



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-01-03/2013

P/13/102

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn

T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30

lol@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/102 – Realizacja kontraktów socjalnych przez miejskie i gminne ośrodki pomocy społecznej.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	1. Cezary Kasznicki, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84390 z dnia 08.03.2013 r. 2. Stanisław Bubiński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84392 z dnia 15.03.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej, 14-500 Braniewo, ul. Moniuszki 5, zwany dalej „GOPS” lub Ośrodek”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Wojtas, kierownik Ośrodka (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹, realizację przez GOPS kontraktów socjalnych w latach 2011 – 2012.

Ocenę pozytywną uzasadnia prawidłowa realizacja przez Ośrodek kontraktów socjalnych, a w szczególności:

- przystąpienie do realizacji kontraktów w oparciu o dokonaną diagnozę potrzeb w tym zakresie,
- wyłonienie grup docelowych oraz rekrutacja beneficjentów na podstawie przyjętych kryteriów,
- podejmowanie inicjatyw mających na celu pobudzanie aktywności osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej oraz zastosowanie konkretnych form wsparcia i monitorowanie ich oddziaływania na postawy uczestników kontraktów,
- osiągnięcie celów ogólnych, zakładanych dla beneficjentów,

Stwierdzone nieprawidłowości polegały natomiast na:

- niezwróceniu do budżetu środków europejskich kwoty 1.967,76 zł, wynikającej z błędnego rozliczenia kosztów projektu „Obudzić aktywność”² dotyczących pochodnych od wynagrodzeń pracowników socjalnych zatrudnionych w tym projekcie,
- niedokonaniu stosownych korekt w ewidencji księgowej oraz w sprawozdaniu Rb-28S za 2011 r., mimo wiedzy o popełnionym błędzie w wyliczeniu kosztów kwalifikowalnych poniesionych w ww. projekcie „Obudzić aktywność”. Korekt tych dokonano dopiero w trakcie kontroli NIK.

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

² Realizowanym w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki² („POKL”) współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego („EFS”),

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie, zawieranie i realizacja kontraktów socjalnych w latach 2011 – 2012

Opis stanu
faktycznego

1.1. GOPS posiadał rozeznanie w zakresie podstawowych czynników warunkujących realizację kontraktów socjalnych w gminie Braniewo. We współpracy z innymi instytucjami z terenu gminy, Ośrodek opracował bowiem dokument pn. „Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Braniewo na lata 2004-2015” (zwany dalej „Strategią”). W dokumencie tym wskazano zarówno obszary stanowiące zagrożenia rozwoju społecznego, jak i szanse w tym zakresie. Ze Strategii tej wynika min., że w latach 2011 i 2012 z różnych form pomocy społecznej korzystało odpowiednio 1.362 i 1.343 osób, przy wskaźniku bezrobocia przekraczającym 30%.

W latach 2011 i 2012 kontraktami socjalnymi objęto 55 osób (wszystkie typu A)³, których celem było rozwiązywanie trudnej sytuacji życiowej klientów pomocy społecznej, ze szczególnym uwzględnieniem trudnych sytuacji opiekuńczo – wychowawczych zaistniałych w rodzinie. Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że nie zawierano kontraktów socjalnych typu B, głównie z powodu braku możliwości „zaoferowania pracy beneficjentom i określenia zawodów, na które byłoby zapotrzebowanie na lokalnym rynku [pracy]”.

Kontrakty socjalne zawierane były w ramach projektu systemowego „Obudzić aktywność”, realizowanego w ramach POKL finansowanego głównie ze środków EFS. GOPS, w oparciu o informacje uzyskane od Marszałka Województwa Warmińsko – Mazurskiego („Marszałek Województwa W-M”), co roku (we wnioskach o dofinansowanie) określał grupy docelowe uprawnione do udziału w projekcie i liczbę osób, jaka będzie objęta kontraktami socjalnymi. Założenia projektu określone w ww. wnioskach, odpowiadały celom określonym w Strategii.

(dowód: akta kontroli str. 6-50, 62-65)

1.2. W GOPS nie opracowano wewnętrznych procedur dotyczących zawierania kontraktów socjalnych. Wg kierownik Ośrodka nie było takiej potrzeby, gdyż uznano, że wystarczające w tym zakresie były postanowienia rozporządzenia w sprawie wzoru kontraktu socjalnego, wydane przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej.

Na podstawie przedłożonej dokumentacji ustalono, że kierownik Ośrodka, sprawując nadzór merytoryczny i finansowy nad całością prowadzonych w nim działań, sprawował też nadzór nad zadaniami związanymi z realizacją kontraktów socjalnych. I tak:

- na etapie rekrutacji zapoznawał się z dokumentacją osób deklarujących udział w projekcie, prowadził konsultacje z pracownikami socjalnymi o potencjalnych kandydatach do kontraktu i w efekcie tego zatwierdzał osoby do udziału w kontrakcie;
- w trakcie realizacji kontraktu nadzorował przebieg zajęć (weryfikował obecność na zajęciach, przyjmował uwagi od beneficjentów i kontaktował się z pracownikami socjalnymi w wypadkach indywidualnych zgłoszeń od

³ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego Dz. U. Nr 218, poz. 1439

uczestników kontraktów). Zatwierdzał też zasiłki przyznawane uczestnikom kontraktu;

- po zakończeniu kontraktu, analizował i dokonywał podsumowań działań projektowych oraz przekazywał uwagi pracownikom socjalnym.

(dowód: akta kontroli str. 62-74)

W badanym okresie, GOPS zatrudniał sześciu pracowników socjalnych, w tym dwóch na ½ etatu. Wszyscy ww. pracownicy spełniali wymagania kwalifikacyjne określone w art. 116 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁴. Przy liczbie mieszkańców gminy wynoszącej 6.505 osób, spełniony został normatyw określony w art. 110 ust. 11 powołanej wyżej ustawy, gdyż w przeliczeniu na jednego pracownika socjalnego przypadało: od 881 do 893 osób (pracownicy zatrudnieni na ½ etatu) oraz od 997 do 1412 osób (pracownicy zatrudnieni na pełnym etacie).

(dowód: akta kontroli str. 75-77)

Problematyka realizacji kontraktów socjalnych była przedmiotem kontroli zewnętrznej przeprowadzonej w grudniu 2011 r. przez pracowników Urzędu Marszałkowskiego w Olsztynie (Instytucja Pośrednicząca POKL Województwa Warmińsko – Mazurskiego). Kontrolą tą objęto prawidłowość realizacji projektu „Obudzić aktywność”. Uchybienia i nieprawidłowości stwierdzono w trzech obszarach objętych kontrolą, tj.: w zakresie rozliczeń finansowych, kwalifikowalności wydatków dotyczących personelu projektu oraz w zakresie przetwarzania danych osobowych uczestników projektów.

Wyniki badania sondażowego wśród pracowników socjalnych GOPS (4 wybrane osoby, w tym kierownik Ośrodka) wskazują, że najczęściej problemów występuje na etapie zawierania kontraktów. Dotyczy to ustalenia z podopiecznymi ich mocnych i słabych stron oraz zrozumienie i zaakceptowanie przez nich celu programu i planu działania, co wiązało się bezpośrednio ze zgodą na uczestnictwo w projekcie. Pracownicy Ośrodka stwierdzili również, że nie występują istotne problemy w trakcie realizacji zawartych kontraktów, ponieważ osoby w nich uczestniczące są motywowane do udziału w zajęciach i wywiązywania się z podjętych ustaleń.

Ponadto pracownicy GOPS wskazali na to, że:

- najlepszą formą aktywizacji klientów pomocy społecznej jest zapewnienie im pracy lub skierowanie do prac społeczno – użytecznych, zapewnienie możliwości odbycia stażu i przygotowania zawodowego, udzielanie stypendiów w okresie kontynuowania nauki oraz wolontariat. Wskazano jednocześnie, że największymi barierami utrudniającymi efektywną realizację kontraktów społecznych jest brak ofert pracy oraz znaczne utrudnienia komunikacyjne;
- w niektórych przypadkach, warunkowe zawarcie kontraktu, stwarzałoby większą motywację do jego realizacji (dotyczy to głównie osób samotnych);
- nie występują bariery we współpracy z innymi instytucjami, natomiast po zakończeniu kontraktów, klient pomocy społecznej nie jest najczęściej obejmowany innymi działaniami aktywizującymi do podjęcia pracy,
- dużym utrudnieniem są warunki pracy w GOPS (zbyt duża liczba pracowników pracujących w jednym pomieszczeniu), rozległy teren pracy utrudniający „swobodne” kontakty z klientami.

(dowód: akta kontroli str. 78-112)

⁴ Dz. U. z 2013 r. poz. 182.

1.3. W latach 2011-2012, GOPS realizując kontrakty socjalne zawarł w tym celu dwa porozumienia z Powiatowym Urzędem Pracy w Braniewie („PUP”). W wyniku tych porozumień Ośrodek informował PUP o liczbie, dacie i okresie na jaki zawarto kontrakty socjalne, ze wskazaniem osób pozostających w ewidencji bezrobotnych PUP. Informowano także o planowych działaniach wobec podopiecznych objętych kontraktem z wykazaniem instrumentów aktywnej integracji zastosowanej w trakcie realizacji kontraktu. W 2011 r. poinformowano PUP, że osoby biorące udział w projekcie są „*zdolne i gotowe*” do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy. Nie otrzymywały one stypendium za odbywanie szkolenia, w związku z czym spełniały przesłanki do utrzymania statusu osoby bezrobotnej (zwalniało to Ośrodek z opłacenia obowiązkowego ubezpieczenia społecznego za uczestników projektu).

(dowód: akta kontroli str. 113-136)

1.4. Do udziału w kontraktach socjalnych typowano osoby korzystające z pomocy społecznej, posiadające status osoby bezrobotnej, nieaktywnej zawodowo lub zatrudnionej (będącej w wieku aktywności zawodowej) oraz osoby niepełnosprawne, wymagające wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, jak również zagrożone wykluczeniem społecznym. Było to zgodne z wytycznymi dla realizacji projektów POKL, regulaminami wewnętrznymi Ośrodka i założeniami wykazanymi we wnioskach o dofinansowanie. W okresie objętym kontrolą, kontrakty socjalne zawarto:

- w 2011 r. - z 30 osobami, w tym z 13 osobami nieaktywnymi zawodowo, 14 osobami bezrobotnymi (w tym 11 długotrwale bezrobotnymi) oraz trzema zatrudnionymi,
- w 2012 r. - z 25 osobami, w tym z 9 osobami nieaktywnymi zawodowo, 13 osobami bezrobotnymi (w tym 9 długotrwale bezrobotnymi) oraz trzema zatrudnionymi.

W oparciu o założenia Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki oraz opracowane harmonogramy działań, uczestników kontraktów podzielono na dwie grupy, które zostały objęte terapią psychospołeczną, zajęciami z pielęgniarką środowiskową, warsztatami aktywizacji zawodowej. Ponadto każdą z osób (rodzin) objęto wsparciem asystenta rodzinnego, którego zadaniem było m.in.:

- wspieranie rodziny poprzez konsultacje i działania edukacyjne,
- motywowanie do współpracy i działań zmierzających do pokonania problemów,
- inicjowanie działań zmierzających do zapobiegania degradacji osób, rodzin i grup społecznych.

(dowód: akta kontroli str. 23-50, 137-150, 170, 403)

1.5. Badanie dokumentacji dotyczącej realizacji 40 kontraktów socjalnych, spośród 55 zawartych w latach 2011-2012, wykazało że:

- Kontrakty sporządzano zgodnie z wzorem, określonym w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wzoru kontraktu socjalnego.
- Beneficjentami były osoby korzystające z pomocy społecznej (indywidualne lub w rodzinie) i wyraziły zgodę na uczestnictwo w programie, były osobami w wieku aktywności zawodowej (tj. od 15 do 64 roku życia), bezrobotnymi, nieaktywnymi zawodowo lub zatrudnionymi.

- Zawarcie kontraktu było poprzedzone wywiadem środowiskowym w zakresie wynikającym z § 2 pkt 4, 5 i 6 rozporządzenia MPiPS w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego⁵.
- Cele szczegółowe zapisane w dokumentacji kontraktów dotyczyły m.in.:
 - zwiększenia motywacji do działania, gotowości do zmian oraz poczucia własnej wartości,
 - zwiększenia umiejętności psychospołecznych,
 - zwiększenia kompetencji opiekuńczo – wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego,
 - promowania zdrowia i zdrowego stylu życia,
 - mobilizowania do podnoszenia kwalifikacji zawodowych, uzyskania wykształcenia, umiejętności poruszania się na rynku pracy, prowadzenia rozmów kwalifikacyjnych, jak również pisania listów motywacyjnych i CV.
- Dla osiągnięcia ww. celów, w kontraktach ustalono konkretne działania, w których beneficjenci mieli obowiązek uczestniczyć, tj. m.in.:
 - indywidualne zajęcia z asystentem rodziny,
 - zajęcia z doradcą zawodowym,
 - spotkania z pielęgniarką środowiskową,
 - terapia psychospołeczna.

Ponadto czterech uczestników kontraktów zobowiązano do podjęcia edukacji na poziomie gimnazjalnym lub ponadgimnazjalnym.

- W treści kontraktów nie zawierano postanowień (klausul) dotyczących rozwiązania umowy w sytuacji nieosiągnięcia zamierzonego celu z przyczyn zawinionych przez beneficjentów, w tym z tytułu nie rozpoczęcia projektu lub zaprzestania uczęszczania w trakcie jego realizacji.
Kierownik Ośrodka wyjaśniła, że gdyby stosowano klauzule zabezpieczające „*pracownicy socjalni mieliby problem z pozyskaniem beneficjentów do kontraktu*”. Ponadto podała, że kontrakty socjalne zawierane są z osobami ubogimi korzystającymi ze wsparcia Ośrodka, a ewentualny zwrot jakichkolwiek należności zwiększałby ubóstwo również ich rodzin.
- Wszystkie założone w kontraktach działania realizowano zgodnie z harmonogramami i planem zajęć. Udział w zajęciach i postęp w osiąganiu celów kontraktu były monitorowane przez pracowników socjalnych poprzez rozmowy z beneficjentami, kontakty z asystentem rodziny i wykładowcami poszczególnych zajęć (ustalenia zamieszczano w tzw. kartach monitoringu).
- Wszystkie kontrakty zostały zrealizowane w ustalonym terminie i w zakresie zgodnym z jego postanowieniami. Pracownicy socjalni we wszystkich czterdziestu przypadkach dokonali oceny realizacji działań ustalonych w kontrakcie wskazując, że założone cele zostały osiągnięte.

(dowód: akta kontroli str. 153-161, 191-200, 251-259, 336-344)

1.6. Żaden z uczestników programu, z którym zawarto ww. kontrakty, nie zrezygnował z udziału w nim, otrzymując na zakończenie kontraktu zaświadczenie udziału w projekcie systemowym „Obudzić aktywność”.

⁵ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 stycznia 2011 r. (Dz. U. Nr 27 poz. 138) oraz z dnia 8 czerwca 2012 r. (Dz. U. poz. 712)

W 2011 r. kontrakty zawierano na okres ośmiu miesięcy, a w 2012 r. na siedem miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 151, 153-161, 191-200, 251-259, 336-344)

1.7. W okresie objętym kontrolą Ośrodek nie dokonywano zmian w zawartych kontraktach socjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 151)

ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność GOPS w zbadanym obszarze.

2. Efekty zrealizowanych kontraktów socjalnych

Opis stanu
faktycznego

2.1. Z badania akt 40 kontraktów (o których mowa w pkt. 1.5 wystąpienia) wynika, że realizacja zajęć przebiegała zgodnie z terminami ustalonymi w kontraktach. Ich przebieg oraz wykonanie założonych działań w porównaniu z celami szczegółowymi kontraktu monitorował pracownik socjalny i asystent rodziny, w ten sposób że:

- akta każdego beneficjenta zawierały, sporządzane przez pracownika socjalnego lub asystenta rodziny, karty monitoringu beneficjenta i wywiady środowiskowe oraz potwierdzenia obecności na zajęciach,
- w kartach monitoringu beneficjenta wykazywano zadania do zrealizowania oraz ocenę po ich wykonaniu. Karty te były zatwierdzane przez kierownika GOPS,
- we wszystkich przypadkach, ocena stopnia efektywności przyjętych przez strony zobowiązań przeprowadzana była na koniec okresu, na jaki został zawarty kontrakt. Oceną obejmowano realizację celów i rodzajów działań, jakie ustalone były w kontrakcie. Stronami dokonującymi oceny byli pracownicy socjalni GOPS oraz beneficjenci kontraktu. Oceny tej dokonywano w formie pisemnej, wypełniając dokument o nazwie „Ocena realizacji działań ustalonych w kontrakcie socjalnym” (część II A), który podpisywał pracownik socjalny i kierownik GOPS. Z treści analizowanych dokumentów wynika m.in., że w każdym przypadku realizacja kontraktów przebiegała zgodnie z planem i nie zachodziła potrzeba dokonywania zmian w zakresie podjętych działań, tak przez beneficjentów, jak i pracowników socjalnych,
- efektywność tzw. warsztatów aktywizacji zawodowej, w których uczestniczyli beneficjenci, była oceniana (na podstawie anonimowych ankiet) przez doradcę zawodowego zatrudnionego w projekcie „Obudzić aktywność”.

Dokonując oceny realizacji kontraktów używano ogólnych (subiektywnych) mierników charakteryzujących psychiczną charakterystykę postaw beneficjentów oraz podejmowanych przez nich działań w celu wyjścia z sytuacji kryzysowych. Kierownik GOPS wyjaśniła, że stosowano mierniki w postaci „subiektywnych odczuć”, gdyż nie było obowiązku stosowania innych, bardziej wymiernych, a przez to bardziej obiektywnych.

(dowód: akta kontroli str. 153-416 i 534-535)

Uwagi do
kontrolowanej
działalności

NIK zwraca uwagę, że mimo poprawnej formalnie realizacji kontraktów socjalnych oraz nie budzących wątpliwości walorów działań merytorycznych podejmowanych przez GOPS na rzecz beneficjentów, rezultaty tych działań określane ogólnikowo nie pozwalają na dokonanie obiektywnej oceny rzeczywistych skutków realizacji

kontraktów. Jest to tym bardziej istotne, że stosowane ogólnikowe mierniki oceny, takie jak np.: „zwiększenie aktywności społecznej”, „poprawa wydolności opiekuńczo-wychowawczej”, „wdrożenie prawidłowych postaw życiowych” czy „integracja społeczna”, nie miały odniesienia do żadnych mierników, bądź metod porównawczych, które pozwalałyby na potwierdzenie nabycia, bądź zwiększenia tak określonych cech czy umiejętności. Zdaniem NIK należałoby rozważyć możliwość zastosowania mierników bardziej wymiernych, takich jak np. wyniki testu porównawczego z początku i końca realizacji kontraktu.

2.1.1. Po zakończeniu kontraktu socjalnego, GOPS monitorował losy beneficjentów i ich rodzin poprzez pracę socjalną pracowników Ośrodka oraz udzielał pomocy finansowej.

Z badanej grupy 40 beneficjentów, 30 (75,0%) w czasie realizacji kontraktów występowało i otrzymało pomoc socjalną w formie finansowej, a w okresie do 6 miesięcy po zakończeniu kontraktu z różnych form pomocy finansowej skorzystało 35 spośród tych osób (87,5%).

(dowód: akta kontroli str. 153-161, 191-200, 251-259, 336-344)

2.1.2. Z realizacji w latach 2011 - 2012 projektów systemowych, GOPS przedkładał Regionalnemu Ośrodkowi Pomocy Społecznej w Olsztynie opracowania pn. „Bilans realizacji projektu systemowego”, w którym zamieszczono dane dotyczące również wykonania zadań w ramach kontraktów socjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 484-498, 516-523)

2.1.3. W sprawozdaniach z działalności GOPS (przedkładanych corocznie na posiedzeniach Rady Gminy), zawarte były m.in. ogólne informacje o realizacji projektu systemowego „Obudzić aktywność”, a w tym m.in.: wysokość dofinansowania ze środków Unii Europejskiej, liczba uczestników projektu oraz liczba zawartych kontraktów socjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 418-426, 427-437)

2.2. Ośrodek realizował kontrakty socjalne od 2008 r., tj. od czasu przystąpienia do projektu systemowego „Obudzić aktywność”.

W latach 2008 – 2012 do realizacji kontraktów socjalnych typu „A” przystąpiły łącznie 143 osoby, z których 140, tj. 97,9%, ukończyło zajęcia w planowanym okresie i wymiarze czasowym (w poszczególnych latach tego okresu odpowiednio: 21, 9, 27, 58 i 25 osób). Wśród ogółu 143 uczestników kontraktów socjalnych (wg stanu w dniu 1 lutego 2013 r.), 23 osoby posiadały zatrudnienie, a w grupie pozostałych osób (bezrobotnych lub nieaktywnych zawodowo) 54 osoby nie korzystały z żadnych form pomocy społecznej świadczonej przez GOPS.

(dowód: akta kontroli str. 152)

2.3. Po zakończeniu realizacji kontraktu pracownicy socjalni GOPS, przy udziale beneficjentów, oceniali czy we wszystkich przypadkach zrealizowano podjęte działania i czy osiągnięte zostały cele szczegółowe. Przykładami jednoznacznie efektywnej realizacji kontraktu przez GOPS była zmiana w zakresie motywacji i postaw jednej z rodzin, która umożliwiła odzyskanie praw do pełnej opieki rodzicielskiej nad odebranymi wcześniej dziećmi oraz przystąpienie do uzupełniania wykształcenia przez cztery inne osoby.

(dowód: akta kontroli str. 251-259, 336-344)

2.3.1. W celu uzyskania dodatkowych informacji o przebiegu realizacji kontraktów socjalnych, zastosowano metodę badań ankietowych. Ankiety wysłano do 40

beneficjentów kontraktów socjalnych, uzyskując odpowiedzi od 17 (42,5%) spośród nich. Z udzielonych odpowiedzi wynika, m.in. że:

- wszyscy respondenci uznali, iż diagnoza oraz cele kontraktów, w których uczestniczyli zostały określone właściwie,
- 16 beneficjentów (94,1%) oceniło współpracę z pracownikiem socjalnym jako dobrą lub bardzo dobrą (bieżące kontakty, wizyty, udzielanie porad itp.), natomiast 1 osoba za pobieżną,
- 15 osób (88,2%) udzieliło odpowiedzi wskazujących na przełamanie ich trudnej sytuacji życiowej, w tym m.in.:
 - ✓ 9 osób (52,9% ogółu udzielonych odpowiedzi) podało, że łatwiej im się żyje oraz bardziej rozumieją dzieci i radzą sobie z nimi,
 - ✓ 4 osoby (23,5%) podały, że w mniejszym zakresie korzystają z pomocy społecznej GOPS,
- 14 osób (82,4%) odpowiedziało, że realizacja kontraktu nie stanowiła dla nich żadnej trudności,
- 16 osób (94,1%) udzieliło odpowiedzi, wskazujących na zadowolenie i korzyści płynące ze współpracy z poszczególnymi osobami, które uczestniczyły w realizacji kontraktu (asystenta rodziny, pracownika socjalnego, psychologa),
- 14 osób (82,4%) podało, że nie widzi potrzeby wprowadzania zmian w realizacji tych kontraktów. Jedna osoba chciałaby, aby kontrakty te trwały dłużej. Jedna osoba wskazała na umożliwienie beneficjentom wprowadzenia stałej pomocy finansowej przez zapewnienie pracy.

(dowód: akta kontroli str. 438-439)

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

Ocena
częstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. Z dokumentacji finansowo-księgowej i sprawozdań GOPS wynika, że:

- W 2011 r. plan wydatków na realizację całego projektu „Obudzić aktywność” w zakresie rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej (część A) wynosił ogółem 175,7 tys. zł, w tym udział środków własnych Ośrodka - 18,5 tys. zł (spełniono wymóg 10,5% wymaganego wkładu własnego). Faktyczne wydatki na realizację projektu wyniosły 166,9 tys. zł, w tym 68,2 tys. zł na kontrakty socjalne. Pozostałe wydatki dotyczyły realizacji Programu Aktywności Lokalnej („PAL”), zarządzania projektem oraz zatrudnienia w projekcie dodatkowego pracownika socjalnego. Obejmowały też wypłatę należnych beneficjentom zasiłków.
- W 2012 r. plan wydatków na kontynuację ww. projektu wynosił ogółem 179,0 tys. zł, w tym 10,5% (8,8 tys. zł) stanowił wymagany wkład własny. Faktyczne wydatki dotyczące realizacji projektu wyniosły 169,0 tys. zł, w tym 69,6 tys. zł na kontrakty socjalne. Pozostałe środki wydatkowano na te same cele co w 2011 r.

Ośrodek w latach 2011 - 2012 w wymaganych terminach przekazał do budżetu środków europejskich niewykorzystane środki na realizację projektu „Obudzić

Ustalona
nieprawidłowość

aktywność”, w kwotach odpowiednio 6.829,88 zł i 9.931,32 zł.

Ośrodek w niepełnej wysokości dokonał zwrotu niewykorzystanych w 2011 r. środków z realizacji projektu „Obudzić aktywność”. Ustalono bowiem, że faktyczna różnica między kwotą przyznaną na jego realizację, a poniesionymi kosztami kwalifikowalnymi wyniosła 8.797,64 zł, podczas gdy zwrócono jedynie 6.829,88 zł. Przyczyną tego było obliczenie kwoty zwrotu na podstawie nieprawidłowo rozliczonych kosztów projektu w ewidencji księgowej (błąd ten został następnie powielony w złożonym przez GOPS sprawozdaniu Rb-28S za 2011 r.). Do kosztów tego projektu zaliczono bowiem pochodne od wynagrodzeń pracowników socjalnych na kwotę 1.967,76 zł, które nie były kosztami kwalifikowalnymi. Dopiero przedkładając w marcu 2012 r. Instytucji Pośredniczącej (IP) rozliczenie tego projektu, GOPS podał prawidłowo wyliczoną kwotę wydatków kwalifikowalnych i poinformował, że dokona zwrotu ww. kwoty 1.967,76 zł, po otrzymaniu jej z budżetu gminy. Ustalono, że kwota ta nie została Ośrodkowi przekazana i do dnia zakończenia kontroli nie dokonano jej zwrotu. Wg NIK obowiązek ten w dalszym ciągu ciąży na GOPS, mimo, że IP nie zwracała się o zwrot tej kwoty. Mimo wiedzy o popełnionym błędzie, ewidencja księgowa Ośrodka dotycząca nieprawidłowo określonych kosztów omawianego projektu oraz sprawozdanie RB-28S za 2011 r. zostały skorygowane dopiero 10 kwietnia 2013 r. na wniosek kontrolerów NIK.

(dowód: akta kontroli str. 440-528 i 534-535)

Opis stanu
faktycznego

3.2. Zakres sporządzonych sprawozdań budżetowych i finansowych, zgodnie z obowiązującymi przepisami nie wymagał wyszczególnienia danych dotyczących kontraktów, w związku z tym nie była prowadzona odrębna ewidencja w ww. zakresie. Wydatki na kontrakty socjalne wykazywane były w ramach realizacji całego projektu w rozdziale 85395 i - w zależności od źródła pochodzenia - oznaczone były odpowiednią cyfrą na pozycji czwartej numerów paragrafów:

- 7 środki unijne (§§ 4017, 4117, 4127, 4137, 4177, 4217, 4307),
- 9 dotacja stanowiąca krajowy wkład publiczny w projekcie (§§ 4019, 4119, 4129, 4139, 4179, 4219, 4309),
- 9 wkład własny w projekcie (§ 3119).

Środki EFS przyznawane były w oparciu o pozytywną weryfikację wniosku o dofinansowanie, w którym określone były wszystkie formy planowanego wsparcia. Poszczególne formy wsparcia, finansowane były zgodnie z przyjętym harmonogramem. Zgodność wykorzystania środków z celem na jaki zostały przyznane, potwierdzały „Informacje o wynikach weryfikacji wniosków o płatność”, w których wykazane były wydatki kwalifikowalne, zgodnie z zatwierdzonymi wnioskami o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 152-416, 440-441, 499-500, 503-514, 524-525, 527-528)

3.3. W badanym okresie, beneficjentom kontraktów socjalnych przyznano zasiłki ze środków własnych Gminy Braniewo (wkład własny w realizację projektu POKL), z przeznaczeniem na potrzeby związane z uczestnictwem w projekcie systemowym „Obudzić aktywność”. W 2011 r. 30 beneficjentom wypłacono łącznie 12.300 zł, a w 2012 r. 25 osobom wypłacono 13.421,50 zł. Ponadto w 2012 r. czterem beneficjentom zakupiono podręczniki szkolne i wyprawkę szkolną za łączną kwotę 1.923,06 zł, jednemu z nich opłacono również chesne w wysokości 500 zł. W latach

2011 i 2012 wysokość tych zasiłków, w przeliczeniu na jednego uczestnika, wynosiła odpowiednio 410 zł i 536,86 zł.

Ustalono, że w 26 przypadkach, spośród 40 kontraktów socjalnych objętych badaniem, wypłaty świadczeń w kwocie 12.182,32 zł dokonano przed doręczeniem beneficjentom decyzji przyznającej świadczenie. NIK zwraca jednak uwagę, że dopiero z chwilą doręczenia decyzji zostaje ona wprowadzona do obrotu prawnego i wywiera skutki prawne, a organ administracji publicznej jest nią związany, stosownie do uregulowań art. 110 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶.

(dowód: akta kontroli str. 417, 529)

Kierownik GOPS wyjaśniła, że wypłaty zasiłków dokonano przed dniem doręczenia decyzji beneficjentowi, ponieważ osoby te zostały poinformowane ustnie o przyznaniu i dacie wypłaty zasiłku. Natomiast nie jest znana przyczyna dlaczego decyzje zostały dostarczone późno przez gońca i nie było możliwości tego sprawdzenia, gdyż nie prowadzono ewidencji wydawanych decyzji doręczycielowi.

(dowód: akta kontroli str. 534-535)

3.4. W okresie objętym kontrolą, GOPS nie opłacał beneficjentom projektu „Obudzić aktywność” składek na ubezpieczenie zdrowotne.

(dowód: akta kontroli str. 530-532)

3.5. Przeciętny koszty kontraktu socjalnego w przeliczeniu na jednego beneficjenta w okresie objętym kontrolą wyniósł 2.505,39 zł, z tego:

- 2.272,16 zł w 2011 r.,
- 2.785,27 zł w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 533)

Ocena
częstkowa

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

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷, wnosi o:

Dokonanie zwrotu kwoty 1.967,76 zł niewykorzystanych w 2011 r. środków na realizację projektu „Obudzić aktywność”.

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

⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 267 j.t.

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag
i wykonania
wniosków

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Olsztynie.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Olsztyn, dnia kwietnia 2003 r.

Kontrolerzy
Stanisław Bubiński
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie

.....
podpis

Cezary Kasznicki
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis