 442-447]

Zastępca dyrektora MOPR Anna Gromska – odpowiedzialna m.in. za organizowanie systemu pracy rejonów opiekuńczych i Działu ds. Bezdomności oraz nadzorowanie i kontrolowanie prawidłowości i terminowości wykonywania zadań w podległych komórkach organizacyjnych – stwierdziła, że obowiązujące przepisy nie zapewniają wystarczających warunków do prowadzenia skutecznej działalności w zakresie realizacji kontraktów, gdyż pracownik socjalny prowadzący pracę socjalną w oparciu o kontrakt musi jednocześnie prowadzić postępowania administracyjne i przyznawać świadczenia. W jej ocenie na skuteczne realizowanie zadań związanych z kontraktami nie pozwalają również możliwości finansowe i lokalowe gminy, gdyż przy założeniu, że na jednego pracownika socjalnego powinno przypadać 50 środowisk należałoby podwoić liczbę pracowników socjalnych w MOPR. Dyrektor Ośrodka jako bariery we współpracy z innymi instytucjami na rzecz realizacji kontraktów socjalnych wymieniła odmienne cele, brak wiedzy, chęci i mechanizmów sprzyjających współpracy. [dowód: akta kontroli str. 439-441, 67-68]

1.3. W latach 2011-2012 Ośrodek nie korzystał ze ścieżki aktywizacji bezrobotnych, o której mowa w art. 50 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁴ (dalej: ustawa o promocji zatrudnienia), w związku z czym nie zawierał porozumień z MUP i PUP, o których mowa w art. 50 ust. 3 ustawy. [dowód: akta kontroli str. 253-254, 452]

W okresie objętym kontrolą obowiązywały, zawarte przez MOPR w latach 2008-2009 z PUP i MUP porozumienia na rzecz partnerskiej współpracy przy realizacji projektu systemowego POKL pn. „Działanie szansą na przyszłość”¹⁵, których celem była współpraca i zwiększenie efektywności działań prowadzonych na rzecz osób bezrobotnych, korzystających ze świadczeń opieki społecznej, zwłaszcza podlegających wykluczeniu społecznemu. W obydwu porozumieniach zapisano, że Ośrodek i PUP/MUP podejmą współpracę w zakresie wdrażania form aktywnej integracji, zaś według porozumienia z MUP, także w zakresie procedur postępowania z klientami instytucji pomocy społecznej i powiatowych urzędów pracy, w tym m.in. wzajemnej wymiany informacji o klientach i realizowanych działaniach. Porozumienia zobowiązują urzędy pracy (PUP/MUP) m.in. do wymiany informacji o Odbiorcach Projektu i realizowanych zadaniach oraz współpracy w zakresie realizacji prac społecznie użytecznych. W porozumieniu z MUP zawarto ponadto

¹⁴ J.t. Dz. U. z 2008 r., Nr 69, poz. 415 ze zm.

¹⁵ Tj. porozumienie z PUP z dnia 27 maja 2008 r. (zawarte na okres 01.06.2008 r. – 31.12.2013 r.) oraz porozumienie z MUP z dnia 16 lutego 2009 r. (zawarte na okres 16.02.2009 r. – 31.12.2013 r.).

zobowiązanie MOPR do informowania MUP o działaniach aktywizujących planowanych wobec określonej osoby lub grupy osób bezrobotnych, o przerwaniu przez bezrobotnego udziału w projekcie bądź zakończeniu go - w uzgodnieniu z realizatorem - przed planowanym terminem, a także o zakończeniu udziału bezrobotnego w projekcie. W praktyce współpraca polegała na przekazywaniu przez MOPR do MUP i PUP wykazów osób, z którymi zawarto kontrakty socjalne i pism dotyczących osób, które zerwały/nie zrealizowały kontraktów oraz informowaniu Ośrodka przez ww. urzędy pracy czy wobec beneficjentów zawartych przez MOPR kontraktów planując podobne działania ze środków Funduszu Pracy.

Kontrakty socjalne zawarte w latach 2011-2012 w ramach ww. projektu systemowego POKL były realizowane bez wniosków MOPR i skierowań z MUP/PUP, w związku z czym nie było podstawy do obligatoryjnego pozbawiania uczestniczących w nich osób statusu osoby bezrobotnej w trybie art. 33 ust. 4 pkt 2b ustawy o promocji zatrudnienia. Przyjęta forma współpracy była zgodna z wytycznymi Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z 14 września 2009 r. dla powiatowych urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej w zakresie współpracy przy podejmowaniu działań na rzecz osób bezrobotnych, korzystających ze świadczeń pomocy społecznej. [dowód: akta kontroli str. 253-254, 396-405, 452]

Jak wyjaśnił Dyrektor Ośrodka w odniesieniu do innych, niż biorące udział w projekcie systemowym POKL osób bezrobotnych (również tych, o których mowa w art. 50 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia) MOPR podejmował z MUP/PUP współpracę polegającą m.in. na współdziałaniu w zakresie organizowania i realizacji prac społecznie użytecznych (w tym: występowaniu z wnioskiem do MUP o zorganizowanie przedmiotowych prac, wspólnym ustalaniu listy bezrobotnych bez prawa do zasiłku zarejestrowanych w MUP, korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, informowaniu o okolicznościach, mających wpływ na możliwość aktywizowania klientów, tworzeniu list uzupełniających, przekazywaniu na bieżąco informacji o osobach wykonujących prace społecznie użyteczne, dostarczaniu list obecności oraz ewidencji czasu pracy), wymianie informacji o planowanych działaniach, np. o planach MUP w zakresie skierowania bezrobotnego do odbycia stażu zawodowego. Współpraca z MUP obejmowała także wymianę (z wykorzystaniem elektronicznej platformy informacyjnej systemu SEPI¹⁶) informacji, dotyczących statusu klienta MOPR, tj. czy jest zarejestrowany w MUP, jak długo, czy i jakie otrzymywał propozycje pracy oraz przeprowadzanie przez pracowników socjalnych z Ośrodka na wniosek MUP (po uzyskaniu zgody klienta) wywiadów środowiskowych z tymi bezrobotnymi, którzy starali się o umorzenie lub rozłożenie na raty różnego rodzaju należności wobec MUP/PUP. [dowód: akta kontroli str. 450, 452-453]

Dyrektor Ośrodka podał, że MOPR nie prowadził z MUP rozpoznania, na jakie zawody/formy zatrudnienia było zapotrzebowanie na lokalnym lub okolicznych rynkach pracy, ponieważ zarówno MUP jak i PUP opracowują corocznie raporty pn. Monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych, które są ogólnie dostępne na stronach internetowych¹⁷. Dyrektor dodał, że Ośrodek informował MUP, jakie szkolenia/kursy zawodowe preferują klienci pomocy społecznej, problemy dotyczące aktywizowania klientów są poruszane na niemal każdym spotkaniu Partnerskiej Grupy Sterującej projektu systemowego POKL, w składzie której jest przedstawiciel MUP i PUP (podczas spotkań po zakończonej rekrutacji omawiana jest liczebność grup odbiorców projektu, status na rynku pracy, doświadczenie i preferencje zawodowe, a przedstawiciel MUP prezentuje raporty dotyczące zawodów deficytowych i nadwyżkowych w mieście Kielce), a ponadto pracownicy MOPR biorą udział regularnie w Giełdach i Targach Pracy, m.in. w celu rozeznania potrzeb rynku pracy. [dowód: akta kontroli str. 158]

1.4. Wśród 1.191 osób, z którymi zawarto kontrakt socjalny w okresie objętym kontrolą znalazło się 605 osób (50,8%) będących w trudnej sytuacji życiowej, o których mowa w art. 108 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej oraz 586 osób (49,2%) w szczególnej sytuacji

¹⁶ Tj. Samorządowej Elektronicznej Platformie Informacyjnej integrującej systemy informatyczne MUP i MOPR. Wydruki z systemu znajdowały się w dokumentacji wylosowanych w ramach badania próby beneficjentów kontraktów socjalnych zarejestrowanych w MUP.

¹⁷ Np. mup.kielce.pl/strona/monitoring-zawodow-deficytowych-i-nadwyzkowych/182

na rynku pracy, o których mowa w art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia. W 2011 r. przyczynę zawierania kontraktów stanowiła przeważnie ww. trudna sytuacja życiowa – kontrakty typu A podpisano z 300 osobami (58,5%), zaś kontrakty typu B z 213 osobami (41,5%). W kolejnym roku proporcje te uległy zmianie – kontrakty typu B podpisano z 373 osobami (55,0%), zaś kontrakty typu A z 305 osobami (45,0%). [dowód: akta kontroli str. 257]

Dyrektor MOPR wyjaśnił: „Decyzja w zakresie grup osób, z którymi w okresie objętym kontrolą zawierano kontrakty socjalne, nie wynikała z analiz badawczych oraz diagnoz lokalnej sytuacji społecznej. Pracownicy socjalni prowadzili działania z zakresu pracy socjalnej z wykorzystaniem narzędzia w postaci kontraktu socjalnego w oparciu o indywidualną diagnozę sytuacji klienta oraz jego otoczenia, biorąc pod uwagę rangę, skalę i głębokość problemów osoby/rodziny, a także ich wewnętrzną motywację i gotowość do zmiany. Podstawą przyjętych założeń do zawierania kontraktów z klientami MOPR były przepisy ustawy o pomocy społecznej, a w szczególności art. 108 - pracownicy socjalni najczęściej zawierali kontrakty socjalne w celu określenia sposobu współdziałania w rozwiązywaniu problemów osoby i rodziny znajdującej się w trudnej sytuacji życiowej, by wzmocnić jej aktywność i samodzielność życiową, zawodową lub przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu (...), w następnej kolejności - z osobami znajdującymi się w szczególnej sytuacji na rynku pracy w rozumieniu przepisów art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (...). MOPR nie posiadał pisemnej procedury selekcji kandydatów do kontraktów socjalnych. Selekcji dokonywali pracownicy socjalni spośród klientów, z którymi pracowali, w oparciu o zwyczajowo przyjęte zasady. Kryteriami, jakie stosowali pracownicy przy wyłanianiu kandydatów do zawarcia kontraktów były: motywacja klienta i chęć do zmiany swojego położenia, możliwości klienta, w tym wynikające z wieku, wykształcenia i predyspozycji osobowościowych, ale również okoliczności zewnętrznych (np. możliwości zapewnienia opieki dla dziecka samotnego rodzica), nieskuteczność podejmowanych uprzednio prób nakłonienia (zmobilizowania) klienta do współpracy w zakresie wyjścia z trudnej sytuacji życiowej (zwłaszcza w przypadku osób uzależnionych). [dowód: akta kontroli str. 453-454]

1.5. Na podstawie szczegółowej analizy dokumentacji 40 dobranych w sposób losowy klientów, którzy w latach 2011-2012 zrealizowali kontrakty socjalne¹⁸ stwierdzono, że zawarte z nimi umowy zostały przygotowane w prawidłowy sposób, tj. we wszystkich przypadkach poprzedzono je należycie przeprowadzonym wywiadem środowiskowym (bądź jego aktualizacją), zaś osoby z którymi podpisywano kontrakty spełniały ustawowe przesłanki do objęcia ich tego rodzaju działaniami.

Badane kontrakty sporządzone zostały zgodnie z wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego¹⁹, zaś zawarte w nich informacje dotyczące sytuacji beneficjentów były zgodne z danymi ujętymi w kwestionariuszach wywiadu środowiskowego. W dokumentacji stwierdzono brak informacji o sposobie uczestniczenia beneficjentów kontraktów w ich opracowywaniu. W każdym przypadku beneficjenci byli zapoznawani z treścią podpisywanej umowy, o czym świadczą ich podpisy. Wszystkie kontrakty zawierały skonkretyzowane cele, działania oraz terminy ich realizacji, zaś w 26 z nich (65,0% badanej próby) określono również przewidywane efekty. Jako cel główny w 24 przypadkach²⁰ (60,0%) postawiono zwiększenie szansy na integrację społeczną i/lub zawodową, w pięciu (12,5%) - poprawę sytuacji materialno-bytowej, w czterech (10,0%) - zwiększenie samodzielności finansowej, w dwóch (5,0%) zwiększenie aktywności zawodowej, w dwóch (5,0%) wykluczenie uzależnienia od alkoholu, zaś w pojedynczych kontraktach nabycie umiejętności autoprezentacji, poszukiwania zatrudnienia oraz uzyskanie stopnia niepełnosprawności. W 37 kontraktach (92,5%) dla każdego celu szczegółowego ustalono działania zmierzające do jego realizacji. Żaden z kontraktów nie zawierał postanowień dotyczących rozwiązania umowy w sytuacji nieosiągnięcia zamierzonego celu z przyczyn zawinionych przez

¹⁸ Wylosowano po 20 kontraktów zawartych w 2011 r. i 2012 r. Doboru dokonano z uwzględnieniem źródeł ich finansowania tj. w każdym roku po 10 kontraktów finansowanych ze środków krajowych i 10 kontraktów finansowanych ze środków UE/EFS.

¹⁹ Dz. U. Nr 218, poz. 1439.

²⁰ W tym we wszystkich 20 objętych badaniem kontraktach realizowanych w ramach projektu systemowego POKL pn. „Działanie szansą na przyszłość”.

beneficjenta. W 11 kontraktach (27,5%) podczas realizacji wprowadzano zmiany, modyfikując zarówno cele szczegółowe, działania, jak i terminy ich wykonania²¹. Umowy wykonywano w ustalonych terminach, z uwzględnieniem zmian wprowadzanych w trakcie ich realizacji. W trakcie kontroli stwierdzono sześć przypadków (15,0%) zrealizowania – z przyczyn obiektywnych²² – tylko części działań określonych w kontrakcie. W 35 przypadkach (87,5%) pracownicy socjalni prowadzili bieżący monitoring działań podejmowanych przez beneficjentów kontraktów, w tym poprzez wizyty oraz sprawdzanie udziału w zajęciach, konsultacjach, terapii, pracach społecznie użytecznych. Oceny wykonania ustalonych działań w trakcie ich realizacji przeprowadzano w odniesieniu do 34 kontraktów (85,0%), zaś w odniesieniu do 25 kontraktów (62,5%) pracownicy socjalni prowadzili również badanie ich skuteczności z punktu widzenia osiągania wyznaczonych celów. W 32 przypadkach (80,0%) działania podjęte przez beneficjentów kontraktów doprowadziły do osiągnięcia celu głównego i celów szczegółowych, zaś w ośmiu przypadkach (20,0%) celów tych nie udało się osiągnąć²³. [dowód: akta kontroli str. 900-1018]

Z ankiety przeprowadzonej wśród 34 uczestników spośród 40 wybranych do szczegółowej kontroli zakończonych kontraktów socjalnych²⁴ wynika, że pracownicy socjalni prawidłowo zdiagnozowali sytuację życiową beneficjentów oraz określili cele kontraktów i działania służące do osiągnięcia tych celów. W ocenie wszystkich ankietowanych współpraca z pracownikami socjalnymi podczas realizacji kontraktu układała się dobrze, a pomoc otrzymana z ich strony była wystarczająca. Dwadzieścia dwie osoby (64,7%) stwierdziły, że realizacja kontraktu umożliwiła im przełamanie trudnej sytuacji życiowej, w szczególności pięć osób znalazło zatrudnienie, u pięciu osób nastąpiła okresowa poprawa sytuacji dzięki podjęciu prac społecznie użytecznych, jednej osobie udział w kursie pomógł uzyskać staż z MUP; jednej osobie objęte kontraktem systematyczne leczenie pozwoliło na poprawę sytuacji zdrowotnej, a w związku z tym na podjęcie aktywizacji zawodowej²⁵, jedna osoba zaprzestała nadużywania alkoholu. Przeciwnie było w przypadku 12 osób (35,3%). Znaczna większość ankietowanych (25 osób tj. 73,5%) uznała, że nie miała żadnych trudności w realizacji kontraktów. Pozostali beneficjenci zgłosili trudności dotyczące: znalezienia zatrudnienia (dwie osoby), przełamania własnych barier, prowadzenia otwartej rozmowy z doradcą zawodowym, rozmów z terapeutą, częstych wizyt w KIS, braku czasu, dostosowania się do godzin realizacji kursów oraz zapamiętywania nauczanych treści (po jednej osobie). Jako działania, z których odnieśli największe korzyści uczestnicy kontraktów podawali udział w kursach zawodowych i szkoleniach (15 osób tj. 44,1%), spotkania z doradcą zawodowym lub trenerem pracy lub/i psychologiem (osiem osób tj. 23,5%), udział w pracach społecznie użytecznych oraz mobilizację do podjęcia pracy/szkoleń (po dwie osoby tj. 5,9%), a także nawiązanie kontaktu z Centrum Integracji Społecznej (dalej: CIS), pomoc MOPR, podjęcie systematycznego leczenia, udział w terapii (po jednej osobie). Jeden z beneficjentów stwierdził, że nie odniósł żadnych korzyści. Zdaniem 12 ankietowanych (35,3%) sposób realizacji kontraktów socjalnych nie wymaga poprawy, jednak w opinii 13 beneficjentów (38,2%) można byłoby go poprawić, w tym zwłaszcza poprzez możliwość podjęcia zatrudnienia lub stażu po zakończeniu realizacji kontraktu (sześć osób, tj. 17,6%) i możliwość skorzystania z większej liczby kursów lub większą liczbę zajęć praktycznych w ich ramach (cztery osoby tj. 11,8%), ale także przez

²¹ W tym: w trzech przypadkach dodano nowe cele, w czterech – nowe działania, w jednym – zarówno cel jak i działanie, w dwóch zmodyfikowano działania i terminy ich realizacji i w jednym ustalono nowe terminy.

²² Tj. uzyskania możliwości zatrudnienia, podjęcia pracy, rozpoczęcia stażu, nieprzewidzianych problemów zdrowotnych, niezakwalifikowania się do projektu CIS, poprawy sytuacji zdrowotnej.

²³ W tym w trzech przypadkach nie osiągnięto celu głównego i jednego z celów szczegółowych, w jednym przypadku - celu głównego i dwóch z celów szczegółowych, w dwóch przypadkach – jednego z celów szczegółowych i w jednym przypadku celu głównego i żadnego z czterech celów szczegółowych. W jednym przypadku, choć cel główny w postaci zwiększenia samodzielności finansowej poprzez uczestnictwo w zajęciach CIS nie został osiągnięty (z uwagi na niezakwalifikowanie się klienta do programu CIS), nastąpiło zwiększenie tej samodzielności w związku z podjęciem przez beneficjenta pracy dorywczej, ale nie w ramach CIS.

²⁴ Spośród pozostałych sześciu beneficjentów jedna osoba zmarła, zaś do innych pięciu nie udało się dotrzeć z uwagi na pobyt w szpitalu psychiatrycznym (jedna osoba) i areszcie śledczym (jedna osoba), wyjazd do rodziny (jedna osoba), brak kontaktu mimo wezwań pozostawionych przez pracowników socjalnych (dwie osoby).

²⁵ Pozostali ankietowani deklarujący przełamanie trudnej sytuacji życiowej wskazywali na „miękkie” efekty kontraktów takie jak podniesienie dzięki odbytym kursom kwalifikacji i zwiększenie szans na rynku pracy, poznanie tego rynku dzięki spotkaniom z doradcą zawodowym, zwiększenie poczucia własnej wartości wskutek szkolenia z zakresu umiejętności społeczno-zawodowych.

zmniejszenie liczby formalności (dwie osoby, tj. 5,9%) dłuższy okres realizacji kontraktu (jedna osoba). [dowód: akta kontroli str. 838-841, 844-877]

1.6. Na podstawie wylosowanej próby 40 kontraktów zrealizowanych w okresie objętym kontrolą, stwierdzono, że kontrakty współfinansowane ze środków unijnych podpisano z reguły na 10-11 miesięcy, zaś kontrakty finansowane ze środków krajowych na okres od jednego do 24,5 miesiąca. [dowód: akta kontroli str. 900-1018]

Dyrektor MOPR podał, że okres na który zawierano w latach 2011-2012 kontrakty socjalne „unijne” wyniósł średnio 11 miesięcy (najczęściej na okres od lutego do grudnia w danym roku kalendarzowym), z wyjątkiem kontraktów z osobami, które kończyły wcześniej ścieżkę reintegracji społecznej i zawodowej lub zrywały kontrakty, zaś w odniesieniu do kontraktów „krajowych” - średnio pięć miesięcy. [dowód: akta kontroli str. 454]

Pośród zawartych w badanym okresie 1.189 kontraktów socjalnych²⁶ 157 (13,2%) zostało zerwanych, z czego 129 (10,9%) z winy beneficjentów. W 2011 r. odsetek kontraktów zerwanych wynosił 16,2% (82 na 507 kontraktów), zaś w 2012 r. zmniejszył się on do 11,0% (75 na 682 kontrakty). Kontrakty zerwane z winy beneficjentów stanowiły w ww. latach odpowiednio 13,4% (68 kontraktów) i 8,9% (61 kontraktów).

W grupie 414 kontraktów podpisanych w ramach projektu systemowego POKL pn. „Działanie szansą na przyszłość” liczba umów zerwanych wynosiła 56 (13,5%), w tym 28 (6,8%) z winy beneficjentów. W 2011 r. i 2012 r. zerwano odpowiednio 27 ze 194 i 29 z 220 tych kontraktów (13,9% i 13,2%), w tym 13 i 15 (6,7% i 6,8%) – z winy beneficjentów. Do powodów zrywania/wypowiedzenia kontraktów „unijnych” należały w 2011 r. brak motywacji do zmiany sytuacji życiowej oraz brak kontaktu ze strony beneficjentów, natomiast w 2012 r. brak kontaktu, przyczyny osobiste/zdrowotne, brak możliwości pogodzenia udziału w projekcie z pracą, zmiana miejsca zamieszkania (w tym wyjazd za granicę) oraz braki edukacyjne.

Wśród 707 kontraktów zawartych w rejonach opiekuńczych (312 w 2011 r. i 395 w 2012 r.) wystąpił nieco wyższy odsetek kontraktów zerwanych tj. 13,9% (98 kontraktów), przy czym z 17,6% w 2011 r. (55 na 312) zmalał on do 10,9% w 2012 r. (43 na 395). Powody zerwania/ wypowiedzenia tych kontraktów występujące w obydwu latach objętych kontrolą to: niezgłaszanie się na ocenę kontraktu i unikanie kontaktu z pracownikiem socjalnym, odmowa podjęcia lub przerwanie terapii uzależnień, niezgłaszanie się do doradcy zawodowego lub zaprzestanie udziału w zajęciach z nim, zmiana miejsca zamieszkania (w tym wyjazd za granicę) bez poinformowania o tym fakcie pracownika socjalnego, pobyt w areszcie śledczym/ zakładzie karnym, odmowa wzięcia udziału w kursach/ szkoleniach zawodowych lub ich przerwanie. Dodatkowo w 2011 r. zrywano kontrakty z uwagi na odmowę kontynuowania terapii uzależnienia, w związku z podjęciem zatrudnienia oraz brakiem współpracy w zakresie poprawy sytuacji materialnej²⁷, zaś w 2012 r. ze względu na nieprzyjęcie proponowanej oferty pracy oraz utratę statusu osoby bezrobotnej w związku z niezgłoszeniem się w wyznaczonym terminie do MUP w Kielcach.

Na 68 kontraktów podpisanych w badanym okresie przez Dział Bezdomności (jeden w 2011 r. i 67 w 2012 r.) wystąpiły trzy przypadki zerwania umowy (4,5%), a powodem była zmiana miejsca zamieszkania i niepoinformowanie o tym pracownika socjalnego, pobyt w zakładzie karnym oraz niezgłaszanie się na ocenę kontraktu i brak kontaktu z pracownikiem MOPR. [dowód: akta kontroli str. 261-264]

Z analizy dokumentacji 20 dobranych w sposób losowy klientów, którzy w latach 2011-2012 zerwali kontrakt socjalny²⁸ wynika, że w siedmiu przypadkach przyczyną było podjęcie zatrudnienia, w pięciu przypadkach brak możliwości nawiązania kontaktu z osobami, które nie realizowały zaplanowanych działań, w pięciu przypadkach niedotrzymanie postanowień kontraktu (w tym: w czterech – przerwanie udziału w terapii odwykowej i w jednym niepodjęcie takiej terapii) oraz niezgłaszanie się na ocenę kontraktu, w dwóch przypadkach

²⁶ W tym 414 podpisanych w ramach projektu systemowego POKL pn. „Działanie szansą na przyszłość”, 707 – podpisanych w rejonach opiekuńczych i 68 podpisanych w Dziale Bezdomności MOPR – z tego 67 w ramach „Pilotażowego wdrożenia standardów usług w zakresie bezdomności i przetestowanie Modelu Gminnego Standardu Wychodzenia z Bezdomności przez Kieleckie Partnerstwo Lokalne” realizowanego w ramach projektu systemowego POKL „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej”.

²⁷ Np. poprzez złożenie wniosku do Działu Świadczeń Rodzinnych, Świadczeń z Funduszu Alimentacyjnego.

²⁸ Wylosowano po 10 kontraktów zerwanych w 2011 r. i 2012 r. Doboru dokonano z uwzględnieniem źródeł ich finansowania tj. w każdym roku po 5 kontraktów finansowanych ze środków krajowych i 5 kontraktów finansowanych ze środków UE/EFS.

odmowa/ przerwanie udziału w programie CIS i w jednym przypadku niezgłaszanie się celem poszukiwania pracy za pośrednictwem MUP – z uwagi na niechęć klienta do tego sposobu szukania zatrudnienia. Stwierdzono, że we wszystkich 20 ww. przypadkach rzetelnie przeprowadzono diagnozę przed zawarciem kontraktu. [dowód: akta kontroli str. 892-894]

Z ankiety przeprowadzonej wśród 14 beneficjentów spośród 20 objętych szczegółową kontrolą zerwanych kontraktów socjalnych²⁹ wynika, że w sześciu przypadkach (42,9%) nie zakończyli oni realizacji umów z uwagi na podjęcie zatrudnienia (w tym w jednym przypadku ze skierowania MUP). Pozostali ankietowani, jako powód niezakończenia realizacji kontraktu wskazali (po jednej osobie): przerwanie udziału w terapii, rezygnację z udziału w programie CIS, wyjazd do rodziny, niezgłoszenie się na ocenę kontraktu, brak dokumentów poświadczających nabyte kwalifikacje, niespełnianie przez szkolenie oczekiwań, przekonanie o niewystępowaniu problemu alkoholowego i braku konieczności leczenia oraz trudną sytuację rodzinną. Trzy osoby (21,4%) uznały realizację kontraktu za spełniającą ich oczekiwania, przeciwną opinię wyraziły dwie osoby (14,3%), zaś dziewięć pozostałych nie wypowiedziało się w tym zakresie. W ocenie 13 osób (92,9%) pracownicy socjalni prawidłowo zdiagnozowali ich sytuację życiową oraz określili cele kontraktów i działania służące do osiągnięcia tych celów. Odmienne zdania był tylko jeden ww. ankietowany, który nie dostrzegał u siebie problemu uzależnienia. Również 13 osób (92,9%) - stwierdziło, że współpraca z pracownikami socjalnymi podczas realizacji kontraktu układała się dobrze, a jedna osoba, która zerwała kontrakt na początku nie zabrała głosu w tej kwestii. Pomoc otrzymana ze strony pracowników socjalnych była wystarczająca dla sześciu beneficjentów (42,9%), jeden z nich podniósł, że zasiłki są małe i nie wystarczają na życie, zaś siedmiu (50,%) nie wyraziło opinii na ten temat. Połowa ankietowanych (siedem osób) uznała, iż nie wystąpiły żadne trudności podczas realizacji kontraktu, trzy osoby (21,4%) nie udzieliły odpowiedzi na pytanie, zaś z pozostałych czterech osób dwie (14,3%) wskazały na problem w znalezieniu zatrudnienia, jedna na przełamywanie nieśmiałości i jedna na prace pisemne na terapii. Czterech beneficjentów (28,6%) nie podało działań, z których odnieśli największe korzyści, pozostali byli najbardziej zadowoleni z pomocy udzielonej przez pracownika socjalnego – pięć osób (35,7%), ze spotkań z doradcą zawodowym/szkolenia z zakresu umiejętności społeczno-zawodowych – trzy osoby (21,4%), z kontaktów z psychologiem i udziału w kursach – po dwie osoby (14,3%). Zdaniem czterech ankietowanych (28,6%) sposób realizacji kontraktów socjalnych nie wymaga poprawy, a w opinii innych czterech beneficjentów można byłoby go poprawić poprzez możliwość uzyskania stażu lub zatrudnienia, organizowanie częstych giełd pracy oraz lepszą współpracę z MUP i PUP. Pięciu ankietowanych (35,7%) stwierdziło, że nie wie czy i w jaki sposób można poprawić sposób realizacji kontraktów socjalnych, aby przynosiły większe korzyści beneficjentom. [dowód: akta kontroli str. 838-839, 842-843, 878-891]

1.7. W okresie objętym kontrolą pracownicy socjalni dokonali zmian w 151 (12,7%) spośród 1.189 zawartych kontraktów socjalnych, z czego w 2011 r. zmiany wprowadzono do 23,5% umów (119 z 507), zaś w 2012 r. do 4,7% umów (32 z 682).

W 2011 r. do powodów dokonania zmian należały: w grupie kontraktów zawieranych w rejonach opiekuńczych (43 na 312 kontraktów) – nadużywanie alkoholu, podjęcie pracy dorywczej kolidującej z terminami terapii lub spotkań z doradcą zawodowym KIS, przedłużenie terminu realizacji zobowiązań wynikających z kontraktu, zmiana miejsca i terminu terapii, zmiana miejsca aktywizacji zawodowej (np. z CIS na KIS), wystąpienie nowej przyczyny trudnej sytuacji życiowej (np. przemoc) i zmiana sytuacji (rodzinnej, zdrowotnej) lub miejsca zamieszkania beneficjenta; natomiast w grupie kontraktów realizowanych w ramach projektu POKL pn. „Działanie szansą na przyszłość” (76 na 194 kontrakty) – rozszerzenie możliwości wsparcia, rezygnacja z kursu, przyczyny osobiste/zdrowotne (np. poprawa stanu zdrowia) i przerwanie abstynencji.

W 2012 r. powodami wprowadzanych zmian były: w grupie kontraktów zawieranych w rejonach opiekuńczych (18 na 395 kontraktów) – konieczność uzupełnienia brakującej dokumentacji, przesunięcie terminu wywiązania się ze zobowiązań określonych w umowie,

²⁹ Jedna osoba odmówiła wypełnienia ankiety, zaś do pozostałych pięciu beneficjentów nie udało się dotrzeć, w tym z uwagi na: pobyt za granicą (2 osoby), wyjazd do rodziny (1 osoba), brak kontaktu mimo wezwań pozostawionych przez pracowników socjalnych (3 osoby, z których jedna podjęła prace społecznie użyteczne).

zmiana miejsca lub częstotliwości uczęszczania na terapię uzależnień/ zmiana terapeuty, zmiana miejsca uczęszczania na zajęcia aktywnego poszukiwania pracy/ zmiana doradcy zawodowego, zmiana częstotliwości uczęszczania do doradcy zawodowego, pobyt klienta w szpitalu, podjęcie pracy dorywczej kolidującej z terapią lub spotkaniami z doradcą zawodowym, pojawienie się „nowego” problemu w rodzinie; w grupie kontraktów realizowanych w ramach projektu POKL pn. „Działanie szansą na przyszłość” (7 na 220 kontraktów) – rezygnacja z kursu lub rozszerzenie możliwości wsparcia, zaś w grupie kontraktów zawieranych przez Dział Bezdomności (7 na 67 kontraktów) – poszukiwanie kursów zawodowych i udział w terapeutycznych warsztatach edukacyjno-integracyjnych. [dowód: akta kontroli str. 261-264]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W 15 przypadkach (w siedmiu kontraktach typu A oraz w ośmiu kontraktach typu B), stanowiących 37,5% badanej próby 40 kontraktów socjalnych zrealizowanych w latach 2011-2012, nierzetelnie sporządzono część I kontraktu socjalnego, w tym:
 - w 14 kontraktach (siedmiu typu A i siedmiu typu B), tj. 35% badanej próby, nie zostały określone przewidywane efekty realizacji celów ustalonych w kontrakcie;
 - w trzech kontraktach (jednym typu A i dwóch typu B), tj. 7,5% badanej próby, nie określono działań zmierzających do realizacji niektórych celów szczegółowych. [dowód: akta kontroli str. 935, 937, 940, 943, 945, 948, 951, 957, 973, 992, 1000, 1003, 1011, 1014, 1016]

Z wyjaśnień udzielonych przez pracowników socjalnych sporządzających kontrakty, w których stwierdzono brak przewidywanych efektów wynika, że jedenastu z nich określone w kontrakcie cele potraktowało również jako efekty, dwóch nie wpisało efektów do kontraktu, gdyż omówili je z klientami i zawarli w sporządzonych opiniach załączonych do wniosków o skierowanie do uczestnictwa w CIS, zaś w jednym przypadku sformułowania zawarte w punkcie 4.2. lit. c, d i e były określonymi efektami, a nie jak odczytano – celami szczegółowymi.

W odniesieniu do kontraktów, w których nie określono działań zmierzających do realizacji niektórych celów szczegółowych jeden pracownik socjalny wyjaśnił, że zapisane w kontrakcie cele szczegółowe uznał za działania, gdyż takie ich sformułowanie było zrozumiałe dla klienta, drugi – że nie określił działań dla jednego z celów szczegółowych, ponieważ ustalił je ustnie z klientem, w kolejnym ww. przypadku okazało się, że zakładano realizację jednego celu szczegółowego (pozostałe były przewidziane jako efekty) i dla niego zostały określone działania. [dowód: akta kontroli str. 1028-1033, 1035-1038, 1042-1043, 1046-1047]

Zgodnie z obowiązującym wzorem, zawartym w załączniku do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego³⁰, w kontraktach powinny być określone zarówno cele szczegółowe, jak i odrębnie efekty ich realizacji (pkt II.4.2. części I A i pkt II.7.2 części I B) oraz ustalone działania zmierzające do realizacji każdego z celów szczegółowych (pkt III części I A i pkt III części I B).

2. W pięciu przypadkach (dwóch kontraktów typu A i trzech kontraktów typu B), tj. 12,5% badanej próby, z dokumentacji wynika, że pracownicy socjalni nie prowadzili bieżącego monitoringu działań w trakcie realizacji kontraktów. [dowód: akta kontroli str. 948, 951, 995, 1001, 1003]

Pracownicy socjalni realizujący ww. kontrakty wyjaśnili, że monitoring taki był prowadzony, jednak nie sporządzano na tą okoliczność notatek służbowych. [dowód: akta kontroli str. 1033, 1035, 1040, 1042-1043]

Czynności podejmowane przez pracowników socjalnych w ramach bieżącego monitoringu realizacji kontraktów socjalnych powinny znajdować swoje odzwierciedlenie w prowadzonej dokumentacji. Zaniechanie ich dokumentowania jest w ocenie NIK nieprawidłowe z punktu widzenia kryterium rzetelności.

³⁰ Dz. U. Nr 218, poz. 1439.

3. W sześciu przypadkach, tj. 15,0% badanej próby, w trakcie realizacji kontraktów (w tym trzech typu A i trzech typu B) pracownicy socjalni nie przeprowadzali oceny ustalonych w nich działań według wzoru określonego w części II kontraktów A i B (oceny takie przeprowadzono dopiero w dniu zakończenia realizacji kontraktów). [dowód: akta kontroli str. 949, 951, 995, 1001, 1003, 1006]

Jak wynika z udzielonych wyjaśnień w jednym przypadku pracownik socjalny nie przeprowadził oceny, gdyż uznał, że dokona tego dopiero po zakończeniu przez klienta warsztatów terapeutyczno-aktywizacyjnych, w jednym przypadku ocena nie była przeprowadzana z uwagi na krótki (3-tygodniowy) okres realizacji kontraktu, natomiast w sześciu przypadkach pracownicy stwierdzili, że przeprowadzali stosowne oceny, jednak nie zostały one udokumentowane. [dowód: akta kontroli str. 1033-1035, 1040, 1042-1044]

W ocenie NIK niedokonywanie przedmiotowych ocen w trakcie realizacji kontraktów uniemożliwia prowadzenie na bieżąco rzetelnego badania skuteczności podejmowanych działań, a tym samym wprowadzanie w kontraktach odpowiednich zmian, w przypadku wystąpienia okoliczności utrudniających lub uniemożliwiających osiągnięcie oczekiwanych efektów.

4. W 15 przypadkach, tj. 37,5% badanej próby, z dokumentacji nie wynika czy podczas realizacji kontraktów (sześciu typu A i dziewięciu typu B) pracownicy socjalni prowadzili badanie ich skuteczności z punktu widzenia osiągania celu głównego i celów szczegółowych. [dowód: akta kontroli str. 932, 935, 941, 946, 949, 951, 958, 993, 996, 1001, 1004, 1006, 1009, 1012, 1014]

W odniesieniu do 13 spośród ww. kontraktów (32,5% badanej próby) pracownicy stwierdzili, że prowadzili badanie ich skuteczności (w szczególności poprzez rozmowy z klientami podczas przeprowadzania wywiadów środowiskowych lub/i ocen realizacji działań ustalonych kontraktem, kontakty z terapeutą ds. uzależnień lub doradcą zawodowym), w większości przyznając, że nie udokumentowali tego faktu w formie np. notatek służbowych (z tego w trzech przypadkach z uwagi na nieskuteczność podejmowanych wcześniej działań do kontraktów wprowadzone zostały zmiany). W dwóch przypadkach (5,0% badanej próby) ocena taka nie została przeprowadzona – w jednym przypadku, gdyż klient z powodu urazu nogi nie rozpoczął szkolenia, w drugim pracownik nie odpowiedział na pytanie o przyczyny stwierdzonej nieprawidłowości. [dowód: akta kontroli str. 1027-1028, 1030, 1032, 1034-1036, 1038-1047]

W ocenie NIK rzetelność w nadzorowaniu realizacji kontraktów przez pracowników socjalnych wymaga dokonywania na bieżąco oceny ich skuteczności z punktu widzenia osiągania celu głównego i celów szczegółowych oraz właściwego dokumentowania wyników tej oceny.

5. W jednym przypadku (2,5% badanej próby) pracownik socjalny, który zawarł z klientem realizowany od 7 października do 31 grudnia 2012 r. kontrakt socjalny mający za cel poszukiwanie zatrudnienia w szczególności za pośrednictwem MUP w Kielcach, odnotował w wywiadach środowiskowych z 7 grudnia 2012 r. i 9 stycznia 2013 r. oraz w ocenie kontraktu przeprowadzonej 8 stycznia 2013 r., że beneficjent wywiązując się ze zobowiązań kontraktu zgłaszał się do MUP w Kielcach, podczas gdy ze znajdującego się w dokumentacji klienta, wykonanego w dniu 4 stycznia 2013 r., wydruku z systemu SEPI wynika, że ostatnia wizyta klienta w MUP miała miejsce 6 września 2012r. tj. przed zawarciem ww. kontraktu. Mimo nieosiągnięcia celu szczegółowego odpowiadającego ww. działaniom kontrakt został rozliczony jako zrealizowany. [dowód: akta kontroli str. 688-707, 895-899]

Osobą odpowiedzialną za wskazaną nieprawidłowość jest pracownik socjalny Łukasz Zieliński, który zapytany o przyczyny zamieszczenia w ww. dokumentach nieprawdziwej informacji o zgłaszaniu się przez klienta do MUP stwierdził, że nie pamięta jak do tego doszło, ale podejrzewa że zasugerował się zapewnieniami klienta o regularnym zgłaszaniu się do MUP i nie sprawdził tego na wydruku z SEPI. [dowód: akta kontroli str. 438]

W ocenie NIK wszystkie ww. nieprawidłowości wskazują na brak należytego nadzoru ze strony kierowników i zastępców kierowników rejonów opiekuńczych nad przygotowaniem, zawieraniem i realizacją kontraktów socjalnych przez pracowników socjalnych.

Zdaniem NIK, dobrą praktykę stanowiłoby zawieranie w kontraktach socjalnych postanowień dotyczących ich rozwiązania w sytuacji nieosiągnięcia zamierzonego celu z przyczyn zwinionych przez beneficjenta.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

2. Efekty realizacji kontraktów socjalnych.

Opis stanu faktycznego

2.1. Jak pisał Dyrektor Ośrodka pracownicy MOPR monitorowali efekty realizacji kontraktów (usamodzielnienia się, wyjścia z wykluczenia społecznego, podjęcia zatrudnienia) po ich zakończeniu przez okres 2-3 miesięcy w przypadku usamodzielnienia uczestnika kontraktu poprzez: spotkania i rozmowy indywidualne, podczas których pracownik socjalny uzyskiwał informacje od uczestnika o dalszych losach, planach na przyszłość, informacje ze środowiska lokalnego o aktualnej sytuacji uczestnika kontraktu (np. w sytuacji wyjazdu za granicę, do pracy w innym mieście), monitorowanie historii zatrudnienia w programie SEPI, monitorowanie historii korzystania ze świadczeń pomocy społecznej w systemie TT-Pomoc, gdzie potwierdzany jest fakt, że uczestnik kontaktu socjalnego nie pozostaje w systemie pomocy społecznej. Dyrektor dodał, że w 2009 r. po upływie pół roku od zakończenia przez 137 uczestników udziału w projekcie systemowym POKL pn. „Działanie szansą na przyszłość” z 83 z nich przeprowadzono telefonicznie ankiety ewaluacyjne, jednak w kolejnych latach nie kontynuowano tego przedsięwzięcia ze względu na duże obciążenie pracowników socjalnych obowiązkami czysto merytorycznymi (z innymi pracownikami klienti nie chcieli rozmawiać, wykazywali duże zniecierpliwienie, podenerwowanie), niedostateczne środki finansowe (znaczny koszt rozmów telefonicznych na telefony komórkowe klientów) oraz niechęć klientów do brania udziału w badaniu po usamodzielnieniu się.

W zakresie sposobu przeprowadzania oceny efektów kontraktów socjalnych (w tym trwałości ekonomicznego usamodzielnienia beneficjentów) po ich zakończeniu Dyrektor MOPR wyjaśnił: *„Oceny efektów kontraktów po ich zakończeniu dokonywali pracownicy socjalni Rejonów Opiekuńczych na podstawie śledzenia indywidualnych losów klienta w systemie TT-Pomoc, stanowiącym ewidencję osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej. W przypadku trwałego ekonomicznego usamodzielnienia się, co oznacza wyjście z systemu pomocy społecznej, osoby niechętnie decydują się na ponowne kontakty z pracownikami socjalnymi. Najczęściej chcą zapomnieć o trudnej sytuacji z przeszłości i o okresie pobierania świadczeń z pomocy społecznej, chcą zachować anonimowość. Z danych posiadanych przez pracowników socjalnych Rejonów Opiekuńczych wynika, że spośród 309 osób, z którymi podpisano kontrakty „krajowe” w 2011 r., usamodzieliło się 20 klientów, w 2012 r. z 377 - 12. Spośród 203 osób, z którymi w 2011 r. zawarto kontrakty „unijne”, usamodzieliło się 32 osoby, w 2012 r. z 234 usamodzieliło się 36.”* [dowód: akta kontroli str. 158-159]

We wnioskach o płatność oraz bilansach realizacji projektu systemowego POKL pn. „Działanie szansą na przyszłość”, składanych w latach 2011-2012 do Świętokrzyskiego Biura Rozwoju Regionalnego³¹, Ośrodek wykazywał m.in. liczbę osób, które (w danym okresie rozliczeniowym i narastająco od początku realizacji projektu) rozpoczęły udział w projekcie, powróciły do projektu - po zakończonym lub przerwany w nim udziale, zakończyły udział w projekcie, przerwały udział w projekcie, kontynuują w nim udział na koniec okresu rozliczeniowego³², a także dane o osiągniętych wartościach wskaźników

³¹ Wnioski o płatność składane były kwartalnie, natomiast bilanse realizacji projektu – za każdy rok.

³² Załącznik nr 2 do wniosku o płatność – „Szczegółowa charakterystyka udzielonego wsparcia”, pkt 1 – „Przebieg uczestników projektu” (dane zestawione w formie tabelarycznej); Tabela 1 – „Przebieg uczestników projektu” w „Bilansie postępu rzeczowego” zawartego w II części bilansu realizacji projektu za dany rok.

docelowych przyjętych we wnioskach o dofinansowanie³³. Z wniosku o płatność złożonego w dniu 14 stycznia 2013 r. oraz bilansu za 2012 r. złożonego w dniu 1 lutego 2013 r. wynika, że od 2008 r. udział w projekcie rozpoczęły 1.442 osoby (854 kobiety i 588 mężczyzn), zaś zakończyło go 1.295 osób (790 kobiet i 505 mężczyzn). Stopień realizacji wskaźnika docelowego w odniesieniu do liczby klientów pomocy społecznej, którzy ukończyli udział w projektach aktywnej integracji (w tym objętych kontraktami socjalnymi ale również uczestniczących w Programie Aktywności Lokalnej) wyniósł 99,77%³⁴, natomiast wskaźnik liczby klientów objętych kontraktami socjalnymi zrealizowano na poziomie 102,60%³⁵. [dowód: akta kontroli str. 481, 492, 499, 511-516, 522, 524-525, 536, 546, 558-565, 571, 573-574]

2.2. Z danych MOPR wynika, że spośród 1.806 beneficjentów, którzy pozytywnie ukończyli kontrakty socjalne podpisane w latach 2008-2012³⁶, według stanu na 1 lutego 2013 r. usamodzielnionych było 289 osób (16,0%) tj. nie były one klientami pomocy społecznej i nie figurowały w rejestrze MUP/PUP. Odsetek osób usamodzielnionych w stosunku do liczby klientów, którzy zrealizowali kontrakty w poszczególnych latach ww. okresu, wynosi odpowiednio: 28,6% (59 z 206), 19,9% (59 z 296), 21,3% (71 z 334), 12,1% (52 z 431) i 8,9% (48 z 539). W grupie beneficjentów kontraktów zrealizowanych w ww. latach w ramach projektu systemowego POKL pn. „Działanie szansą na przyszłość” odsetek ten wynosi 23,8% (202 z 848)³⁷ i jest znacznie wyższy niż w grupie klientów, którzy ukończyli kontrakty podpisywane w rejonach opiekuńczych, gdzie wyniósł 9,1% (87 z 958)³⁸. Ośrodek nie posiada danych dotyczących kontraktów z lat 2006-2007, gdyż zgodnie z obowiązującą instrukcją kancelaryjną okres przechowywania tego rodzaju dokumentacji wynosi 5 lat i została ona zniszczona. [dowód: akta kontroli str. 265-268]

2.3. Analiza dokumentacji beneficjentów 40 ww. objętych próbą kontraktów socjalnych zrealizowanych w latach 2011-2012 wykazała, że po ich zakończeniu klientami MOPR pozostawały w dalszym ciągu 33 osoby/ rodziny (82,5%), z którymi kontynuowano pracę socjalną - w tym m.in. motywowano do aktywnego poszukiwania pracy, zachowania abstynencji, udziału w spotkaniach z doradcą zawodowym lub terapeutą uzależnień, kierowano do prac społecznie użytecznych oraz sprawdzano aktywność w ww. zakresie. Również znaczna większość beneficjentów kontraktów (29 osób tj. 72,5%) nadal posiadała status bezrobotnego zarejestrowanego w MUP. Ewaluacja osiągniętych efektów, którą przeprowadzono w odniesieniu do 32 kontraktów (80,0%), polegała na rozmowie z klientem, podejmowanej z reguły podczas pierwszego po zakończeniu kontraktu wywiadu środowiskowego. Pięciu spośród sześciu beneficjentów, którzy po realizacji kontraktu przestali korzystać ze świadczeń pomocy społecznej (15,0%) nie figurowało również w ewidencji MUP. Jeden beneficjent (2,5%) utrzymujący status bezrobotnego nie zgłosił się jeszcze³⁹ po pomoc MOPR, jednak nie można go uznać na usamodzielnionego z uwagi na krótki czas od zamknięcia kontraktu⁴⁰ oraz fakt, że nadal posiada status bezrobotnego. [dowód: akta kontroli str. 900-1018]

2.4. W badanym okresie szkolenia odbywali jedynie uczestnicy kontraktów zawieranych w ramach projektu systemowego POKL pn. „Działanie szansą na przyszłość”. Kursami zawodowymi objęto 333 osoby, z czego 132 w 2011 r. i 201 w 2012 r. W 2011 r. najwięcej uczestników kontraktów (122 osoby tj. 92,4%) przeszkolono na kursach: obsługi klienta w sklepie z obsługą kas fiskalnych (18 osób), administracyjnym (15 osób), operator

³³ Załącznik nr 2 do wniosku o płatność – „Szczegółowa charakterystyka udzielonego wsparcia”, pkt 7 – Osiągnięte wartości wskaźników (dane zestawione w formie tabelarycznej); Tabela 5 – „Wskaźniki” w „Bilansie postępu rzeczowego” zawartego w II części bilansu realizacji projektu za dany rok.

³⁴ Przy wartości docelowej określonej na 1.298 osób, udział w projektach aktywnej integracji zakończyło 1.295 klientów MOPR.

³⁵ Przy wartości docelowej określonej na 1.001 osób, kontraktami objęto 1.027 klientów MOPR.

³⁶ Ogółem w okresie 2008-2012 kontrakty podpisano z 2.197 klientami, w tym: z 256 w 2008 r., z 346 w 2009 r., z 404 w 2010 r., z 513 w 2011 r. i z 678 w 2012 r. Pozytywnie ukończyło kontrakty odpowiednio w ww. latach: 206 osób, 296 osób, 334 osoby, 431 osób i 539 osób, z czego usamodzielniało się: w latach 2008-2009 po 59 osób, w 2010 r. 71 osób, w 2011 r. 52 osoby, zaś w 2012 r. 48 osób.

³⁷ W tym dla beneficjentów kontraktów z poszczególnych lat okresu 2008-2012 odpowiednio: 33,1% (45 ze 136), 28,1% (41 ze 146), 26,6% (48 ze 180), 17,8% (32 ze 181) i 17,6% (36 z 205).

³⁸ W tym dla beneficjentów kontraktów z poszczególnych lat okresu 2008-2012 odpowiednio: 20,0% (14 z 70), 12,0% (18 ze 150), 14,9% (23 ze 154), 8,0% (20 z 250) i 3,6% (12 z 334).

³⁹ Do czasu weryfikacji jego dokumentacji.

⁴⁰ Kontrakt realizowano w okresie 12.07.2011 r. – 29.03.2012 r.

koparko-ladowarki (13 osób), barman-kelner (11 osób), kosmetyka z elementami wizażu (10 osób), operator wózka widłowego, bukieciarstwo i florystyka z elementami decoupage oraz opiekun osób starszych (po dziewięć osób), kucharz, sprzedawca magazynier z obsługą kasy fiskalnej, stylizacja i zdobnictwo paznokcia (po sześć osób), kadrowo-placowym oraz z zakresu prawa jazdy kat. C (po pięć osób). W 2012 r. najwięcej uczestników kontraktów (181 osób tj. 90,0%) przeszkolono na kursach: obsługi klienta w sklepie z obsługą kas fiskalnych (19 osób), magazynier z obsługą wózka jezdniowego (16 osób), operator wózka jezdniowego z bezpieczną wymianą butli (15 osób), kucharz (12 osób), podstawy kosmetyki i kosmologii, operator koparko-ladowarki, pracownik administracyjny, pracownik ochrony fizycznej I stopnia (po 11 osób), fryzjer, księgowość małych i średnich przedsiębiorstw (po dziewięć osób), recepcjonista hotelu z językiem angielskim i programem recepcyjnym (siedem osób), masaż klasyczny, opiekun w żłobku lub klubie dziecięcym, mała gastronomia z organizacją przyjęć okolicznościowych (po sześć osób), opiekun osób starszych, chorych i niepełnosprawnych oraz bukieciarstwo i florystyka z elementami decoupage (po pięć osób). [dowód: akta kontroli str. 158, 161-162]

Jak wynika z analizy danych zamieszczonych w publikowanym przez MUP w Kielcach oraz PUP w Kielcach na ich stronach internetowych⁴¹ monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych w 2011 r. spośród 132 osób objętych szkoleniami zawodowymi 98 (74,2%) przeszkolono w zawodach deficytowych, pięć (3,8%) w zrównoważonym zawodzie kierowcy samochodu ciężarowego, trzy (2,3%) w nadwyżkowym zawodzie fryzjerskim, zaś kolejnych sześć (4,5%) w zawodzie kucharza mającym zmienny status⁴². Pozostałe 20 osób (15,2%) odbyły kursy w zawodach, które w dokumentach opracowanych przez MUP i PUP nie zostały wyszczególnione w żadnej z trzech kategorii zawodów⁴³.

W 2012 r. spośród 201 osób, które ukończyły kursy zawodowe 110 (54,7%) przeszkolono w zawodach deficytowych, dziewięć (4,5%) w zrównoważonych zawodach opiekuna dziecięcego (sześć osób), wykańczania wnętrza (dwie osoby) i spawania rur i blach metodą MAG1 (jedna osoba), 21 (10,4%) w nadwyżkowych zawodach kucharza (12 osób) i fryzjera (dziewięć osób), zaś jedną (0,5%) w zawodzie glazurkarza mającym zmienny status⁴⁴. Pozostałe 60 osób (29,9%) odbyły kursy w zawodach, które w dokumentach opracowanych przez MUP i PUP nie zostały wyszczególnione w żadnej z trzech kategorii zawodów.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na zmniejszający się sukcesywnie odsetek usamodzielnionych beneficjentów kontraktów socjalnych zawieranych w kolejnych latach (z 28,6% uczestników kontraktów zrealizowanych w 2008 r. do 8,9% uczestników kontraktów zrealizowanych w 2012 r.), a także dużą dysproporcję pomiędzy efektywnością kontraktów zawieranych w ramach projektu systemowego POKL pn. „Działanie szansą na przyszłość” (23,8% usamodzielnionych beneficjentów kontraktów z lat 2008-2012), a efektywnością kontraktów podpisywanych w rejonach opiekuńczych (9,1% usamodzielnionych beneficjentów kontraktów z lat 2008-2012). [dowód: akta kontroli str. 265-267]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

⁴¹<http://mup.kielce.pl/search?keywords=monitoring&category=&sort=score&order=desc&search> ;
<http://www.pupkielce.pl/main/szukaj/wszedzie/monitoring.html>

⁴² Tzn. będącym zawodem nadwyżkowym wg opracowanego przez MUP w marcu 2011 r. monitoringu za II półrocze 2010 r. oraz monitoringu opracowanego przez PUP w 2012 r., lecz wykazanego jako zawód deficytowy w monitoringu opracowanym przez PUP w 2011 r.

⁴³ Deficytowy, zrównoważony, nadwyżkowy.

⁴⁴ Tzn. będącym zawodem nadwyżkowym wg opracowanego przez MUP w marcu 2011 r. monitoringu za II półrocze 2010 r. oraz monitoringu opracowanego przez PUP w 2012 r., lecz wykazanego jako zawód deficytowy w monitoringu opracowanym przez PUP w 2011 r.

3. Wykorzystanie środków finansowych na realizację kontraktów socjalnych.

Opis stanu faktycznego

3.1. Dyrektor MOPR zapytany o wysokość planowanych na 2011 r. i 2012 r. środków na finansowanie kontraktów socjalnych wyjaśnił, że planowanie wydatków na finansowanie kontraktów było i jest prowadzone wyłącznie w odniesieniu do kontraktów „unijnych”, natomiast w odniesieniu do kontraktów „krajowych” nie sporządzano takiego planu, gdyż kontrakty te były i są zawierane w zależności od potrzeb klientów MOPR oraz możliwości finansowych Ośrodka (tj. w ramach kwot ujętych w planie finansowym MOPR), przy uwzględnieniu założeń dotyczących liczby planowanych kontraktów. Dyrektor stwierdził, iż planowanie środków krajowych, jakie będą niezbędne do realizacji kontraktów socjalnych (zarówno „krajowych” jak i „unijnych” – w części przeznaczonych na świadczenia z pomocy społecznej) nie jest możliwe, gdyż MOPR nie dysponuje w momencie sporządzania planów finansowych i założeń co do planowanej liczby kontraktów, wiedzą o tym z kim będą one zawierane oraz jakie będą potrzeby klientów, którzy podpiszą te kontrakty. [dowód: akta kontroli str. 160]

Do podstawowych źródeł finansowania kontraktów socjalnych w latach 2011-2012 należały środki budżetu państwa przekazywane przez wojewodę w formie dotacji, stanowiące w ww. latach odpowiednio 57,3% i 56,8% ogółu środków wydatkowanych na realizację kontraktów oraz środki z EFS przekazywane w ramach projektu systemowego POKL pn. „Działanie szansą na przyszłość”, stanowiące odpowiednio 33,8% i 27,3% ogółu ww. środków. Ponadto kontrakty finansowano również ze środków własnych gminy, które stanowiły 8,8% w 2011 r. i 15,8% w 2012 r. oraz ze środków własnych powiatu (0,1% w latach 2011-2012). W 2011 r. na finansowanie kontraktów socjalnych wydatkowano 1.118.320 zł, z czego:

- 529.583 zł (47,4%) na kontrakty typu A, w tym: 338.029 zł (63,8%) ze środków od wojewody, 136.789 zł (25,8%) z EFS, 53.283 zł (10,1%) ze środków własnych gminy Kielce i 1.482 zł (0,3%) ze środków własnych powiatu,
- 588.736 zł (52,6%) na kontrakty typu B, w tym: 302.994 zł (51,5%) ze środków od wojewody, 241.030 zł (40,9%) z EFS i 44.711 zł (7,6%) ze środków własnych gminy Kielce.

W 2012 r. na finansowanie kontraktów socjalnych wydatkowano 1.703.246 zł, z czego:

- 682.072 zł (40,0%) na kontrakty typu A, w tym: 367.837 zł (53,9%) ze środków od wojewody, 180.394 zł (26,4%) z EFS, 131.864 zł (19,3%) ze środków własnych gminy Kielce i 1.976 zł (0,3%) ze środków własnych powiatu,
- 1.021.174 zł (60,0%) na kontrakty typu B, w tym: 599.315 zł (58,7%) ze środków od wojewody, 284.516 zł (27,9%) z EFS, 137.343 zł (13,4%) ze środków własnych gminy Kielce.

Środki z budżetu państwa przekazywane przez wojewodę wydatkowano głównie na wypłatę zasiłków okresowych oraz pomoc udzielaną w formie posiłków i świadczeń pieniężnych na zakup żywności przyznawanych w ramach rządowego programu pn. „Pomoc państwa w zakresie żywienia”, w dalszej kolejności na wypłatę zasiłków stałych i opłacenie składki zdrowotnej za osoby pobierające te zasiłki. Ze środków własnych miasta Kielce finansowano przede wszystkim posiłki przyznawane w ramach ww. programu rządowego oraz zasiłki celowe, ale również pomoc rzeczową (opał, ubranie) i usługi rehabilitacyjne. W 2012 r. ze środków własnych wypłacano ponadto świadczenia pieniężne za wykonywanie prac społecznie użytecznych. [dowód: akta kontroli str. 269-277]

Poniesione ze środków EFS wydatki na sfinansowanie kontraktów socjalnych w ramach projektu systemowego POKL pn. „Działanie szansą na przyszłość” wyniosły w 2011 r. 377.819,36 zł i były niższe od planowanych o 95.453,19 zł (tj. o 20,2%), natomiast w 2012 r. wyniosły 464.910,34 zł i były niższe od planowanych o 28.488,27 zł (tj. o 5,8%). [dowód: akta kontroli str. 163, 269-271, 312, 348]

Jak wyjaśniła Agnieszka Dąbek Kierownik Sekcji projektu systemowego POKL, koordynator projektu ww. różnice między kwotami planowanymi, a wydatkowanymi wynikają z faktu, że środki zaplanowane na realizację kontraktów socjalnych, będących jednym z dwóch narzędzi w zadaniu Aktywna Integracja zostały (zgodnie z obowiązującymi zasadami realizacji projektów współfinansowanych przez EFS, dającymi możliwość przesuwania

środków pomiędzy działaniami planowanymi w projekcie) z uwagi na zapotrzebowanie zgłaszane przez klientów realizujących indywidualne umowy w ramach drugiego narzędzia tj. Programu Aktywności Lokalnej, przeniesione na wykonanie tych umów. [dowód: akta kontroli str. 407]

3.2. Wykorzystane na realizację kontraktów socjalnych w okresie objętym kontrolą środki finansowe w łącznej kwocie 2.821.566 zł (1.118.320 zł w 2011 r. i 1.703.246 zł w 2012 r.) zostały przeznaczone na:

1. Świadczenia rzeczowe o łącznej wartości 1.697.911 zł (w 2011 r. - 683.652 zł, w 2012 r. - 1.014.260 zł), w tym:
 - a) szkolenia zawodowe (podniesienie kwalifikacji, przekwalifikowanie) dla 126 osób w 2011 r. - 133.299 zł i 157 osób w 2012 r. - 259.923 zł;
 - b) kursy podnoszące ogólne kwalifikacje (np. obsługa komputera, prawo jazdy itp.) dla 70 osób w 2011 r. - 87.310 zł i 86 osób w 2012 r. - 90.582 zł;
 - c) prace społecznie użyteczne wykonywane w 2012 r. przez 78 osób - 25.607 zł;
 - d) inne działania dla 940 osób w 2011 r. - 463.043 zł i dla 1.049 osób w 2012 r., w tym:
 - finansowane ze środków krajowych (305.832 zł w 2011 r. i 523.742 zł w 2012 r.), w tym: posiłki dla 293 osób w 2011 r. - 287.531 zł i 393 osób w 2012 r. - 491.735 zł; pomoc rzeczowa (opał, ubranie) dla 51 osób w 2011 r. - 12.591 zł i 78 osób w 2012 r. - 28.955 zł; skierowanie do ŚDS 1 osoby w 201 r. - 5.400 zł oraz rehabilitacja 1 osoby w 2011 r. - 310 zł i 2 osób w 2012 r. - 3.052 zł;
 - finansowane ze środków EFS (157.211 zł w 2011 r. i 114.405 zł w 2012 r.), w tym: warsztaty wyjazdowe⁴⁵ dla 38 osób w 2011 r. - 82.848 zł i 8 osób w 2012 r. - 22.578 zł, obozy z warsztatami społeczno-zawodowo-profilaktycznymi dla 8 osób w 2011 r. - 9.592 zł i 10 osób w 2012 r. - 12.840 zł, usługi trenera pracy, korepetytorów i tłumacza języka migowego dla 25 osób w 2011 r. - 17.360 zł i 36 osób w 2012 r. - 47.861 zł, opieka nad osobami zależnymi od beneficjentów kontraktów na czas ich uczestnictwa w zajęciach aktywizacyjnych dla 10 osób w 2011 r. - 14.436 zł i 14 osób w 2012 r. - 9.208 zł, catering na warsztatach dla 171 osób w 2011 r. - 10.497 zł i 191 osób w 2012 r. - 11.120 zł, sfinansowanie dojazdów 162 osób w 2011 r. - 9.666 zł i 121 osób w 2012 r. - 4.828 zł, artykuły spożywcze dla 173 osób w 2011 r. - 4.202 zł i 193 osób w 2012 r. - 4.670 zł, rehabilitacja zdrowotna dla 8 osób w 2011 r. - 7.890 zł oraz uzupełnienie wykształcenia 1 osoby w 2011 r. - 720 zł i 3 osób w 2012 r. - 1.300 zł;
- Beneficjenci kontraktów socjalnych korzystali również z innych niż wyszczególnione wyżej świadczeń rzeczowych, których wartości nie można było wyliczyć, z uwagi na fakt że korzystali z nich także inni klienci Ośrodka⁴⁶. Były to:
 - zajęcia z zakresu prowadzenia samodzielnej działalności gospodarczej - 6 osób w 2011 r.;
 - nauka sposobu poszukiwania pracy (pisanie CV, komunikacja interpersonalna, itp.) - 296 osób w 2011 r. i 355 osób w 2012 r., w tym w ramach projektu systemowego POKL pn. „Działanie szansą na przyszłość”: warsztaty umiejętności społeczno-zawodowych z programem KIS⁴⁷ dla 172 osób w 2011 r. i 194 osób w 2012 r. oraz warsztaty umiejętności społeczno-zawodowych⁴⁸ dla 40 osób w 2011 r. i 58 osób w 2012 r.;
 - zajęcia terapeutyczne - 59 osób w 2011 r. i 69 osób w 2012 r.;
 - grupy samopomocowe oraz grupy wsparcia - 35 osób w 2011 r. i 28 osób w 2012 r.;
 - indywidualne konsultacje z psychologiem lub terapeutą - 236 osób w 2011 r. i 288 osób w 2012 r.;
 - badania / porady lekarskie - 7 osób w 2011 r. i 18 osób w 2012 r.;
 - porady prawne - po 2 osoby w 2011 r. i w 2012 r.
2. Składki na ubezpieczenie zdrowotne - 7.688 zł (dla 26 osób w 2011 r. - 2.022 zł i 41 osób w 2012 r. - 5.666 zł).

⁴⁵ W tym warsztaty umiejętności rodzicielskich, warsztaty umiejętności społecznych i warsztaty umiejętności zawodowych.

⁴⁶ W ramach projektu systemowego POKL pn. „Działanie szansą na przyszłość” - również inni uczestnicy tj. osoby realizujące indywidualne umowy w ramach PAL.

⁴⁷ Dla osób bezrobotnych, ewentualnie chętnych nieaktywnych zawodowo oraz zatrudnionych.

⁴⁸ Dla osób nieaktywnych zawodowo i zatrudnionych, ewentualnie osób nieobecnych na warsztatach dla bezrobotnych.

3. Świadczenia wypłacone beneficjentom – 1.115.967 zł (dla osób 513 w 2011 r. – 432.646 zł i 772 osób w 2012 r. – 683.321 zł). [dowód: akta kontroli str. 278-284, 269]

Z uwagi na fakt, że beneficjenci kontraktów korzystali z reguły z kilku form wsparcia jednocześnie (np. z różnych świadczeń rzeczowych oraz świadczeń pieniężnych w postaci zasiłków) nie ma możliwości sumowania osób, które w ramach kontraktu otrzymywały ww. świadczenia. [dowód: akta kontroli str. 278, 280, 282, 284]

Na realizację projektu systemowego POKL pn. „Działanie szansą na przyszłość”, w tym m.in. na zawarcie kontraktów socjalnych i realizację instrumentów aktywnej integracji, Ośrodek wydatkował w 2011 r. kwotę 2.755.917,81 zł, w tym 2.459.644,44 zł (89,25%) ze środków EFS i 296.273,37 zł (10,75%) ze środków własnych miasta Kielce, zaś w 2012 r. kwotę 2.617.579,48 zł, w tym 2.336.742,21 (89,27%) ze środków EFS i 280.837,27 zł (10,73%) ze środków własnych miasta Kielce. Dokonane wydatki mieściły się w kwotach przewidzianych w zatwierdzonych wnioskach o dofinansowanie na 2011 r. i 2012 r. oraz w zawartych na 2011 r. i 2012 r. aneksach do umowy ramowej. Wskaźnik wykorzystania środków w stosunku do planu wynosił 93,3% w 2011 r. i 96,3% w 2012 r.⁴⁹ [dowód: akta kontroli str. 309, 345, 374-375, 384-385, 522, 571, 408, 412-413, 416, 420-421]

Ewidencję księgową MOPR prowadzono w sposób umożliwiający wyodrębnienie rozliczeń środków pochodzących z różnych źródeł. W szczególności środki przeznaczone na realizację projektu systemowego POKL ewidencjonowano na dwóch kontach – odrębnie dofinansowanie z EFS (konto 1307 – promocja integracji społecznej – program POKL) i wkład własny (konto 1308 – promocja integracji społecznej – wkład własny). Dofinansowanie z EFS realizowano w dziale 853 – Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej (rozdział 85395 - Pozostała działalność), zaś wkład własny w dziale 852 – Pomoc społeczna (w rozdziałach: 85219 - Ośrodki pomocy społecznej, 85201 - Placówki opiekuńczo-wychowawcze i 85204 - Rodziny zastępcze). [dowód: akta kontroli str. 408-424, 427-437, 459-465]

3.3. W okresie objętym kontrolą beneficjentom kontraktów socjalnych Ośrodek wypłacił świadczenia pieniężne na łączną kwotę 1.115.967 zł, w tym:

- zasiłki okresowe – 773.654 zł (dla 286 osób w 2011 r. – 294.564 zł i 397 osób w 2012 r. – 479.090 zł);
- świadczenia pieniężne na zakup żywności – 225.915 zł (dla 93 osób w 2011 r. – 91.718 zł i 136 osób w 2012 r. – 134.197 zł);
- zasiłki celowe – 60.248 zł (dla 105 osób w 2011 r. – 22.728 zł i 193 osób w 2012 r. – 37.519 zł);
- zasiłki stałe – 52.692 zł (dla 28 osób w 2011 r. – 22.154 zł i 45 osób w 2012 r. – 30.538 zł);
- pomoc pieniężną na kontynuowanie nauki dla opuszczających rodziny zastępcze – 3.459 zł (dla 1 osoby w 2011 r. – 1.482 zł i 1 osoby w 2012 r. – 1.976 zł).

[dowód: akta kontroli str. 278-284]

Z analizy dokumentacji dotyczącej 40 objętych próbą zrealizowanych kontraktów socjalnych wynika, że każdorazowo pomoc przyznawana była w oparciu o indywidualną sytuację klienta (po uprzednim przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego), a jej wysokość ustalano zgodnie z przepisami ustawy o pomocy społecznej. Zasiłki stałe, przyznawane osobom z umiarkowanym lub znacznym stopniem niepełnosprawności, wypłacano w wysokości stanowiącej różnicę między obowiązującym kryterium dochodowym, a dochodem klienta (lub dochodem na osobę w rodzinie). Zasiłki okresowe przyznawano w minimalnej wynikającej z przepisów wysokości tj. 50% różnicy pomiędzy kryterium dochodowym wynikającym z ustawy o pomocy społecznej a dochodem klienta lub dochodem na osobę w rodzinie. Zasiłki celowe (na żywność, odzież, leki itp.) przyznawano w wysokości

⁴⁹ Zgodnie z aneksami do umowy ramowej oraz zatwierdzonymi wnioskami o dofinansowanie projektu systemowego pn. „Działanie szansą na przyszłość” budżet projektu wynosił: w 2011 r. - 2.952.534,00 zł (w tym dofinansowanie z EFS w kwocie 2.642.517,93 zł, stanowiące nie więcej niż 89,50% całkowitych wydatków kwalifikowalnych projektu na 2011 r. i wkład własny w kwocie 310.016,07 zł, stanowiącej 10,5% wydatków kwalifikowalnych projektu), zaś w 2012 r. - 2.718.569,00 zł (w tym dofinansowanie z EFS w kwocie 2.433.119,26 zł stanowiące nie więcej niż 89,50% całkowitych wydatków kwalifikowalnych projektu na 2012 r. i wkład własny w kwocie 285.449,74 zł stanowiącej 10,5% wydatków kwalifikowalnych projektu).

uzależnionej od potrzeb klienta i możliwości MOPR. [dowód: akta kontroli str. 578-666, 900-1018]

Na 129 przypadków niedotrzymania w badanym okresie postanowień kontraktu socjalnego (66 w 2011 r. i 63 w 2012 r.) MOPR wydał na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej tylko jedną decyzję (w 2012 r.) odmawiającą przyznania świadczeń oraz jedną decyzję (w 2012 r.) uchylającą decyzję o przyznaniu świadczenia (obydwie dotyczące zasiłku okresowego). Klientowi, który - jako jedyny - odmówił podpisania kontraktu (w 2011 r.) skrócono okres na jaki miał przyznany zasiłek celowy z 6 do 3 miesięcy. Nie wydawano decyzji wstrzymujących świadczenia pieniężne z pomocy społecznej. [dowód: akta kontroli str. 456-458, 667-669, 687]

Od decyzji nr MOPR-8123/3989/2/2012 z dnia 18 grudnia 2012 r., odmawiającej przyznania zasiłku okresowego klientka Ośrodka, w dniu 11 stycznia 2013 r., odwołała się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Kielcach⁵⁰. W dniu 17 stycznia 2013 r. MOPR przekazał do SKO akta sprawy – do czasu zakończenia kontroli nie zapadło rozstrzygnięcie. [dowód: akta kontroli str. 687, 762-765]

Jak podał Dyrektor Ośrodka: „W przypadkach zerwania kontraktów, głównie przez osoby uzależnione, stosowano możliwości określone w art. 11 ust. 1 (...), tj.:

- zmiana decyzji z pomocy finansowej na pomoc w formie świadczenia niepieniężnego – po 1 przypadku w latach 2011 r. i 2012 r.,
- zmiana decyzji w części dotyczącej okresu przyznania świadczenia – po 1 przypadku w 2011 r. i 2012 r.,
- ograniczenie świadczenia, tj. zmiana wysokości przyznanego zasiłku – po 1 przypadku w 2011 r. i w 2012 r. [dowód: akta kontroli str. 454, 672-686]

3.4. W badanym okresie MOPR opłacał składki na ubezpieczenie zdrowotne wyłącznie za beneficjentów kontraktów socjalnych pobierających zasiłek stały. W stosunku do pozostałych klientów realizujących kontrakty Ośrodek nie miał obowiązku opłacania składek, gdyż kontrakty nie były zawierane w drodze skierowania przez MUP/PUP. [dowód: akta kontroli str. 278, 280, 282, 284]

3.5. Na podstawie uzyskanych w toku kontroli danych o liczbie beneficjentów kontraktów socjalnych, w tym o liczbie osób, które pozytywnie ukończyły kontrakty oraz o wysokości środków wydatkowanych w 2011 r. i 2012 r. na realizację kontraktów wyliczono, że przeciętny jednostkowy koszt kontraktu:

- w przeliczeniu na beneficjentów, którzy zawarli kontrakty wynosił: dla kontraktu typu A 1.765 zł w 2011 r. i 2.236 zł w 2012 r. (uśredniony za dwa ww. lata 2.001 zł), zaś dla kontraktu B: 2.764 zł w 2011 r. i 2.738 zł w 2012 r. (2.751 zł za cały ww. okres);
- w przeliczeniu na beneficjentów, którzy usamodzielnili się w wyniku realizacji kontraktu wynosił 21.506 zł w 2011 r. i 35.484 zł w 2012 r. [dowód: akta kontroli str. 249, 265, 269-270]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że niewykorzystywanie przez MOPR w stosunku do klientów niedotrzymujących postanowień kontraktów socjalnych wynikających z art. 11 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej uprawnień (do odmowy przyznania świadczenia, uchylecia decyzji o przyznaniu świadczenia lub wstrzymania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej) może stanowić jedną z przyczyn małej skuteczności tego instrumentu, zwłaszcza wówczas gdy realizacja przewidzianych w kontraktach działań i osiąganie wyznaczonych celów zależą wyłącznie od woli klienta (tj. nie mają na nią wpływu czynniki obiektywne jak np. bezrobocie itp.). Potwierdzeniem tezy może być przypadek Pani M.G. – uzależnionej od alkoholu i uporczywie uchylającej się od ukończenia terapii uzależnień przewidzianej kontraktem socjalnym z dnia 26 stycznia 2011 r. Klientka zrealizowała działania ustalone w podpisanym kontrakcie dopiero po wydaniu przez MOPR w dniu 18 grudnia 2012 r. decyzji odmawiającej przyznania świadczenia⁵¹. Wcześniejsze działania Ośrodka, w szczególności stopniowe zmniejszanie wysokości świadczenia i zmiana formy jego

⁵⁰ Dalej: „SKO”.

⁵¹ Decyzja nr MOPR-8123/3989/2/2012.

wypłaty z gotówkowej na talony żywnościowe⁵², nie przynosiły pożądanego efektu w postaci odbycia przez klientkę terapii uzależnień i zachowania abstynencji. [dowód: akta kontroli str. 265-268, 456-458, 708-767, 687, 956-959]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Uwagi i 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 Kontroli⁵³, wnosi o zapewnienie skutecznego nadzoru nad sporządzaniem i realizacją kontraktów socjalnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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.

Kielce, dnia maja 2013 r.

Kontroler
Barbara Jaros
inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Kielcach
Tadeusz Poddębniak

.....
podpis

.....
podpis

⁵² Decyzją z 16.12.2011 r. MOPR zmniejszył wysokość klientce przyznanego decyzją z 08.12.2010 r. zasiłku stałego z 444 zł (wypłacany 300 zł w talonach i 144 zł w gotówce) do 300 zł – w tym 250 zł w talonach żywnościowych i 50 zł w gotówce, zaś kolejną decyzją z 22.06.2012 r. zmniejszył wysokość świadczenia do 100 zł jednocześnie zmieniając formę jego wypłaty na wyłącznie talony żywnościowe.

⁵³ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.