



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI – 4101-01-04/2013

P/13/102

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

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>	Od 1 stycznia 2011 r. do 31 grudnia 2012 r. oraz 2013 r. do dnia zakończenia kontroli.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontroler</i>	Stanisław Łuczyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84709 z 8 lutego 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 1 – 2]
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Szydłowcu, ul. Kilińskiego 2, 26-500 Szydłowiec (dalej: Ośrodek lub MOPS).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Józef Czerwiak, Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Szydłowcu. [Dowód: akta kontroli str. 3]

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie,¹ mimo stwierdzonych nieprawidłowości, realizację kontraktów socjalnych w latach 2011-2012.

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- prawidłowe przygotowanie i terminową realizację 40 wybranych do zbadania kontraktów socjalnych, zawartych w latach 2011-2012 w celu wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej;
- zapewnienie właściwego (pod względem cenowym) dobru jednostek szkoleniowych na przeprowadzenie kursów podnoszących kwalifikacje zawodowe uczestników kontraktów, realizowanych w ramach projektu systemowego „Będziesz zaradny – wygrasz” Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL);
- prawidłowe, zgodne z obowiązującymi przepisami prawa, ustalanie wysokości przyznawanych zasiłków dla beneficjentów kontraktów socjalnych wybranych do badania;
- należyte monitorowanie realizacji kontraktów w ramach projektu systemowego „Będziesz zaradny – wygrasz”.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nierzetelnym sporządzeniu w czterech przypadkach części II B kontraktu socjalnego (spośród kontraktów wybranych do badania w 2012 r.), polegającym na braku dokonania oceny w zakresie osiągnięcia celu głównego i celów szczegółowych kontraktu;
- nieokreśleniu w 14 decyzjach o przyznaniu w 2012 r. zasiłku celowego, konkretnego celu, na który zasiłki te zostały przyznane, tj. wynikającego z ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej²;

*Uzasadnienie
oceny ogólnej*

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

² Dz. U. z 2013 r. poz. 182 ze zm.

- przeprowadzeniu kursów podnoszących kwalifikacje zawodowe uczestników kontraktów socjalnych w 85% w zawodach nadwyżkowych, tj. na które występowało na rynku pracy mniejsze zapotrzebowanie niż liczba osób chętnych do pracy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. Według stanu na koniec grudnia 2012 r., ze świadczeń pomocy społecznej na terenie miasta i gminy Szydłowiec korzystało 1.841 osób, tj. 9,5% ogólnej liczby mieszkańców (19.445). W porównaniu z analogicznym okresem 2011 r., liczba osób pobierających tego rodzaju świadczenia zwiększyła się o 4% (o 71 osób). Wskaźnik bezrobocia na terenie miasta i gminy Szydłowiec, mierzony udziałem liczby zarejestrowanych bezrobotnych w liczbie ludności aktywnej zawodowo, zwiększył się z 37,2% na koniec 2011 r. do 37,6% na koniec 2012 r.

W latach 2011 – 2012 zawarto 64 kontrakty socjalne (w tym: 31 w 2011 r. i 33 w 2012 r.). Spośród ww. liczby kontraktów, 56 (88%) stanowiły kontrakty typu B, realizowane w ramach projektu systemowego „Będziesz zaradny – wygrasz” Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL), służące wzmocnieniu aktywności i samodzielności życiowej osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej. Zawarto tylko osiem (12%) kontraktów typu A, tj. w celu rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej. [Dowód: akta kontroli str. 44, 59]

Z wyjaśnień dyrektora Ośrodka wynika, że oszacowanie potrzeb w zakresie zawierania kontraktów socjalnych dokonywano poprzez przeprowadzanie rekrutacji uczestników do projektu systemowego „Będziesz zaradny – wygrasz”, realizowanego w ramach POKL od 2008 r. Polega ona na typowaniu przez każdego pracownika socjalnego kandydatów do udziału w ww. projekcie, wypełnianiu przez kandydatów formularza zgłoszeniowego, rozmowie kandydata z pracownikiem socjalnym, dokonaniu ostatecznej kwalifikacji kandydatów oraz podpisaniu kontraktu przez strony. [Dowód: akta kontroli str. 5]

W 2006 r. MOPS, przy współudziale Urzędu Miejskiego w Szydłowcu, opracował *Strategię rozwiązywania problemów społecznych dla miasta i gminy Szydłowiec* (dalej: *Strategia*). Z powyższej *Strategii* wynika m.in., że już w 2006 r. na terenie gminy Szydłowiec występował od kilku lat stały wzrost liczby osób korzystających z pomocy społecznej. Głównymi przyczynami tego stanu było ubóstwo (1060 rodzin), bezrobocie (891 rodzin), niepełnosprawność (212 rodzin), bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego (163 rodziny) oraz długotrwała i ciężka choroba (230 rodzin). W *Strategii* ujęto działania do realizacji w latach 2006 – 2020 z podziałem na zadania inwestycyjne i organizacyjne, w tym m.in. dotyczące: kontynuowania działań z zakresu pomocy społecznej dla osób potrzebujących wsparcia, zapobiegania i ograniczenia zjawiska bezdomności, opracowania i wdrożenia programu podnoszenia kwalifikacji pracowników pomocy społecznej. [Dowód: akta kontroli str. 7 – 27]

Dyrektor Ośrodka wyjaśnił, że pierwsza ocena zasobów pomocy społecznej w gminie za 2011 r. została opracowana i przedłożona na sesji Rady Miejskiej w Szydłowcu w dniu 10 kwietnia 2012 r. Powstała ona w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej. Zasoby pomocy społecznej obejmują w szczególności infrastrukturę, kadry, organizacje pozarządowe i nakłady finansowe na pomoc społeczną. Powyższa ocena obejmuje również osoby i rodziny

korzystające z pomocy społecznej oraz rodzaj i wielkość ich problemów. [Dowód: akta kontroli str. 5]

1.2. W latach 2011 – 2012 w Ośrodku zatrudnionych było dziesięciu pracowników socjalnych. W związku z tym, że liczba miasta i gmina Szydłowiec liczyła na dzień 31 grudnia 2012 r. 19.445 mieszkańców, to ww. liczba pracowników socjalnych była zgodna z wymogiem określonym w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej (jeden pracownik socjalny na 2000 mieszkańców). Wszyscy oni posiadali wymagane kwalifikacje zawodowe, uprawniające do wykonywania zawodu pracownika socjalnego, zgodnie art. 116 ust. 1 oraz art. 156 ust. 1 ww. ustawy. [Dowód: akta kontroli str. 185 – 187]

W MOPS nie wprowadzono wewnętrznych procedur dotyczących wyboru osób do zawarcia z nimi kontraktów socjalnych. Dyrektor Ośrodka wyjaśnił, że *wyboru osób bezrobotnych do zawarcia kontraktów socjalnych dokonywano w oparciu o wstępną diagnozę potrzeb (poprzez ankiety) oraz indywidualne rozmowy pracowników socjalnych z kandydatami do zawarcia kontraktu*. Pracownicy socjalni przeprowadzali następnie wywiad środowiskowy, który w ramach sprawowanego nadzoru sprawdzał dyrektor lub osoba przez niego upoważniona. Zdaniem dyrektora wykorzystywanie przez MOPS kontraktów związane jest przede wszystkim z bardzo dużą pracochłonnością przy ich przygotowaniu i realizacji. W jego ocenie ilość zawieranych kontraktów uzależniona jest od czasu niezbędnego na wnikliwe przeprowadzenie wywiadu środowiskowego przez pracowników socjalnych, liczby podejmowanych przez nich interwencji socjalnych w terenie oraz czasu obsługi systemu informatycznego związanego z realizacją świadczeń. [Dowód: akta kontroli str. 6]

Burmistrza Szydłowca nie przeprowadzał w MOPS kontroli w zakresie realizacji kontraktów socjalnych oraz ich efektywności. Brak kontroli w tym zakresie uzasadniał niewystarczającymi zasobami kadrowymi. [Dowód: akta kontroli str. 189]

Badanie ankietowe dotyczące oceny możliwości jakie stwarza zawarcie i realizacja postanowień kontraktów socjalnych (ankieta od dwóch pracowników socjalnych MOPS) wskazuje, że pracownicy socjalni niechętnie stosują w swojej pracy kontrakt socjalny, jako narzędzie do aktywizacji bezrobotnych. W ich ocenie przyczyną tego stanu są trudności w osiągnięciu celu głównego, tj. usamodzielnienia się klienta kontraktu. Dla pracowników socjalnych najtrudniejszym etapem realizacji kontraktu jest jego monitorowanie oraz kontynuowanie współpracy z klientem po zakończeniu kontraktu. Natomiast barierami utrudniającymi podjęcie pracy przez beneficjentów kontraktu jest niewystarczająca liczba ofert pracy. Do pozytywnych rezultatów kontraktów pracownicy socjalni zaliczają zdobycie przez beneficjentów kontraktów nowych umiejętności i kwalifikacji oraz podniesienie ich własnej samooceny. [Dowód: akta kontroli str. 94 – 99]

1.3. MOPS realizując kontrakty socjalne typu B podjął w tym zakresie współpracę z Powiatowym Urzędem Pracy w Szydłowcu (PUP). W dniu 10 maja 2011 r. i 8 maja 2012 r. Ośrodek zawarł z PUP porozumienie o współpracy przy realizacji projektu systemowego „Będiesz zaradny – wygrasz” w ramach POKL Priorytet VII „Promocja integracji społecznej”, Poddziałanie 7.1.1 „Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji przez ośrodki pomocy społecznej”. Zawierane kontrakty socjalne typu B, finansowane były w ramach tego projektu. Celem porozumienia było ustalenie współpracy pomiędzy MOPS i PUP na rzecz aktywnej integracji, wynikającej z realizacji ww. programu systemowego, na rzecz osób, które nie pracują, są w wieku aktywności zawodowej, są bezrobotnymi o niskich dochodach lub posiadają kwalifikacje nie odpowiadające zapotrzebowaniu lokalnego rynku pracy oraz korzystają ze świadczeń pomocy społecznej.

Kontrakty socjalne zawarte w latach 2011 – 2012 (w ramach ww. projektu) były realizowane na wniosek i przez MOPS, czyli bez skierowania z PUP. W związku z powyższym, PUP nie miał podstawy do obligatoryjnego (na podstawie art. 33 ust. 4 pkt. 2b ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy) pozbawienia uczestnika szkolenia objętego kontraktem socjalnym, statusu osoby bezrobotnej. Zgodnie z zawartym porozumieniem MOPS zobowiązał się do niezwłocznego powiadamiania PUP o sytuacji przerwania przez bezrobotnego udziału w projekcie lub zakończenia go przed planowanym terminem, jak również do poinformowania PUP o zakończeniu udziału bezrobotnego w projekcie.

Przyjęta w porozumieniach 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. 104 – 113]

1.4. W latach 2011-2012 MOPS poinformował PUP o podjętych działaniach mających na celu aktywizację zawodową 56 osób, zakwalifikowanych do udziału w projekcie POKL „Będziesz zaradny – wygrasz” wraz z imienną listą wytypowanych osób. W konsekwencji podjętych działań z 56 uczestnikami zawarto kontrakty socjalne w celu wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej tych osób (28 kontraktów w 2011 r. i 28 w 2012 r.).

Osoby z którymi zawarto kontrakty znajdowały się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, o której stanowi art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zarówno bowiem w 2011 r. jak i w 2012 r. były to w większości osoby długotrwale bezrobotne, bez kwalifikacji, doświadczenia zawodowego lub wykształcenia średniego oraz osoby samotnie wychowujące co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia.

Wszystkie kontrakty socjalne zawarte w latach 2011 – 2012 w ramach projektu systemowego zostały zrealizowane. W trakcie ich realizacji wprowadzona była tylko jedna zmiana (w 2011 r. i w 2012 r.) dotycząca przeprowadzenia dodatkowego szkolenia, które nie spowodowało przedłużenia terminu zakończenia kontraktów. [Dowód: akta kontroli str. 44, 46, 47, 104, 108, 109, 113]

Z informacji uzyskanej z PUP, w sprawie rodzaju pomocy udzielonej z jego strony dla 56 beneficjentów, którzy zakończyli kontrakty w 2011 r. i w 2012 r. wynika, że każda z tych osób objęta została usługą pośrednictwa pracy. Część z nich skierowano do doradcy zawodowego oraz na zajęcia prowadzone w Klubie Pracy. Po zakończeniu kontraktu w 2011 r. jedna osoba została zatrudniona w ramach prac społecznie użytecznych, a dwie skorzystały ze stażu. [Dowód: akta kontroli str. 119]

1.5. W wyniku przeprowadzonej analizy 40 kontraktów socjalnych typu B (63% wszystkich kontraktów zawartych i zakończonych w latach 2011 – 2012) stwierdzono, że osoby z którymi zawarto kontrakty, były bezrobotnymi, bez prawa do zasiłku. Zawarcie kontraktu poprzedzono uaktualnieniem (w maju 2011 i w maju 2012 r.) wywiadu środowiskowego (po raz pierwszy przeprowadzony był jeszcze przed okresem objętym kontrolą), potwierdzającego trudną sytuację życiową osoby bezrobotnej (lub długotrwale bezrobotnej) i potrzebę udzielenia jej wsparcia finansowego.

Kontrakty zostały sporządzone zgodnie z wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS) z 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru *kontraktu socjalnego*³. Zawarte w nich informacje o sytuacji życiowej beneficjenta, znajdowały odzwierciedlenie w uaktualnionym wywiadzie środowiskowym. Każdy

³ Dz. U. Nr. 218, poz. 1439.

z badanych kontraktów podpisany był przez beneficjenta i przez pracownika socjalnego MOPS, co wskazywało na uczestnictwo beneficjenta w opracowaniu kontraktu i zapoznaniu się z jego treścią. Kontrakty zawierały cel główny, cele szczegółowe oraz działania i terminy służące ich wykonaniu, a także pouczenie o treści art. 11 ust. 2 i art. 109 ustawy o pomocy społecznej (pouczenia dotyczące odmowy przyznania świadczenia, uchylecia decyzji o przyznaniu świadczenia lub wstrzymania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej, z przyczyn zawinionych przez beneficjenta oraz o obowiązku informowania przez beneficjenta o każdej zmianie jego sytuacji dochodowej i materialnej). Dane zawarte w kontraktach zamieszczone zostały w ewidencji komputerowej MOPS, tj. w programie komputerowym o nazwie „POMOST”.

Przebieg realizacji kontraktów był monitorowany przez pracowników socjalnych poprzez uaktualnianie wywiadów środowiskowych oraz reagowanie przez pracownika socjalnego w sytuacji nieobecności uczestnika kontraktu na zajęciach prowadzonych przez jednostkę szkolącą w Radomiu, a także na zajęciach prowadzonych w MOPS przez informatyka, doradcę zawodowego i psychologa. Umowy zawarte z jednostkami szkolącymi zobowiązywały wykonawcę szkolenia m.in. do: sprawowania nadzoru nad frekwencją uczestników kursów poprzez prowadzenie list obecności uczestników, bieżące informowanie MOPS (pisemnie lub telefonicznie) o przypadkach nieobecności uczestnika na szkoleniu w trakcie jego trwania oraz do prowadzenia dziennika zajęć edukacyjnych. W wyniku losowo wybranych do sprawdzenia list obecności uczestników dwóch kursów *sprzedawca z obsługą kasy fiskalnej* oraz *wizaż i stylizacja*, a także list obecności na zajęciach z informatykiem, doradcą zawodowym i psychologiem stwierdzono, że zawierały one m.in. datę zajęć, nazwisko i imię uczestnika oraz jego podpis.

W trakcie realizacji kontraktów przeprowadzano ocenę działań prowadzonych w ich ramach według wzoru określonego w części II B do rozporządzenia MPiPS z 8 listopada 2010 r. w *sprawie wzoru kontraktu socjalnego*. Zmiany kontraktów związane były wyłącznie z przeprowadzeniem w 2011 r. dodatkowego szkolenia pn. *ABC przedsiębiorczości* oraz szkolenia *Jak gospodarować własnym budżetem* przeprowadzonym w 2012 r. W odniesieniu do każdego zbadanego kontraktu osiągnięty został cel główny (zakładający zwiększenie zaradności życiowej osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej) i cele szczegółowe (zakładające m.in. podniesienie kwalifikacji zawodowych uczestników kontraktów oraz zwiększenie ich motywacji do działania), co potwierdzała sporządzona przez pracownika socjalnego (i podpisana przez beneficjenta kontraktu) część II B kontraktu socjalnego, jak również wystawione dla beneficjentów (przez jednostkę szkolącą) certyfikaty i zaświadczenia o ukończeniu określonego kursu oraz opinie doradcy zawodowego i psychologa. [Dowód: akta kontroli str. 230 – 236] Uczestnicy kontraktów socjalnych w latach 2011 – 2012 ocenili (na podstawie przeprowadzonej wśród nich ankiety), że pracownicy socjalni MOPS prawidłowo dokonywali diagnozy ich sytuacji życiowej oraz właściwie określili w kontraktach cele i działania służące do ich osiągnięcia. Zdaniem 79% (w 2011 r.) i 84% (w 2012 r.) ankietowanych, realizacja kontraktów nie sprawiała im żadnych trudności i byli oni zadowoleni z kursów, w wyniku których zdobyli nowe umiejętności oraz kwalifikacje. Zdaniem 44% (w 2011 r.) i 58% (w 2012 r.) ankietowanych, kontrakty nie umożliwiły im przełamania trudnej sytuacji życiowej. W ocenie 53% (w 2011 r.) i 78% (w 2012 r.) ankietowanych, kontrakty przyniosłyby im korzyść, gdyby skutkowały znalezieniem pracy. [Dowód: akta kontroli str. 190, 191 i 192 – 229]

Ustalone
nieprawidłowości

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

- Spośród 20 badanych kontraktów socjalnych zawartych i zakończonych w roku 2012, w czterech przypadkach nierzetelnie sporządzono część II B kontraktu. Nie dokonano w niej oceny realizacji celu głównego i celów szczegółowych kontraktów, mimo osiągnięcia zakładanych celów, co potwierdzały uzyskane przez uczestników kursów, certyfikaty i zaświadczenia o ich ukończeniu oraz opinie doradcy zawodowego oraz psychologa. Obowiązek oceny realizacji działań ustalonych w kontrakcie wynika z obowiązującego w części II B kontraktu wzoru, stanowiącego załącznik do rozporządzenia MPiPS w sprawie wzoru kontraktu socjalnego. Odpowiedzialność za ten stan, z tytułu nadzoru, ponosi dyrektor Ośrodka.
Dyrektor wyjaśnił, że nie sprawdził rzetelności sporządzania kontraktów ze względu na wykonywane przez niego w ramach obowiązków służbowych sprawy, które skumulowały się na przełomie roku 2012/2013. Dotyczyły one m.in. sprawowanego nadzoru nad sprawami finansowo-księgowymi, nadzoru nad realizacją zakończenia projektu pod nazwą „Wielopoziomowa Edukacja Szansą na Przeciwdziałanie Przemocy w Rodzinie” realizowanego w ramach programu osłonowego wspierania jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu systemu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie, jak również innych działań związanych z podejmowaniem decyzji w kwestiach świadczeń rodzinnych, funduszu alimentacyjnego, stypendiów szkolnych i dodatków mieszkaniowych. [Dowód: akta kontroli str. 234, 259, 260]
- Spośród 7 kursów zorganizowanych przez MOPS w 2011 r. oraz 13 w 2012 r., podnoszących kwalifikacje zawodowe uczestników kontraktów socjalnych, 85% tych kursów dotyczyło uzyskania kwalifikacji w zawodach nadwyżkowych, czyli takich, na które występuje na rynku pracy mniejsze zapotrzebowanie, niż liczba osób poszukujących pracy w tym zawodzie. Zdaniem NIK, organizowanie kursów podnoszących kwalifikacje w zawodach nadwyżkowych jest nieefektywne i nieekonomiczne. Skutkuje ono bowiem brakiem możliwości znalezienia pracy przez beneficjentów kontraktów, przy jednocześnie wysokich kosztach ponoszonych na ich realizację. Spośród 56 osób, które zakończyły realizację kontraktów typu B w latach 2011 – 2012, tylko 4 osoby (7%) usamodzielnily się według stanu na dzień 1 lutego 2013 r., tj. nie były beneficjentami pomocy społecznej i nie figurowały w rejestrze PUP w Szydłowcu. [Dowód: akta kontroli str. 47, 59, 60, 117 – 120]

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę na brak monitorowania przez MOPS dalszych losów uczestników kontraktów socjalnych.

Ocena częściowa

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

2. Efekty realizacji kontraktów socjalnych

Opis stanu faktycznego

2.1. W związku z realizacją od 2008 r. projektu systemowego „Będiesz zaradny – wygrasz” w ramach POKL Priorytet VII „Promocja integracji społecznej”, Poddziałanie 7.1.1 „Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji przez ośrodki pomocy społecznej”, we wnioskach o płatność, MOPS od 2012 r. zamieszczał informację o wykonaniu wskaźnika efektywności zatrudnieniowej. Z wniosku o płatność za I kwartał 2012 r. wynika, że w latach 2008 – 2011 zaktywizowano (w ramach realizacji ww. projektu) 116 osób, spośród których 41 osób (35%) znalazło lub kontynuowało zatrudnienie. [Dowód: akta kontroli str. 177 – 179]

Krzysztof Kisiel starszy inspektor MOPS, zajmujący się prowadzeniem spraw związanych z realizacją ww. projektu wyjaśnił, że analizę zatrudnienia w powyższym zakresie przeprowadzili pracownicy socjalni Ośrodka. W wyniku telefonicznego

kontaktu lub bezpośrednich spotkań z uczestnikami, którzy realizowali i ukończyli kontrakty socjalne w okresie od 1 czerwca 2008 r. do 31 grudnia 2011 r., pracownicy socjalni uzyskali ustne informacje o podjęciu zatrudnienia przez 41 uczestników projektu. [Dowód: akta kontroli str. 180 – 181]

Według danych MOPS, w latach 2008 – 2010 spośród ogółem 92 osób, które pozytywnie ukończyły realizację kontraktów socjalnych (A i B), 23 osoby (25%) usamodzielnili się według stanu na 1 lutego 2013 r. (tj. nie byli beneficjentami pomocy społecznej i nie figurowali w rejestrze PUP). Natomiast w latach 2011 – 2012 (według stanu na 1 lutego 2013 r.) spośród ogółem 64 osób, które pozytywnie ukończyły realizację kontraktów socjalnych (A i B) usamodzielnili się tylko cztery osoby (6%). Wobec braku jednoznacznych danych NIK nie dokonał ustalenia liczby osób, które usamodzielnili się w 2011 r. Jednostkowy średni koszt kontraktu typu B w 2011 r. wyniósł 8.302 zł, a w 2012 r. - 7.746 zł. Jednostkowy średni koszt kontraktu typu B dla dwóch lat (2011 i 2012) w przeliczeniu na beneficjentów, którzy usamodzielnili się według stanu na 1 lutego 2013 r. wyniósł 112.339 zł. [Dowód: akta kontroli str. 47, 153]

Zdaniem NIK, jedną z przyczyn niskiego (6-procentowego) stopnia usamodzielnienia się beneficjentów kontraktów jest m.in. organizowanie kursów podnoszących kwalifikacje zawodowe uczestników kontraktów w zawodach nadwyżkowych.

Krzysztof Kisiel starszy inspektor MOPS, wyjaśniając przyczyny organizowania szkoleń (dla osób, z którymi zawarto kontrakty) w zawodach nadwyżkowych stwierdził, że zarówno pracownik socjalny, jak i doradca zawodowy oraz psycholog, rozmawiając z uczestnikami o wybranych przez nich szkoleniach mają na uwadze sytuację na lokalnym rynku pracy. Uczestnik kontraktu, wybierając szkolenie z „przykładów szkoleń mogących podnieść kwalifikacje i będące pomocne w znalezieniu pracy”, często ma na myśli założenie własnej działalności, bądź wyjazd z Szydłowca do innego miasta w celu znalezienia pracy.

MOPS nie zwracał się do PUP o informację, które zawody są zawodami nadwyżkowymi, a na które jest deficyt. Z wyjaśnień pracowników socjalnych wynika, że gdyby MOPS prowadził szkolenia w zawodach deficytowych na podstawie danych uzyskanych z PUP, to trudno byłoby skompletować wymaganą liczbę uczestników projektu (28 osób). [Dowód: akta kontroli str. 181 – 182]

2.2. W wyniku badania 40 kontraktów socjalnych (typu B) zakończonych w latach 2011 – 2012 ustalono, że pracownicy socjalni Ośrodka kontynuowali pracę socjalną z uczestnikami kontraktów po zakończeniu ich realizacji. Świadczy o tym aktualizacja wywiadów środowiskowych u beneficjentów kontraktów, przeprowadzona w 2012 r. i 2013 r. Ponadto po zakończeniu kontraktów, opracowany został w MOPS „raport końcowy monitoringu rezultatów i realizacji projektu „Będziesz zaradny – wygrasz” (w grudniu 2011 r. i 2012 r.). Z raportów tych wynika, że cel główny projektu (zwiększenie zaradności życiowej 56 osób nie pozostających w zatrudnieniu i korzystających ze świadczeń pomocy społecznej) został osiągnięty. Przeprowadzone szkolenia zawodowe oraz warsztaty z doradcą zawodowym, informatykiem i psychologiem były zasadne i spełniły oczekiwania klientów. W wyniku zrealizowanego projektu beneficjenci uzyskali nową wiedzę i nabyli potrzebne kwalifikacje, podnieśli swoją motywację co do możliwości poruszania się po rynku pracy, wzrosło u nich poczucie własnej wartości i poziomu samooceny. [Dowód: akta kontroli str. 232, 233, 235, 236, 237 – 249]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na zmniejszającą się w latach 2008-2012 liczbę osób, które znalazły bądź kontynuowały zatrudnienie po zakończeniu kontraktu typu B w ramach projektu systemowego „Będziesz zaradny – wygrasz,” realizowanego w ramach POKL.

W latach 2008-2010 spośród ogółem 92 osób, które pozytywnie ukończyły realizację kontraktów (A i B), usamodzielnili się 23 osoby (25%) według stanu na dzień 1 lutego 2013 r. (tj. nie były beneficjentami pomocy społecznej i nie figurowały w rejestrze PUP). Natomiast spośród 64 osób, które pozytywnie ukończyły realizację kontraktów socjalnych w latach 2011-2012, usamodzielnili się tylko cztery osoby (6%).

Ocena częściowa

W wyniku realizacji kontraktów ich beneficjenci uzyskiwali nową wiedzę, nabywali potrzebne kwalifikacje, podnosili swoją motywację, wzrastało u nich poczucie własnej wartości i poziom samooceny, co według założeń miało doprowadzić do zwiększenia ich zaradności życiowej. Nie potwierdzają tego aktualne dane z PUP lub MOPS, z których wynika, że zdecydowana większość z nich jest zarejestrowana jako osoby bezrobotne oraz korzysta z pomocy społecznej.

3. Wykorzystanie środków finansowych na realizację kontraktów socjalnych oraz wypłatę świadczeń dla beneficjentów

Opis stanu faktycznego

3.1. Źródłem finansowania kontraktów socjalnych zrealizowanych w latach 2011 – 2012 były środki Unii Europejskiej, dotacja wojewody mazowieckiego oraz środki własne gminy Szydłowiec. Według ewidencji księgowej MOPS, na realizację trzech kontraktów socjalnych typu A (zawartych w celu rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej) wydatkowano 4.015 zł w 2011 r., w tym 3.465 zł środków z dotacji wojewody (86,3%) oraz 550 zł (13,7%) ze środków własnych gminy. W 2012 r. na realizację pięciu kontraktów typu A wydatkowano 16.603 zł, w tym 16.039 zł z dotacji wojewody (96,6%) oraz 564 zł (3,4%) ze środków własnych gminy.

W przypadku kontraktów typu B (zawarto po 28 w 2011 r. i w 2012 r.), służących wzmocnieniu aktywności i samodzielności życiowej osób pobierających świadczenia z pomocy społecznej na ich realizację w 2011 r. wydatkowano ogółem 232.469 zł, w tym 145.525 zł (62,6%) ze środków Unii Europejskiej, 44.929 zł (19,3%) z dotacji oraz 42.015 zł (18,1%) ze środków własnych gminy.

W 2012 r. na realizację kontraktów typu B wydatkowano 216.886 zł, tj. o 15.584 zł mniej niż w analogicznym okresie 2011 r. (o 6,7%). W wydatkach ogółem (216.886 zł) największy udział miały środki w kwocie 118.285 zł z Unii Europejskiej (54,5%), dotacja wojewody w kwocie 53.741 zł (24,8%) oraz środki własne gminy w kwocie 44.860 zł (20,7%). [Dowód: akta kontroli str. 59]

3.2. Na realizację kontraktów socjalnych (A i B) w 2011 r. wykorzystano środki finansowe w wysokości ogółem 236.484 zł, w tym z tytułu:

- świadczeń rzeczowych (dotyczących sfinansowania kosztów szkoleń i kursów podnoszących kwalifikacje zawodowe uczestników kontraktów oraz innych działań związanych m.in. z zakupem artykułów biurowych i spożywczych dla uczestników kontraktów) w kwocie 145.525 zł (61,5%);
- świadczeń wypłaconych beneficjentom kontraktów (w formie zasiłków celowych, zasiłków celowych specjalnych, zasiłków okresowych, sfinansowanych kosztów dożywiania dzieci w szkołach, zasiłków celowych wypłaconych w formie świadczenia pieniężnego na zakup żywności, sfinansowanych kosztów specjalistycznych usług opiekuńczych oraz zasiłków celowych wypłaconych w ramach projektu systemowego POKL „Będziesz zaradny – wygrasz”) w kwocie 90.640 zł (38,3%);
- składek na ubezpieczenie zdrowotne (dla osób pobierających w MOPS zasiłek stały z tytułu umiarkowanego stopnia niepełnosprawności) w kwocie 319,68 zł (0,2%).

W 2012 r. na realizację kontraktów socjalnych (A i B) wykorzystano środki finansowe w wysokości ogółem 233.489 zł, w tym z tytułu: ww. świadczeń rzeczowych 118.285 zł (50,7%), świadczeń wypłaconych beneficjentom kontraktów w formie

zasiłków 114.696 zł (49,1%) oraz opłaty składek na ubezpieczenie zdrowotne (dla osób pobierających w MOPS zasiłek stały z tytułu umiarkowanego stopnia niepełnosprawności) 507,54 zł (0,2%). [Dowód: akta str. 60]

3.3. W toku kontroli zbadano prawidłowość wykorzystania w latach 2011 – 2012 środków finansowych związanych z wyborem jednostek szkoleniowych na przeprowadzenie kursów szkoleniowych podnoszących kwalifikacje zawodowe uczestników kontraktów socjalnych, w tym:

- 7 szkoleń przeprowadzonych w okresie od 20.06.2011 r. do 30.11.2011 r. („sprzedawca z obsługą kas fiskalnych”, „kucharz-kelner”, „stylizacja”, „fryzjer”, „magazynier z obsługą wózków jezdniowych”, „nowoczesne techniki wykończeniowe w budownictwie”, „obsługa stacji LPG”) za kwotę 25.989 zł;
- szkolenia o nazwie *ABC przedsiębiorczości* dla 28 osób w okresie od 1.11.2011 r. do 30.11.2011 r. za kwotę 5.180 zł;
- 13 szkoleń dla 28 osób w okresie od 2.07.2012 r. do 30.11.2012 r. za kwotę 39.945 zł.

Stwierdzono, że zamawiający (MOPS) dokonał wyboru najkorzystniejszych (pod względem cenowym) ofert i zawarł pisemne umowy z wybranymi wykonawcami, tj. za cenę zgodną z określoną w ofercie. Szacunkowa wartość zamówień określona przez zamawiającego nie przekraczała równowartości 14.000 euro. [Dowód: akta str. 154 – 156 i 157 – 176]

Analiza faktur wystawionych w 2011 r. i 2012 r. przez jednostki przeprowadzające szkolenia dla uczestników kontraktów oraz umów zlecenia z tytułu zajęć przeprowadzonych z zakresu informatyki i zajęć aktywizujących wykazała, że każda z faktur i rachunek zostały sprawdzone pod względem merytorycznym oraz formalno-rachunkowym. Zatwierdzenia do wypłaty dokonywał dyrektor MOPS. Kwoty wydatków przypisane zostały do właściwych rozdziałów i paragrafów klasyfikacji budżetowej z zaznaczeniem wydatku z cyfrą 7 (jako płatności w zakresie budżetu środków europejskich) i cyfrą 9 (jako wydatek stanowiący krajowy wkład publiczny w realizację ww. projektu systemowego „Będziesz zaradny – wygrasz”). Łączna kwota analizowanych faktur, umów zlecenia i rachunków z 2011 r. wynosiła 69.569 zł oraz 71.145 zł z 2012 r. [Dowód: akta str. 61 – 90]

W wyniku sprawdzenia prawidłowości dokonanych przez MOPS, wydatków z tytułu wypłaconych zasiłków celowych dla 56 osób, z którymi zawarte zostały kontrakty socjalne w latach 2011 – 2012 (w związku z realizacją projektu systemowego POKL „Będziesz zaradny – wygrasz”) ustalono, że naliczenia i wypłaty tych zasiłków, dokonano prawidłowo. Wypłacone zasiłki stanowiły wkład własny beneficjenta (MOPS) w kwocie 30.881 zł w 2011 r. oraz wkład własny w kwocie 25.013 zł w 2012 r., tj. w wysokościach zgodnych z określonymi w aneksie z 30 marca 2011 r. i w aneksie z 28 sierpnia 2012 r. do umowy związanej z realizacją ww. projektu systemowego w latach 2011 – 2012. Każda lista wypłat zasiłków celowych z 2011 r. i z 2012 r. zawierała: podpisy uczestników kontraktu, którym Ośrodek wypłacił zasiłki, adnotacje (zamieszczone na listach lub na ich odwrotnej stronie) o dokonanym sprawdzeniu pod względem formalnym i rachunkowym oraz o zatwierdzeniu do wypłaty przez kierownika jednostki kontrolowanej, konkretnej kwoty wynikającej z listy wypłat. Na listach zamieszczono również oznaczenie sposobu dokonanego księgowania kwot na odpowiednich kontach. Każda z osób wymienionych na listach wypłat zasiłków celowych była klientem kontraktu socjalnego. [Dowód: akta str. 92 – 93]

W wyniku badania 40 kontraktów socjalnych zakończonych w latach 2011 – 2012 stwierdzono, że uczestnikom kontraktów przyznawane były (oprócz zasiłków celowych) zasiłki okresowe. Wysokość zasiłków okresowych była zróżnicowana w zależności od uzyskanego dochodu. W uaktualnionych wywiadach

środowiskowych podawany był dochód rodziny (beneficjenta kontraktu), kryterium dochodowe i sposób wyliczenia zasiłku. W odniesieniu do analizowanych 20 kontraktów z 2011 r., wysokość zasiłku okresowego wyliczona została z uwzględnieniem kryterium dochodowego określonego w § 1 pkt. 1 lit. a lub lit. b obowiązującego wówczas rozporządzenia Rady Ministrów z 29 lipca 2009 r. w sprawie zweryfikowanych kryteriów dochodowych oraz kwot świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej⁴, tj. w wysokości 477 zł – dla osoby samotnie gospodarującej oraz (najczęściej) 351 zł – dla osoby w rodzinie, a także na podstawie art. 38 ust. 2 i 3 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Każdy z analizowanych zasiłków okresowych (wynikający z uaktualnionego wywiadu środowiskowego i decyzji dyrektora MOPS o jego przyznaniu), wyliczony został prawidłowo. Również w przypadku analizowanych 20 kontraktów z 2012 r., wysokość przyznanych zasiłków okresowych wyliczona została prawidłowo.

W odniesieniu do zasiłków celowych przyznawanych w związku z realizacją kontraktów socjalnych (o których stanowi art. 39 a ustawy o pomocy społecznej) ich wysokość była zróżnicowana w zależności od celu przeznaczenia zasiłku. Zasiłki te przyznawane były na zakup żywności, odzieży, opału, leków, dofinansowania do kosztów energii elektrycznej oraz na pokrycie kosztów dojazdów na zajęcia, tj. do miejsca zorganizowanego kursu szkoleniowego w Radomiu, w którym uczestniczyli beneficjenci kontraktów. [Dowód: akta str. 230, 232, 235]

Stosownie do zawartych przez MOPS porozumień z PUP (w dniu 10 maja 2011 r. i 8 maja 2012 r.), forma współpracy w nich określona nie stanowiła podstawy dla PUP do obligatoryjnego pozbawienia uczestnika szkolenia objętego kontraktem socjalnym statusu osoby bezrobotnej. W związku z powyższym, PUP opłacał składki za bezrobotnych, z którymi Ośrodek zawarł kontrakty socjalne w latach 2011 – 2012. Wyjątek stanowiły składki zdrowotne opłacane przez MOPS za osoby (z którymi zawarte zostały kontrakty) i które pobierały w Ośrodku zasiłki stałe z tytułu umiarkowanego stopnia niepełnosprawności. [Dowód: akta str. 60, 105 – 107, 110 – 112]

Z pisemnych informacji Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych w Warszawie (jednostka pośrednicząca II stopnia), dotyczących weryfikacji kwartalnych wniosków o płatność sporządzonych przez MOPS za cztery kwartały 2011 r. i trzy kwartały 2012 r. (w związku z realizacją projektu systemowego POKL „Będziesz zaradny – wygrasz”) wynika, że ww. wnioski zostały pozytywnie rozpatrzone. Oznacza to, że w ramach realizowanego projektu, rozliczono łączną kwotę 294.101 zł z 2011 r. oraz kwotę 91.760 zł z 2012 r. Pozostała do rozliczenia kwota 145.373 zł za IV kwartał 2012 r., do dnia zakończenia kontroli nie była jeszcze zweryfikowana przez ww. jednostkę pośredniczącą. [Dowód: akta str. 136 – 137]

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że w 14 decyzjach o przyznaniu zasiłku celowego w 2012 r. na łączną kwotę 2.000 zł nie określono konkretnego celu, na który zasiłek został przyznany. W decyzjach podano, iż zasiłek celowy przyznany został z tytułu „innych potrzeb” (tj. w 13 decyzjach o przyznaniu zasiłku celowego na kwotę 150 zł każdy oraz w jednej decyzji o przyznaniu zasiłku na kwotę 50 zł).

Dyrektor Ośrodka wyjaśnił, że w dniu 18 marca 2013 r. polecił pracownikom socjalnym ustalić, na jaki konkretny cel przyznane zostały te zasiłki. W wyniku podjętych czynności pracownicy socjalni ustalili, że zasiłki celowe przyznane zostały beneficjentom kontraktów realizowanych w 2012 r., z tytułu dofinansowania do: czynszu za mieszkanie socjalne i remontu związanego z malowaniem mieszkania,

⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 127, poz. 1055.

zakupu fartucha i rękawic spawalniczych oraz opłacenie badań lekarskich, zakupu artykułów florystycznych i artykułów kosmetycznych, zakupu leków oraz kosztów wyjazdu dziecka na obóz sportowy i wycieczkę szkolną. [Dowód: akta str. 251–252]

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości 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 Kontroli⁵, wnosi o:

1. Zapewnienie skutecznego nadzoru nad prawidłowym wypełnianiem dokumentacji dotyczącej oceny realizacji kontraktów socjalnych.
2. Określanie w decyzjach o przyznaniu zasiłku celowego, konkretnego celu wynikającego z ustawy o pomocy społecznej, na który zasiłek ten zostaje przyznany.
3. Uwzględnianie zawodów deficytowych w ramach szkoleń, podnoszących kwalifikacje uczestników kontraktów socjalnych.

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 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 kwietnia 2013 r.

Kontroler
Stanisław Łuczyński
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Najwyższej Izby Kontroli
Delegatura w Kielcach

Tadeusz Poddębniak

.....
podpis

.....
podpis

⁵ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.