



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI – 4101-01-05/2013

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>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontroler</i>	Roman Wilk, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr 84718 z dnia 6 marca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Masłowie, ul. Jana Pawła II 5, 26-001 Masłów (dalej GOPS, Ośrodek).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Monika Dolezińska, kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Masłowie. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ¹ realizację kontraktów socjalnych w latach 2011-2012.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Powyższą ocenę uzasadnia: – prawidłowe przygotowanie i realizacja kontraktów socjalnych zawartych w latach 2011 – 2012; – przeprowadzanie na bieżąco wywiadów środowiskowych ustalających aktualną sytuację społeczno-materialną osób realizujących kontrakty społeczne i zwracających się o udzielenie pomocy finansowej; – wykorzystanie zgodnie z przeznaczeniem środków z Europejskiego Funduszu Społecznego na realizację projektu „Program aktywizacji społeczno-zawodowej bezrobotnych w gm. Masłów”; – opracowanie wewnętrznych procedur dotyczących zawierania kontraktów socjalnych, jak również nadzoru nad wypełnianiem przez pracowników socjalnych zadań związanych z zawieraniem i realizacją kontraktów socjalnych w zakresie rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej osób pobierających świadczenia socjalne.

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

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Wykonywanie zadań w zakresie przygotowania, zawierania i realizacji kontraktów socjalnych przez GOPS

Opis stanu
faktycznego

1.1. Na koniec 2012 r. na terenie gminy Masłów zamieszkiwało 10.414 osób, spośród których 904 osoby (8,6%) korzystały ze świadczeń pomocy społecznej. W porównaniu z rokiem 2011, liczba beneficjentów świadczeń pomocy społecznej zwiększyła się o 147 osób. Wskaźnik bezrobocia mierzony udziałem liczby zarejestrowanych bezrobotnych do liczby ludności aktywnej zawodowo zwiększył się w tym czasie z 7,9% do 8,9%.

W okresie objętym kontrolą zawarte zostały 116 kontraktów socjalne (56 w 2011 r. i 60 w 2012 r.), którymi objęto 121 osób (odpowiednio 57 i 64). (dowód: akta kontroli str. 142).

Uchwałą Nr XXVIII/223/09 Rady Gminy Masłów z 5 lutego 2009 r. uchwalona została Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Masłów na lata 2009-2015 (dalej: *Strategia*). Jednym z celów *Strategii* było rozwiązywanie problemów społecznych gminy Masłów, przede wszystkim poprzez wzrost przedsiębiorczości wśród mieszkańców i wspieranie w zakresie aktywnej obecności na rynku pracy. Zadania do zrealizowania, jakie określono w *Strategii*, a dzięki którym miano osiągnąć ww. cel to współpraca z Powiatowym Urzędem Pracy, Organizowanie kursów i szkoleń dla osób bezrobotnych w ramach programów unijnych, opracowanie i wdrożenie programu aktywizacji zawodowej. (dowód: akta kontroli str. 199-246)

GOPS jest koordynatorem zadań wyznaczonych w *Strategii* dla poszczególnych instytucji i w ramach tego na bieżąco monitoruje ich wykonywanie, głównie poprzez zwracanie się o udzielanie pisemnych informacji. (dowód: akta kontroli str. 247-248,)

W Ośrodku nie dokonywano odrębnych szacunków potrzeb w zakresie zawierania kontraktów socjalnych. Jak wyjaśniła kierownik GOPS Monika Dolezińska: „Pracownicy socjalni w oparciu o złożone wnioski klientów dokonują diagnozy ich sytuacji życiowej. Przy określaniu wyjścia z trudnej sytuacji pracownicy socjalni podczas przeprowadzania wywiadu środowiskowego oceniają realne możliwości do zrealizowania kontraktu socjalnego. [...] Z uwagi na specyfikę realizacji kontraktu socjalnego prognoza ilościowa zawartych kontraktów socjalnych jest trudna do oszacowania, ponieważ wynika ściśle z diagnozy rodziny. Zawarcie kontraktu nie jest uzależnione od wysokości i rodzaju przyznanej pomocy. [...] Liczba rodzin objętych kontraktami socjalnymi w danym roku mieści się w przedziale około 15-20% w stosunku do ilości rodzin, którym jest przyznawana pomoc w danym roku budżetowym. Zakres udzielonej pomocy w kontrakcie socjalnym uzależniony jest od dostępnych środków w planie finansowym jednostki. Ponadto brak jest procedur określających wymóg określenia ilości zawartych kontraktów socjalnych, a poza tym byłyby to jedynie dane szacunkowe i nie odzwierciedlałyby faktycznej sytuacji społecznej na terenie Gminy Masłów.” (dowód: akta kontroli str. 196-197, 198)

Problematyka zagadnień związanych z udzielaniem świadczeń z pomocy społecznej, w tym zawieranych kontraktów socjalnych, była też wielokrotnie przedmiotem obrad Rady Gminy, w trakcie których kierownik GOPS była zobowiązana do przedstawiania planów Ośrodka, jak również przedstawiała ich bieżącą realizację. Każdego roku kierownik GOPS przedstawiała „Ocenę zasobów pomocy społecznej” zawierającą również sprawozdanie z ilości zawartych kontraktów społecznych (dowód: akta kontroli str. 143-195)

Corocznie Ośrodek sporządzał sprawozdanie z wdrażania *Strategii*, które następnie przedstawiane było Radzie Gminy. W sprawozdaniach znajduje się odrębny rozdział

poświęcony kontraktom socjalnym ze wskazaniem ich roli i efektów. Za lata 2010-2012 sprawozdania te były przyjmowane przez Radę Gminy bez zastrzeżeń. (dowód: akta kontroli str. 249-299)

Poza corocznymi sprawozdaniami z wdrażania *Strategii*, GOPS sporządza co roku „Sprawozdanie z działalności Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Masłowie” zawierające również elementy zbieżne z zadaniami określonymi w *Strategii*. (dowód: akta kontroli str. 300-324, 325-346)

1.2. Zarządzeniem Nr 42/2010 kierownika GOPS z 31 grudnia 2010 r. ustalone i wprowadzone zostały do stosowania procedury postępowania pracowników socjalnych dotyczące realizacji kontraktów socjalnych w ramach realizacji projektu systemowego „Program aktywizacji społeczno-zawodowej bezrobotnych w gm. Masłów”. Zarządzenie weszło w życie 3 stycznia 2011 r. i określa zasady prowadzenia naboru uczestników programu, a także postępowania po ich zakwalifikowaniu do projektu systemowego. Określone zostały zasady przeprowadzania pełnego wywiadu środowiskowego. Ustalono sposób przygotowania i realizacji kontraktu socjalnego oraz określono sposób prowadzenia monitoringu ww. działań, a także terminy składania raportów.

Do zarządzenia dołączone zostały następujące załączniki: formularz zgłoszeniowy, deklaracja udziału pracownika socjalnego Ośrodka w działaniach podejmowanych w ramach realizacji projektu, oświadczenie kandydata, oświadczenie dobrowolnego udziału w projekcie, oświadczenie o nieuczestniczeniu w innych projektach współfinansowanych przez Europejski Fundusz Społeczny, oświadczenie pracownika socjalnego potwierdzające spełnienie wymogów formalnych przez uczestnika projektu, deklaracja uczestnictwa w projekcie, oświadczenie uczestnika projektu o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych, zgoda na wykorzystanie wizerunku, kontrakt socjalny, wykaz indywidualnych dokumentów uczestnika projektu, przebieg udziału w projekcie. (dowód: akta kontroli str. 4-30)

Zarządzeniem Nr 26/2011 kierownika GOPS z 29 grudnia 2011 r. zostały ustalone i wprowadzone do stosowania „Procedury postępowania pracowników socjalnych dotyczące realizacji kontraktów socjalnych osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej z wyłączeniem realizacji kontraktów socjalnych w ramach realizacji projektu systemowego „Program aktywizacji społeczno-zawodowej bezrobotnych w gm. Masłów”. W zarządzeniu określono m.in. podstawy prawne stosowania kontraktów, wskazania do jego zawarcia, w tym zdolność osoby/rodziny do zawarcia kontraktu, długotrwałość korzystania ze świadczeń i brak wiary w możliwość zmiany, samodzielne zaspokajanie przez osobę/rodzinę swoich potrzeb z jednoczesnym dążeniem do uzyskania świadczeń (trudne do udowodnienia), determinacja w podejmowaniu działań zmierzających do swojego usamodzielnienia. Określono również ograniczenia w stosowaniu kontraktu – niewłaściwa lub niekompletna diagnoza sytuacji klienta, brak woli współpracy, okresowy brak możliwości lub umiejętności podjęcia działań ze strony klienta.

W zarządzeniu określono również zasady i sposoby zmotywowania klienta do podjęcia kontraktu, sposób oceny sytuacji życiowej, przyczyny trudnej sytuacji życiowej, możliwości osoby/rodziny pozwalające na rozwiązanie trudnej sytuacji życiowej. Wskazano na ograniczenia osoby/rodziny lub bariery w środowisku powodujące utrudnienia w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej. Określono cele, które ma osiągnąć osoba/rodzina, umożliwiające przezwyciężenie trudnej sytuacji życiowej. (dowód: akta kontroli str. 31-39)

W GOPS prowadzony jest „Rejestr kontraktów socjalnych”, do którego pracownicy mają obowiązek wpisywania danych dotyczących każdego kontraktu. Pracownicy socjalni mają również obowiązek informowania kierownika GOPS o każdym przypadku niewywiązywania się klienta z kontraktu, jak również na bieżąco

informują o trudnościach w ich realizacji. Jak wyjaśniła kierownik GOPS Monika Dolezińska „W zakresie kontraktów socjalnych część B w ramach projektu systemowego pn. „Program aktywizacji społeczno zawodowej bezrobotnych w gm. Masłów” realizacja nadzoru odbywa się zgodnie z przyjętymi procedurami określonymi w zarządzeniu Nr 42/2010 Kierownika GOPS z 31 grudnia 2010 r., a mianowicie:

- Przygotowanie kontraktu socjalnego zgodnie z załącznikiem nr 10:
 - o przedstawienie propozycji kontraktu socjalnego do akceptacji Kierownikowi GOPS w Masłowie,
 - o podpisanie przez Beneficjenta, zaakceptowanego kontraktu,
 - o przekazanie kopii kontraktu Beneficjentowi.
- Realizacja kontraktu socjalnego (w tym wnioskowanie świadczeń finansowych).
- Monitoring przebiegu realizacji i składanie comiesięcznych raportów z przebiegu udziału w Projekcie – zgodnie z załącznikiem nr 12.
- W przypadku rezygnacji uczestnika z udziału w Projekcie pracownik socjalny zobowiązany jest do niezwłocznego poinformowania o tym, w formie pisemnej kierownika GOPS w Masłowie.” (dowód: akta kontroli str. 40)

Na dzień 31 grudnia 2012 r. Gminę Masłów zamieszkiwało 10.414 mieszkańców, zaś w GOPS zatrudnionych było 4 pracowników socjalnych w pełnym wymiarze czasu pracy. W ramach realizacji wniosków pokontrolnych po kontroli przeprowadzonej przez Wydział Polityki Społecznej Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego w Kielcach, od marca 2013 r. zatrudniony został dodatkowy pracownik socjalny w niepełnym wymiarze czasu pracy, tj. ½ etatu – w ramach projektu systemowego pn. „Program aktywizacji społeczno-zawodowej bezrobotnych gm. Masłów”. Obecnie liczba podopiecznych przypadających na jednego pracownika socjalnego wynosi 2080 osób. Zgodnie z art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej, ośrodek pomocy społecznej zatrudnia pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na 2000 mieszkańców.

Z posiadanych dyplomów ukończenia studiów, świadectw uzyskania tytułu zawodowego oraz dyplomów Regionalnych Komisji Egzaminacyjnych wynika, iż wszyscy pracownicy socjalni zatrudnieni w GOPS w Masłowie posiadają kwalifikacje określone w art. 116 ustawy o pomocy społecznej. (dowód: akta kontroli str. 41,42,43-51)

W dniach 18-19 stycznia 2010 r. Wydział Polityki Społecznej Świętokrzyskiego Urzędu Wojewódzkiego przeprowadził kontrolę GOPS w zakresie jego organizacji i prowadzonych działań, w tym m.in. jakości sporządzanych kontraktów socjalnych. W toku kontroli stwierdzono, że stan zatrudnienia pracowników socjalnych jest niezgodny z art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej – w kontrolowanej jednostce zatrudnionych było na początku 2010 r. 4 pracowników socjalnych i każdy z nich miał pod opieką 2.500 mieszkańców. Nieprawidłowość została usunięta w marcu 2013 r. poprzez zatrudnienie dodatkowego pracownika socjalnego. W pozostałym kontrolowanym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości. (dowód: akta kontroli str. 52-70)

Świętokrzyskie Biuro Rozwoju Regionalnego Biuro Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki przeprowadziło w GOPS dwie kontrole realizacji projektu „Program aktywizacji społeczno-zawodowej bezrobotnych w gm. Masłów”: w dniach 11-13 i 16 sierpnia 2010 r. oraz 27-29 kwietnia 2011 r. Obie kontrole nie wykazały nieprawidłowości, które mogłyby zagrozić prawidłowej realizacji projektu. (dowód: akta kontroli str. 71-85, 86-135)

W latach 2011-2012 GOPS nie był kontrolowany przez wójta gminy Masłów. Jak wyjaśniła kierownik GOPS „W zakresie kontroli prowadzonych przez Wójta Gminy

Masłów informuję, że odbywają się kontrole finansowe jednostki, natomiast ocena merytoryczna zadań dokonywana jest przez nadzór wojewody. Informacje z przeprowadzonych kontroli GOPS przekazywane są również do wiadomości Wójtowi Gminy Masłów. Na bieżąco kierownik GOPS zgłasza wójtowi problemy występujące w jednostce, jeżeli takie wystąpią, jak również trudności w wykonywaniu powierzonych zadań oraz ustną informację z wykonanych zadań. W zakresie pomocy społecznej kierownik przedstawia wójtowi cele realizacji zadań na dany rok budżetowy oraz potrzeby finansowe w tym zakresie. Ponadto Ośrodek realizuje inne zadania powierzone przez wójta wynikające z bieżących potrzeb.

Kierownik GOPS przygotowuje „Ocenę zasobów pomocy społecznej” wynikającą z art. 16a ustawy o pomocy społecznej i przedkłada ją do zatwierdzenia wójtowi. Ocena zasobów przedstawia analizę wydatków, liczbę świadczeń oraz prognozę potrzeb na rok następny. Na komisjach Rady Gminy, tj. Komisji Oświaty, Kultury, Opieki Społecznej i Promocji Gminy oraz Komisji Budżetu i Finansów przedstawiana jest sytuacja finansowa jednostki jak również specyfika wykonywanych świadczeń”. (dowód: akta kontroli str. 136-137)

Z wyjaśnień kierownik GOPS, dotyczących oceny możliwości, jakie stwarza zawarcie i realizacja postanowień kontraktów socjalnych wynika, że główne problemy tkwią poza Ośrodkiem. Są to przede wszystkim problemy klientów pomocy społecznej, którzy z racji długotrwałego pozostawania bez pracy nie potrafią odnaleźć się na rynku pracy i nie potrafią „zadbać” o siebie. Problemem są też uwarunkowania rynku pracy i w obecnej sytuacji instytucje rynku pracy nie są w stanie pomóc pracownikowi socjalnemu z uwagi na brak ofert pracy. (dowód: akta kontroli str. 347-352)

1.3. Na podstawie uchwały Rady Gminy Masłów z 6 listopada 2008 r. Gmina Masłów/GOPS przystąpił do realizacji projektu systemowego: „Program aktywizacji społeczno-zawodowej bezrobotnych w gm. Masłów” w ramach Priorytetu VII Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Jak wynika z uzasadnienia do uchwały, celem ogólnym projektu miała być praca socjalna poprzez rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji osób bezrobotnych i niezatrudnionych, będących długotrwale klientami pomocy społecznej. (dowód: akta kontroli str. 140-141)

W dniu 23 czerwca 2009 r. GOPS zawarł z Powiatowym Urzędem Pracy w Kielcach (PUP) porozumienie nr GOPS-27/2009 na rzecz współpracy przy realizacji projektu systemowego w ramach Priorytetu VII Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. W Porozumieniu określono obowiązki GOPS i PUP dotyczące sposobu wzajemnej informacji o planowanych działaniach wobec bezrobotnych zarejestrowanych w Urzędzie Pracy i korzystających z pomocy GOPS. Obowiązki te zostały opisane w § 3 ww. porozumienia, gdzie stwierdzono, iż *na wniosek GOPS, Urząd Pracy wyda osobie bezrobotnej skierowanie do podpisania kontraktu socjalnego, w ramach którego realizowane będą działania na rzecz wzmocnienia aktywności tej osoby, o ile nie planuje wobec tej osoby podobnych działań finansowych z Funduszu Pracy i pouczy o konieczności dostarczenia skierowania do GOPS. Po zawarciu kontraktu socjalnego pracownik socjalny, po odnotowaniu tego faktu na skierowaniu, zwróci je do PUP.*

Zgodnie z § 4 porozumienia, na podstawie skierowania potwierdzonego przez pracownika socjalnego, PUP miał wyrejestrować uczestnika kontraktu z ewidencji osób bezrobotnych. Przyjęta w porozumieniu 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. 138-139)

Powołując się na ww. porozumienie, GOPS dwukrotnie (31 marca 2011 r. oraz 19 marca 2012 r.) zwrócił się do PUP o wydanie skierowań dla bezrobotnych wg. załączonej listy (13 w 2011 r. oraz 15 w 2012 r.). PUP na oba pisma odpowiedział, iż nie może wydać skierowań na kontrakt socjalny z uwagi na to, że osoby te nie spełniają kryteriów zawartych w art. 50 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy². Poza wymianą ww. korespondencji, współpraca między GOPS i PUP praktycznie nie istniała. (dowód: akta kontroli str. 353-359, 360)

1.4. W latach 2011-2012, w oparciu o diagnozy lokalnej sytuacji społecznej corocznie sporządzanej przez GOPS, zawarto 116 kontraktów socjalnych (56 w 2011 r. oraz 60 w 2012 r.). Wszystkie osoby podpisujące kontrakt socjalny znajdowały się w trudnej sytuacji życiowej (o czym mowa w art. 108 ust 1 ustawy o pomocy społecznej) oraz wymagały wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Ponadto beneficjentami kontraktów były osoby znajdujące się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, w rozumieniu art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w tym z bezrobotni do 25 roku życia, długotrwale bezrobotne albo po zakończeniu kontraktu socjalnego albo z kobiety, które podjęły zatrudnienie po urodzeniu dziecka, bezrobotni powyżej 50 roku życia, bezrobotni bez kwalifikacji, doświadczenia zawodowego lub bez wykształcenia średniego, a także osoby bezrobotne niepełnosprawne. (dowód: akta kontroli str. 558)

W GOPS nie opracowano odrębnej procedury selekcji kandydatów do kontraktów socjalnych, niemniej wypracowana praktyka polegająca na stałym kontakcie pracowników socjalnych z podopiecznymi i typowanie osób, które stwarzają realne możliwości do zrealizowania kontraktu, w ocenie NIK przynosiła pożądane skutki, bowiem w kontrolowanym okresie cele główne i cele szczegółowe zapisane w kontraktach zostały zrealizowane. Z wyjaśnień kierownik GOPS wynika, że wskazaniami do zawarcia kontraktu było m.in. to, czy osoba/rodzina jest zdolna do współdziałania, wymaga pobudzenia aktywności w przezwyciężeniu trudnej sytuacji życiowej, a ponadto korzysta ze świadczeń pomocy społecznej i wykazuje brak wiary w możliwość zmiany. (dowód: akta kontroli str. 196-197, 198)

1.5. Na podstawie badania losowo wybranej próby 40 kontraktów socjalnych (po 20 kontraktów typu A i B) stwierdzono, że we wszystkich przypadkach osoby, z którymi podpisano umowy na kontrakty socjalne spełniały ustawowe przesłanki do tego rodzaju działań. Osoby, z którymi podpisano umowy na kontrakty socjalne były zameldowane na terenie gminy Masłów, korzystały ze świadczeń pomocy społecznej, nie pracowały zawodowo i były zarejestrowane w PUP, znajdowały się w wieku aktywności zawodowej oraz nie uczyły się w systemie dziennym.

Kontrakty zostały sporządzone zgodnie z wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego³. Zawarte w nich informacje o sytuacji życiowej beneficjenta miały odzwierciedlenie w uaktualnionym, bądź sporządzonym na nowo wywiadzie środowiskowym. Każdy z badanych kontraktów podpisany był przez beneficjenta i przez pracownika socjalnego Ośrodka, ponadto jak wyjaśniła kierownik GOPS, opracowanie treści kontraktu odbywało się zawsze z udziałem osoby zainteresowanej. Kontrakty zawierały określenie celu głównego, celów szczegółowych oraz terminów, w jakich miały być one zrealizowane.

W kontraktach nie zamieszczano pouczenia 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

² Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.

³ Dz. U. Nr 218, poz. 1439

z pomocy społecznej z przyczyn zawinionych przez beneficjenta oraz o obowiązku informowania przez beneficjenta o każdej zmianie jego sytuacji dochodowej i materialnej), jednakże znajdowały się one w regulaminie zawierania kontraktów, który stanowił załącznik do umowy i beneficjent, a jego znajomość beneficjent potwierdzał podpisem.

Sposób realizacji przez beneficjenta postanowień umowy kontraktu socjalnego był monitorowany przez pracowników socjalnych poprzez uaktualnianie wywiadów środowiskowych oraz stały kontakt osobisty i telefoniczny. Firmy przeprowadzające szkolenia miały ponadto obowiązek, wynikający z podpisanej umowy, informowania o każdej nieobecności beneficjenta na zajęciach.

W trakcie realizacji kontraktów przeprowadzona została ocena ustalonych w nich działań. Wprowadzone do dwóch kontraktów zmiany w trakcie ich realizacji spowodowane zostały utratą przez beneficjenta statusu bezrobotnego w jednym przypadku i podjęciem pracy zawodowej przez członka rodziny w drugim przypadku. Kontrakty zarówno typu A, jak i typu B) były zawierane na trzy lub cztery miesiące. (dowód: akta kontroli str. 361-488)

Przeprowadzone przez NIK wśród uczestników kontraktów socjalnych badania ankietowe (otrzymano 20 ankiet na 30 wysłanych) wykazały, że ocenili oni pozytywnie przeprowadzane przez pracowników socjalnych diagnozy ich sytuacji życiowej jak i w późniejszą współpracę podczas realizacji kontraktów. Zdaniem 61% ankietowanych realizacja kontraktu pomogła im w przełamaniu trudnej sytuacji życiowej, przy czym stanowisko to uzasadniano nie tylko znalezieniem pracy, ale samym podniesieniem swoich kwalifikacji zawodowych i łączącym się z tym wzrostem samooceny. Pozostałe 39% ankietowanych nie potwierdziło powyższych opinii, wyraziło natomiast pretensje, że po zakończeniu kontraktu nie zapewniono im możliwości odbycia stażu, bądź wręcz nie zaoferowano pracy. Tylko dwie osoby ankietowane stwierdziły, że nie miały żadnych trudności podczas realizacji kontraktu, natomiast pozostali podawali, iż problemem były zarówno rozmowy z potencjalnymi pracodawcami, sporządzenie CV, jak również znalezienie opieki dla dziecka na czas uczestniczenia w kursie. (dowód: akta kontroli str. 489-508)

W roku 2011 GOPS zrealizował 40 kontraktów socjalnych typu A, czyli w zakresie rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej. W trakcie ich realizacji do sześciu wprowadzono zmiany, przy czym jedna spowodowana była zmianą sytuacji dochodowej, trzy wynikały z podjęcia pracy i dwie związane były z utratą statusu osoby bezrobotnej. Na 16 zawartych kontraktów typu B, służących wzmocnieniu aktywności i samodzielności życiowej osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, wprowadzono ogółem 30 zmian spowodowanych zmianą terminu wsparcia oraz zmianą kosztów szkolenia i kosztów dojazdów na szkolenia. Żaden kontrakt nie został zerwany.

W roku 2012 zawarto 45 kontraktów typu A, z czego zrealizowano 43 kontrakty. Dwa kontrakty zostały zerwane z powodu niewywiązywania się beneficjenta z postanowień umów. W tym samym okresie zawarto 15 kontraktów typu B. Zmiany wprowadzone zostały w 7 przypadkach i wszystkie spowodowane były wprowadzeniem dodatkowego wsparcia. (dowód: akta kontroli str. 509-510)

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Efekty realizacji kontraktów socjalnych

2.1. GOPS na bieżąco prowadził monitoring losów osób, które zakończyły kontrakty socjalne w ramach realizacji obowiązku wynikającego z realizacji projektu

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

Opis stanu
faktycznego

współfinansowanego przez Unię Europejską „Program aktywizacji społeczno-zawodowej bezrobotnych gm. Masłów”. Dla osób, które zakończyły kontrakty zakładano indywidualne „Karty monitoringu zakończonego kontraktu socjalnego”, w której odnotowywano datę i rodzaj działania pracownika socjalnego (np. wywiad środowiskowy, praca socjalna – rozmowa, wizyta w miejscu zamieszkania beneficjenta), efekt jaki został odnotowany (np. nie korzysta ze świadczeń Ośrodka, usamodzielniał się, podjął zatrudnienie). I tak np. w przypadku T.M., która zakończyła realizację kontraktu 31 lipca 2012 r., pracownik socjalny odbył dwie rozmowy z podopieczną: 28 września i 3 grudnia tego roku, w przypadku M.B. zakończenie kontraktu miało miejsce 23 września 2011 r., a pracownik socjalny odbył rozmowy z beneficjentem 22 grudnia 2011 r., 9 lutego, 11 lipca, 18 grudnia 2012 r. i 14 lutego 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 511-548)

2.2. W latach 2006-2012 kontrakty socjalne podpisały ogółem 352 osoby, z czego 350 osób ukończyło je pozytywnie. Z posiadanych przez GOPS danych wynika, że na dzień 1 lutego 2013 r. usamodzielnienie uzyskało 110 osób, tzn. osoby te nie figurują w ewidencji PUP jako bezrobotni, ani nie korzystają ze świadczeń pomocy społecznej. (dowód: akta kontroli str. 549)

2.3. Z analizy losowo wybranych 40 kontraktów socjalnych zrealizowanych w 2011 i 2012 roku wynika, że po zakończeniu kontraktu usamodzielniało się 14 osób, tzn. podjęły pracę i przestały korzystać ze świadczeń opieki społecznej, nie były również zarejestrowane w PUP, jako bezrobotni. Pracownicy socjalni Ośrodka w sposób ciągły śledzą dalsze losy osób, które zakończyły kontrakty socjalne. Działania te polegają na spotkaniach z nimi w Ośrodku, rozmowach w miejscu ich zamieszkania, jak również na rozmowach telefonicznych.

W trakcie realizacji kontraktów socjalnych GOPS wypłacił ich uczestnikom łącznie 38.627 zł (20.927 zł w 2011 r. i 17.700 zł w 2012 r.) tytułem zasiłków okresowych i celowych (na zakup odzieży oraz na zakup opału na zimę). (dowód: akta kontroli str. 361-488, 550, 551)

2.4. Dla osób uczestniczących w kontraktach socjalnych GOPS, w ramach projektu systemowego „Program aktywizacji społeczno-zawodowej bezrobotnych w gm. Masłów” organizował szkolenia umożliwiające zdobycie zawodu. Wybierając rodzaj szkolenia GOPS kierował się wynikami ankiet dotyczących potrzeb szkoleniowych, jakie wypełniały osoby korzystające ze świadczeń pomocy społecznej oraz opierał się na publikacji PUP pn. „Monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych w obszarze działania Powiatowego Urzędu Pracy w Kielcach”. (dowód: akta kontroli str. 730-735)

W 2011 r. przeprowadzone zostało szkolenie „Sprzedawca-fakturzysta z obsługą kasy fiskalnej i podstaw komputera”, w którym uczestniczyło 15 osób. Wybór szkolenia podyktowany był publikacją PUP, w której oba zawody przedstawione zostały jako deficytowe. Ponadto w swoich ankietach klienci bardzo często wskazywali właśnie na ten zawód – 17 osób na 22 ankiety, tj. 77%.

W 2012 r. przeprowadzone zostały szkolenia: „Technolog robót wykończeniowych”, w którym uczestniczyło osiem osób oraz „Opiekun osób starszych i niepełnosprawnych” – wzięło w nim udział siedem osób. Podobnie jak w roku poprzednim, przy wyborze rodzaju szkolenia zawodowego kierowano się publikacją PUP, w której oba zawody przedstawione zostały jako deficytowe. Na podobne zawody wskazywała również analiza potrzeb klientów. Chcąc bardziej przygotować klientów do podjęcia pracy, pomimo że zawodem deficytowym był robotnik gospodarczy, postanowiono rozszerzyć kompetencje osób biorących udział w szkoleniu o praktyczne umiejętności związane z pracami wykończeniowymi, które również może podejmować osoba w ramach zawodu „Pracownik gospodarczy”.

Jak wyjaśniła kierownik GOPS „Wszyscy beneficjenci projektu systemowego w roku 2011 i 2012 mieli zapewnione wsparcie doradcy zawodowego. Ponadto uczestniczyli w zajęciach treningu kompetencji i umiejętności psychospołecznych w ramach kontraktów socjalnych, które przyczyniły się do nabycia umiejętności w szukaniu pracy oraz kontaktach z potencjalnymi pracodawcami. [...] Położenie gminy Masłów w pobliżu dużego miasta (Kielce) w znacznym stopniu ułatwia dostęp osobom bezrobotnym znalezienie odpowiednich ofert pracy. Mała aktywność zawodowa może wynikać z braku umiejętności poszukiwania ofert pracy, braku wiary we własne możliwości i chęci podejmowania zmian”. (dowód: akta kontroli str. 552-553)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Wykorzystanie środków finansowych na realizację kontraktów socjalnych

3.1. W planach finansowych GOPS na 2011 i na 2012 rok nie zostały przewidziane odrębne wydatki związane z zawieraniem i realizacją kontraktów socjalnych. Beneficjenci kontraktów socjalnych korzystali ze świadczeń ogólnie dostępnych, takich jak zasiłki okresowe i zasiłki celowe. (dowód: akta kontroli str. 554-555)

Źródłami finansowania kontraktów socjalnych były środki UE/EFS, środki własne gminy oraz środki budżetu państwa. W 2011 r. na kwotę 124.756 zł, jaką wydatkowano na realizację kontraktów, na kontrakty typu A wydatkowano 46.555 zł (6.950 zł – środki własne i 39.604 zł – środki budżetu państwa), na kontrakty typu B wydatkowano 78.201 zł (20.927 zł – środki własne, 154 zł – środki budżetu państwa i 57.120 zł – środki UE/EFS). W roku 2012 na realizację kontraktów socjalnych wydatkowano 119.339 zł, w tym na kontrakty typu A wydatkowano 51.454 zł (5.769 zł – środki własne, 45.684 zł – środki budżetu państwa), na kontrakty typu B wydatkowano 67.885 zł (17.700 zł – środki własne, 265 zł – środki budżetu państwa, 49.920 zł – środki UE/EFS). (dowód: akta kontroli str. 556)

Na realizację zawartych kontraktów najwyższą kwotę wydatkowano na świadczenia wypłacane beneficjentom – w roku 2011 dla 41 osób wypłacono w formie różnego rodzaju zasiłków 67.482 zł i w roku 2012 dla 50 osób wypłacono kwotę 69.154 zł. Koszt organizowanych kursów dla 15 osób (w obu latach objętych kontrolą) wynosił odpowiednio 39.165 zł i 40.230 zł, zaś koszt nauki sposobu poszukiwania pracy (pisanie CV, komunikacja interpersonalna) wyniósł odpowiednio 13.440 zł i 6.630 zł. Koszt dojazdu beneficjentów na szkolenie wyniósł odpowiednio 4.515 zł i 3.059 zł. (dowód: akta kontroli str. 557)

3.2. Uczestnikom kontraktów socjalnych Ośrodek wypłacał, wynikające z ustawy o pomocy społecznej, zasiłki okresowe oraz zasiłki celowe (na zakup żywności oraz na zakup opału). Wysokość wypłacanych zasiłków była zależna od kryterium dochodowego rodziny i wynosiła od 300 zł miesięcznie wypłacane przez kwartał, do 900 zł jako zasiłek celowy na zakup opału.

W 2011 i 2012 roku GOPS złożył w wymaganych terminach po cztery wnioski o płatność w związku z realizacją projektu „Program aktywizacji społeczno-zawodowej bezrobotnych w gm. Masłów” realizowanego w ramach POKL, które zostały zaakceptowane przez Świętokrzyskie Biuro Rozwoju Regionalnego POKL.

W 2011 r. wnioski o płatność zostały złożone 11 kwietnia 2011 r., 7 lipca, 24 października (poprawiony). W 2012 r. GOPS składał wnioski 12 kwietnia, 11 lipca, 11 października i 8 stycznia 2013 r.

W „Bilansie realizacji projektu systemowego na rok 2011”, w rozliczeniu osiągniętych wskaźników wykazano ogółem 16 klientów instytucji pomocy społecznej objętych kontraktami socjalnymi typu B, natomiast w „Bilansie...” za rok

2012 liczba wykazanych klientów wyniosła 15. Jak wyjaśniła kierownik GOPS, w roku 2011 zawarto 15 kontraktów w ramach projektu systemowego „Program aktywizacji społeczno-zawodowej bezrobotnych w gm. Masłów” i jeden kontrakt socjalny w ramach „Indywidualnego Programu Zatrudnienia Socjalnego”. (dowód: akta kontroli str. 559-642, 643-729, 736)

3.3. Osoby realizujące kontrakty socjalne w latach 2011-2012 objęte były pomocą społeczną na zasadach wynikających z ustawy o pomocy społecznej. Pomoc przyznawana była po przeprowadzeniu lub uaktualnieniu wywiadu środowiskowego w oparciu o indywidualną sytuację zawodową, ekonomiczną, zdrowotną i rodzinną klienta. W badanym okresie, klienci realizujący kontrakty socjalne otrzymywali, w zależności od uprawnień, pomoc finansową bądź w postaci jednorazowych zasiłków celowych z przeznaczeniem na zakup odzieży, jedzenia lub opału, bądź w postaci zasiłków okresowych z powodu bezrobocia wypłacanych najczęściej przez cztery miesiące. Wysokość przyznawanych zasiłków uzależniona była m.in. od posiadanych dochodów oraz możliwości finansowych GOPS. (dowód: akta kontroli str. 361-488)

3.4. GOPS nie opłacał składek na ubezpieczenie zdrowotne osób realizujących kontrakty, bowiem żaden kontrakt nie był realizowany na podstawie skierowania z PUP.

3.5. Na podstawie wydatkowanych w 2011 i 2012 r. środków na realizację kontraktów socjalnych oraz liczby osób, które je ukończyły można wyliczyć średni koszt kontraktu socjalnego. W 2011 r. średni koszt kontraktu socjalnego typu A wynosił 1.135 zł na osobę, w 2012 r. – 1.050 zł na osobę, a uśredniony za ww. dwa lata – 1089 zł na osobę. Średni koszt kontraktu socjalnego typu B w 2011 r. wyniósł 4.887 zł na osobę, w 2012 r. – 4.525 zł na osobę, a uśredniony za dwa lata – 4.712 zł na osobę.

Średni koszt poniesiony na jedną osobę, która usamodzielniała się po zakończeniu kontraktu socjalnego w 2011 r. wynosił 13.861 zł, a w 2012 r. – 19.890 zł. (dowód: akta kontroli str. 142, 556)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. 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.

Kielce, dnia maja 2013 r.

Kontroler
Roman Wilk
doradca prawny

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Kielcach

Tadeusz Poddębniak

.....
podpis

.....
podpis