



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR – 4101-02-02/2013

P/13/102

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

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 we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Zdzisław Błauciak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84960 z 13 marca 2013 r. 2. Marek Lewandowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84961 z 13 marca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4 – upoważnienia do kontroli)
Jednostka kontrolowana	Ośrodek Pomocy Społecznej w Bystrzycy Kłodzkiej, ul. 1-go Maja 1, 57-500 Bystrzyca Kłodzka (dalej: OPS lub Ośrodek).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Kuchejda, Kierownik OPS. (dowód: akta kontroli str. 5-6 – powołanie Kierownika OPS)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ realizację kontraktów socjalnych przez Ośrodek w latach 2011-2012.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Podstawą do sformułowania pozytywnej oceny było: ▪ prawidłowe wykorzystanie kontraktów socjalnych, jako narzędzia w pracy socjalnej z beneficjentami pomocy społecznej, znajdującymi się w trudnej sytuacji życiowej i zagrożonymi wykluczeniem społecznym; ▪ właściwa współpraca OPS z Powiatowym Urzędem Pracy w Kłodzku i Centrum Integracji Społecznej w Bystrzycy Kłodzkiej w obszarze reintegracji społeczno-zawodowej; ▪ pełne i zgodne z przeznaczeniem wykorzystanie środków na realizację kontraktów socjalnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego	1.1. Uchwałą nr XLI/260/05 z 13 maja 2005 r. Rada Miejska w Bystrzycy Kłodzkiej przyjęła „Strategię Integracji Społecznej dla Bystrzycy Kłodzkiej, gminy miejsko-wiejskiej, na lata 2005-2020” (dalej: Strategia). W uchwale tej OPS uznany został za podstawowy podmiot realizujący Strategię, tworzący gminny system rozwiązywania problemów społecznych. Ocenę zasobów pomocy społecznej dla Gminy Bystrzyca Kłodzka za 2011 r. (wraz z prognozą na 2012 r.), Ośrodek opracował w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej, występującej na koniec roku 2011. Ocenę tę sporządzono w zakresie określonym w art. 16a ust. 2 i 3 ustawy
------------------------	--

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

z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej² (dalej: ustawa o pomocy społecznej) i przedłożono w dniu 27 kwietnia 2012 r. Radzie Miejskiej w Bystrzycy Kłodzkiej, tj. w terminie określonym w art. 16a ust. 4 ustawy o pomocy społecznej.

W badanym okresie w Gminie Bystrzyca Kłodzka, pomimo wzrostu wskaźnika bezrobocia z 24,7% na początek 2011 r. do 25,1% na koniec 2012 r., zmniejszyła się liczba osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej z 2.318³ na początek 2011 r. do 2.079⁴ na koniec 2012 r., tj. o 239 osób (o 10,3%). Sytuacja ta spowodowana była zarówno spadkiem liczby mieszkańców Gminy Bystrzyca Kłodzka z 19.782 osób na początek 2011 r. do 19.380 osób na koniec 2012 r., tj. o 402 osoby (o 2,0%), jak również wyjazdem 10 osób⁵ do stałej pracy za granicą, pobytem 15 osób⁶ w zakładzie karnym oraz usamodzielnieniem się 16 uprzednich klientów pomocy społecznej.

W latach 2011-2012 aktywnymi formami pomocy Ośrodek objął łącznie 209 beneficjentów, w tym 165 osób (78,9%) przy wykorzystaniu kontraktów socjalnych⁷. Wśród kontraktów socjalnych⁸ dominowały w liczbie 163 (98,8%) kontrakty typu B, zawierane w celu wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu klientów pomocy społecznej, z czego 45 (27,6%) kontraktów związanych było z pracami społecznie użytecznymi a 118 (72,4%) kontraktów miało związek z realizacją projektu systemowego pn. „Aktywizacja społeczna i zawodowa” (dalej: projekt systemowy). Pozostałe 2 przypadki zawartych przez Ośrodek w badanym okresie kontraktów socjalnych to kontrakty typu A, przewidujące współdziałanie w zakresie rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej klientów pomocy społecznej⁹.

Oszacowane przez Ośrodek potrzeby w zakresie zawierania kontraktów socjalnych znajdowały odzwierciedlenie w kierowanych corocznie do Dolnośląskiego Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Wałbrzychu (dalej: DWUP) wnioskach o dofinansowanie realizacji projektu systemowego (prowadzonego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki i współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego) dla 50 osób w 2011 r. i dla 50 osób w 2012 r.) oraz we wnioskach na realizację prac społecznie użytecznych, wnoszonych do Powiatowego Urzędu Pracy w Kłodzku (dalej: PUP) dla 35 osób w 2011 r. i dla 40 osób w 2012 r. Grupy docelowe, do których kierowana była oferta OPS w zakresie zawierania kontraktów socjalnych, spełniały wymogi Strategii, gdyż obejmowały osoby, o których mowa w art. 108 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, tj. osoby znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej, wymagające pomocy w celu wzmocnienia ich aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

W latach 2011-2012 OPS nie zawierał kontraktów socjalnych w trybie art. 50 ust. 2 pkt 2 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁰ (dalej: ustawa o promocji zatrudnienia), z uwagi na brak beneficjentów

² Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm. Art. 16a ustawy o pomocy społecznej, nakładający na gminy przygotowanie oceny zasobów pomocy społecznej, wszedł w życie z dniem 3 maja 2011 r.

³ Dotyczy 978 rodzin.

⁴ Dotyczy 866 rodzin.

⁵ Byli beneficjenci pomocy społecznej, zameldowani na terenie Gminy Bystrzyca Kłodzka.

⁶ Byli beneficjenci pomocy społecznej przebywający w zakładzie karnym przez okres dłuższy niż 1 rok.

⁷ Pozostałe formy pomocy, realizowane nie poprzez kontrakty socjalne, to: roboty publiczne – 18 osób; prace interwencyjne – 2 osoby; staże – 16 osób; inne – 8 osób.

⁸ Dotyczy łącznej liczby zawartych kontraktów socjalnych, tj. zrealizowanych i zerwanych.

⁹ Zawarte kontrakty typu A miały na celu zmotywowanie beneficjentów pomocy społecznej do: zarejestrowania się w Powiatowym Urzędzie Pracy, wystąpienia do Sądu Rodzinnego z wnioskiem o ustalenie alimentów na dziecko.

¹⁰ Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.

pomocy społecznej uprawnionych do korzystania z tego przepisu, tj. bezrobotnych korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, którzy utracili prawo do zasiłku z powodu upływu okresu jego pobierania i pozostających w okresie 6 miesięcy od dnia utraty tego prawa

(dowód: akta kontroli str. 9-17 - Strategia Integracji Społecznej dla Bystrzycy Kł. na lata 2005-2020; akta kontroli str. 18-20 - dane o sytuacji społecznej na terenie Bystrzycy Kł.; akta kontroli str. 21 - ocena zasobów społecznej dla Bystrzycy Kł.; akta kontroli str. 23 - współpraca OPS z PUP; akta kontroli str. 32 - plan potrzeb na 2011 r. w zakresie wykorzystania prac społecznie użytecznych na terenie Bystrzycy Kł.; akta kontroli str. 37 - plan potrzeb na 2012 r. w zakresie wykorzystania prac społecznie użytecznych; akta kontroli str. 110-111 - dobór kontraktów socjalnych do badania; akta kontroli str. 129-132 - wyjaśnienia Kierownika OPS; akta kontroli str. 163 - informacja Kierownika CIS)

1.2. Zarządzeniem nr 37/2011 z 15 grudnia 2011 r. Kierownik OPS wprowadził z początkiem 2012 r. procedurę postępowania pracowników socjalnych przy realizacji kontraktów socjalnych. Procedura ta uwzględniała kategorie osób kwalifikujących się do zawarcia kontraktu socjalnego oraz zasady postępowania i dokumentowania działań na etapie przygotowania, realizacji i monitoringu kontraktu. Brak przedmiotowej procedury w 2011 r. Kierownik OPS tłumaczył zaniedbaniami w tym zakresie, które zastał w momencie objęcia stanowiska w marcu 2011 r.

Nadzór nad wypełnianiem przez pracowników socjalnych zadań związanych z zawieraniem i realizacją kontraktów socjalnych, kierownictwo Ośrodka¹¹ sprawowało poprzez weryfikację prawidłowości i akceptację przeprowadzonych z beneficjentami pomocy społecznej wywiadów środowiskowych oraz zawartych z nimi kontraktów socjalnych typu A i B, składających się z dwóch części: I – „Ustalenia kontraktu socjalnego”, II – „Ocena realizacji działań ustalonych w kontrakcie socjalnym”¹².

Obsada kadrowa Ośrodka zapewniała właściwe wywiązywanie się z zadań w zakresie przygotowania, zawierania i realizacji kontraktów socjalnych. W badanym okresie w OPS zatrudnionych było 10 pracowników socjalnych, przez co spełniono wymóg art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej, nakazujący, aby w rejonie opiekuńczym jeden pracownik socjalny przypadał na 2,0 tys. mieszkańców. Wszyscy zatrudnieni w OPS pracownicy socjalni posiadali kwalifikacje określone w art. 116 ustawy o pomocy społecznej.

Przeprowadzona w Ośrodku w sierpniu 2011 r. kontrola DWUP nie stwierdziła nieprawidłowości w zakresie realizacji kontraktów socjalnych związanych z projektem systemowym. Uchybienia polegające na błędnym stosowaniu numeru przedmiotowego projektu w umowach OPS z PUP i z Centrum Integracji Społecznej w Bystrzycy Kłodzkiej (dalej: CIS), zostały wyeliminowane, co doprowadziło do uznania przez DWUP w dniu 7 listopada 2011 r. czynności kontrolnych za zakończone. W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 22 marca 2013 r. służby Urzędu Miasta i Gminy w Bystrzycy Kłodzkiej nie przeprowadzały kontroli działalności Ośrodka w zakresie systemu kontraktów socjalnych oraz współpracy z PUP.

Badania ankietowe Kierownika i dwóch pracowników socjalnych OPS, dotyczące kwestii skuteczności wykorzystywania kontraktów socjalnych wskazują, że:

- kontrakty socjalne są najskuteczniejszym narzędziem aktywizacji bezrobotnych klientów pomocy społecznej, mobilizującym osoby zagrożone do aktywności na rzecz wyjścia z trudnych sytuacji życiowych i poszukiwania zatrudnienia;

¹¹ Małgorzata Kuchajda - Kierownik OPS i Renata Jędrzejewicz - Zastępca Kierownika OPS.

¹² Kontrakty socjalne zawierano na formularzach według wzoru określonego w załączniku do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 218, poz. 1439).

- obowiązujące uregulowania prawne nie zapewniają wystarczających warunków do prowadzenia skutecznej działalności w zakresie realizacji kontraktów socjalnych – zerwanie kontraktu lub odmowa jego podpisania z osobą posiadającą dzieci nie powinno skutkować wstrzymaniem świadczeń pomocy społecznej, a w celu zwiększenia motywacji klienci pomocy społecznej rzetelnie wypełniający postanowienia kontraktu socjalnego winni otrzymywać dodatkowe gratyfikacje, np. w postaci darmowego opału, pokrycia kosztów wyjazdu dzieci na kolonie, bezpłatnych materiałów do remontu mieszkań);
- najtrudniejszym etapem kontraktu socjalnego jest dla pracownika socjalnego właściwe zdiagnozowanie problemu (dokładne rozpoznanie sytuacji w rodzinie), natomiast dla klienta pomocy społecznej, z którym zawierany jest kontrakt socjalny, czynne w nim uczestnictwo (brak absencji);
- najczęściej stosowaną konsekwencją nie wywiązywania się z ustaleń kontraktu socjalnego jest w przypadku osób samotnych odmowa pomocy finansowej i jej zastąpienie świadczeniami rzeczowymi (posiłek regeneracyjny lub produkty żywnościowe), a w przypadku rodzin ograniczenie pomocy finansowej, np. zamiast zasiłku okresowego przyznawany jest zasiłek celowy;
- barierami utrudniającymi podjęcie pracy po zakończeniu kontraktu socjalnego są: brak ofert pracy na rynku lokalnym, nawroty choroby alkoholowej, brak zaufania pracodawców do osób długotrwale bezrobotnych i osób w wieku 50(+);
- nie występują bariery we współpracy z innymi instytucjami na rzecz realizacji kontraktów socjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 5-7 - wykaz pracowników socjalnych; akta kontroli str. 22 - informacja Kierownika OPS; akta kontroli str. 80-85 - ankieta w zakresie oceny przez pracowników OPS instytucji kontraktów socjalnych; akta kontroli str. 86-89 - procedury postępowania pracowników socjalnych przy realizacji kontraktów socjalnych; akta kontroli str. 110 - notatka służbowa-próba kontrolna kontraktów; akta kontroli str. 129-131 - wyjaśnienia Kierownika OPS; akta kontroli str. 195-206 - notatka służbowa-kontrola zewnętrzna kontraktów socjalnych)

1.3. Realizacja kontraktów socjalnych związanych z pracami społecznie użytecznymi i projektem systemowym prowadzona była przez Ośrodek we współpracy z PUP. Zasady organizacji w latach 2011 i 2012 prac społecznie użytecznych ustalone zostały w porozumieniach, zawartych przez Gminę Bystrzyca Kłodzka z Powiatem Kłodzkim, w imieniu którego działał Dyrektor PUP¹³. Zapisy tych porozumień spełniały wymogi § 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 22 lipca 2011 r. w sprawie organizowania prac społecznie użytecznych¹⁴. Określały bowiem m.in. liczbę osób uprawnionych, które zostaną skierowane do wykonywania prac społecznie użytecznych, ich rodzaj i miejsce wykonywania, przewidywały także obowiązek informowania Starosty Kłodzkiego i Dyrektora PUP o nieobecności lub odmowie wykonywania prac przez osobę skierowaną oraz określały wysokość i terminy refundowania przez Starostę Kłodzkiego z Funduszu Pracy świadczeń wypłaconych z tytułu wykonywania prac społecznie użytecznych¹⁵. Postanowienia porozumień wskazywały przy tym Ośrodek, jako podmiot organizujący prace społecznie użyteczne oraz obligowały Starostę Kłodzkiego do kierowania do przedmiotowych prac osoby bezrobotne, bez prawa bez zasiłku, z listy sporządzonej przez Kierownika OPS. W analizowanych porozumieniach przewidziano ponadto, że do prac społecznie użytecznych skierowanych zostanie:

¹³ Porozumienia w sprawie organizacji prac społecznie użytecznych: Nr PSU/6121/1/2011 z 15 marca 2011 r. i Nr PSU/6121/3/2012 z 6 marca 2012 r.

¹⁴ Dz. U. Nr 155, poz. 921.

¹⁵ W wysokości 60% minimalnej kwoty świadczenia, przysługującej osobie skierowanej do prac społecznie użytecznych.

- 18 bezrobotnych osób, korzystających ze świadczeń opieki społecznej w 2011 r., czyli o 17 mniej od liczby podanej przez Gminę Bystrzyca Kłodzka w planie potrzeb na 2011 r. w zakresie wykonywania prac społecznie użytecznych¹⁶;
- 15 bezrobotnych osób korzystających ze świadczeń opieki społecznej w 2012 r., tj. o 25 mniej od liczby wskazanej przez Gminę Bystrzyca Kłodzka w planie potrzeb na 2012 r. w zakresie wykonywania prac społecznie użytecznych.

Renata Surma – Burmistrz Bystrzycy Kłodzkiej wyjaśniła, że powyższe różnice pomiędzy zgłoszonym przez Gminę Bystrzyca Kłodzka zapotrzebowaniem a rzeczywistą liczbą bezrobotnych aktywizowanych w ramach prac społecznie użytecznych na podstawie porozumień zawartych z Powiatem Kłodzkim, były wynikiem podziału przez Powiatową Radę Zatrudnienia między poszczególne gminy Powiatu Kłodzkiego środków Funduszy Pracy na finansowanie takich prac.

Zasady współpracy Ośrodka z PUP w zakresie wykonywania zadań na rzecz aktywnej integracji, wynikającej z realizacji projektu systemowego w roku 2011 i 2012, uregulowane zostały w porozumieniach między tymi podmiotami w sprawie współpracy na rzecz realizacji projektu systemowego¹⁷. Określono w nich zasady współpracy w zakresie: procedur postępowania z klientami Ośrodka i PUP, upowszechniania ofert pracy oraz informacji o usługach poradnictwa zawodowego i szkoleniach, wzajemnej wymiany informacji o planowanych działaniach wobec bezrobotnych i poszukujących pracy wynikających z realizacji projektu systemowego. W ramach tych porozumień Ośrodek zobowiązany był m.in. do wnioskowania do PUP o skierowanie do CIS¹⁸ uczestników projektu z listy sporządzonej przez Kierownika OPS oraz do przekazywania informacji o przebiegu działań, przerwaniu lub zakończeniu udziału w projekcie. Z kolei do obowiązków PUP należało m.in. udzielanie uczestnikom projektu (po jego zakończeniu) pomocy w zakresie przewidzianym w ustawie o promocji zatrudniania. Zapisy tych porozumień odpowiadały wymogom pkt 4.3. „Zasad przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych Ośrodków Pomocy Społecznej, Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie oraz Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, zatwierdzonych 1 stycznia 2011 r. przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego¹⁹.

Ośrodek posiadał rozeznanie w zakresie zawodów, na jakie występowało zapotrzebowanie w obrębie Powiatu Kłodzkiego. Informacje w tym zakresie PUP publikował na swojej stronie internetowej²⁰. Wynikało z nich, że w badanym okresie:

- do zawodów nadwyżkowych²¹ zaliczano w szczególności zawody: technik ekonomista, piekarz, technik mechanik, krawiec, sprzedawca, kelner, szwaczka, sprzątaczką, robotnik budowlany, kucharz;
- do zawodów deficytowych²² zaliczano w szczególności zawody: pracownik kancelaryjny, asystent bankowości, archiwista, agent ubezpieczeniowy, agent sprzedaży bezpośredniej, pracownik pomocy społecznej i pracy socjalnej.

¹⁶ Roczny plan potrzeb w zakresie wykonywania prac społecznie użytecznych, o którym mowa w §2 rozporządzenia MPiPS w sprawie organizowania prac społecznie użytecznych.

¹⁷ Umowa partnerska na rzecz realizacji projektu „Aktywizacja społeczna i zawodowa” z 30 grudnia 2010 r. i Porozumienie w sprawie współpracy na rzecz realizacji projektu „Aktywizacja społeczna i zawodowa” (...) z 3 stycznia 2012 r.

¹⁸ Samorządowy zakład budżetowy Gminy Bystrzyca Kł.

¹⁹ <http://www.efs.gov.pl/dokumenty/zmianyw dokumentach/strony/nawelizacja...>

²⁰ W BIP PUP zakładki: Monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych, Informacja dotycząca rynku pracy.

²¹ Na który na rynku pracy istnieje mniejsze zapotrzebowanie niż liczba osób poszukujących pracy w tym zawodzie.

²² Na który na rynku pracy występuje wyższe zapotrzebowanie niż liczba osób poszukujących pracy w tym zawodzie.

Według informacji udzielonej przez Dyrektora PUP beneficjentom projektu systemowego (po zakończonym w nim udziale) PUP udzielał w latach 2011-2012 pomocy w zakresie przewidzianym w ustawie o promocji zatrudnienia, tj. pomocy obejmującej m.in.: usługi pośrednictwa pracy (190 przypadków), skierowanie na zajęcia aktywizacyjne w Klubie Pracy (9 osób), opracowanie i zawarcie Indywidualnych Planów Działania (4 osoby); usługi doradcy zawodowego (5 osób), skierowanie na szkolenia (5 osób); przedstawienie propozycji pracy (7 osób).

(dowód: akta kontroli str. 32-41 - plan potrzeb i porozumienia w sprawie organizacji prac społecznie użytecznych; akta kontroli str. 72-79 - umowa w sprawie realizacji projektu systemowego; akta kontroli str. 90-93 - wyjaśnienia Burmistrza Bystrzycy Kł.; akta kontroli str. 94-109 - informacja PUP w sprawie zawodów deficytowych; akta kontroli str. 117-118 - informacja Dyrektora PUP; akta kontroli str. 129-132 - wyjaśnienia Kierownika OPS; akta kontroli str. 147-154 - informacja Kierownika OPS w sprawie zasad kierowania do prac społecznie użytecznych)

1.4. Do kontraktów typu B Ośrodek typował klientów pomocy społecznej będących, w rozumieniu przepisów art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia, w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy. Wśród 163 osób, z którymi w badanym okresie zawarto kontrakty typu B:

- 157 (96,3%) osób należało do grupy długotrwale bezrobotnych, lub będących po zakończeniu kontraktu socjalnego, albo do kobiet, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka,
- 111 (61,8%) osób spełniało warunki dla bezrobotnych bez kwalifikacji, doświadczenia zawodowego lub bez wykształcenia średniego,
- 52 (31,9%) osoby należały do grupy bezrobotnych powyżej 50 roku życia.

(dowód: akta kontroli str. 24- informacja odnośnie przyczyn zawierania kontraktów socjalnych)

1.5. Szczegółowymi badaniami kontrolnymi objęto losowo wybraną próbę 40 zrealizowanych oraz 20 zerwanych przez beneficjentów kontraktów socjalnych w latach 2011-2012, które w sumie stanowiły 36,4% ogólnej liczby zawartych w tym okresie kontraktów socjalnych. W wyniku tych badań ustalono, iż kontrakty socjalne sporządzane były zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego²³. Osoby, z którymi podpisano kontrakty spełniały ustawowe przesłanki do tego rodzaju działań. Kontrakty określały przyczyny trudnej sytuacji życiowej osób je zawierających, jak również możliwości rozwiązania tej sytuacji oraz terminy realizacji założonych celów przezwyciężenia trudnej sytuacji. Zawarcie kontraktu socjalnego poprzedzone było właściwie przeprowadzonym rodzinnym wywiadem środowiskowym. Przed podpisaniem kontraktu, beneficjenci zapoznani zostali z konsekwencjami wynikającymi z nie osiągnięcia zamierzonego celu z przyczyn zawnionych przez beneficjenta, w tym nie rozpoczęcia realizacji kontraktu w wyznaczonym czasie.

W przypadku kontraktów zakończonych badania wykazały także, iż wszystkie przewidziane w kontraktach działania beneficjentów i pracowników socjalnych zostały wykonane w ustalonych terminach. Przebieg kontraktów był monitorowany przez pracowników socjalnych w ramach wizyt na zajęciach prowadzonych w CIS, rozmów indywidualnych i telefonicznych z beneficjentami. W trakcie realizacji kontraktów socjalnych nie stwierdzono przypadków zmiany sytuacji życiowej beneficjenta, wymagającej dokonania korekty umowy kontraktu. Ocena realizacji kontraktów sfinalizowanych lub zerwanych dokumentowana była zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego.

²³ Dz. U. Nr 218, poz. 1439.

(dowód: akta kontroli str. 159-163 - ewaluacja projektu systemowego na rok 2011; akta kontroli str. 181-193 - notatka służbowa-dobór próby kontrolnej kontraktów)

1.6. W analizowanych latach kontrakty socjalne związane z realizacją projektu systemowego zawierane były w okresie od 1 lutego do 30 grudnia, natomiast kontrakty socjalne związane z pracami społecznie użytecznymi w okresie od 1 kwietnia do 30 listopada. Nie stwierdzono przypadków odmowy zawarcia kontraktu socjalnego przez osoby, którym zaoferowano ich podpisanie.

W latach 2011-2012 na 165 zawartych kontraktów socjalnych, ukończone zostały²⁴, tj. 81,2%. Pozostałe 31 kontraktów socjalnych²⁵ zostało zerwanych z winy beneficjentów z powodu: podjęcia lepiej płatnego zajęcia (stałego lub sezonowego)²⁶ – 13 (41,9%) kontraktów, absencji spowodowanej uzależnieniem od alkoholu – 8 (25,8%) kontraktów, urodzenia dziecka – 3 (9,7%) kontrakty, choroby – 3 (9,7%) kontrakty, inne przyczyny²⁷ – 4 (12,9%) kontrakty.

Zerwanie kontraktów socjalnych skutkowało zaprzestaniem pomocy finansowej dla osób, które opuściły teren Gminy Bystrzyca Kłodzka²⁸, oraz ograniczeniem pomocy do świadczenia rzeczowego (gorący posiłek) w przypadku osób uzależnionych od alkoholu, prowadzących samodzielnie gospodarstwo domowe. Kontynuowana była natomiast pomoc dla matek po urodzeniu dziecka oraz osób, które podjęły pracę, lecz ich dochody nie przekraczały kryterium kwalifikującego rodzinę do świadczeń społecznych.

W 3 przypadkach zerwanie kontaktów socjalnych związanych z pracami społecznie użytecznymi nastąpiło na wniosek beneficjentów w związku ze skierowaniem ich do udziału w robotach publicznych. Według Kierownika OPS powodem zaistnienia tych przypadków była przesłanka poprawy sytuacji materialnej rodzin osób kierowanych do wykonywania robót publicznych, gdyż ich wynagrodzenie w ramach prac społecznie użytecznych wynosiło 308 zł miesięcznie, natomiast w ramach robót publicznych 1.140 zł (1.500 zł brutto)²⁹.

We wszystkich przypadkach zerwania kontaktów socjalnych stosowne informacje przekazane zostały do PUP³⁰.

(dowód: akta kontroli str. 25 - zmiany w kontraktach socjalnych; akta kontroli str. 112-113 - skutki zerwania kontraktów socjalnych; akta kontroli str. 119-128 - informacje OPS do PUP o zerwanych kontraktach socjalnych; akta kontroli str. 132-133 – wyjaśnienia Kierownika OPS; akta kontroli str. 181-193 - notatka służbowa-dobór próby kontrolnej kontraktów)

1.7. W okresie objętym kontrolą nie wprowadzano zmian do zawartych kontraktów socjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 25 - zmiany w kontraktach socjalnych)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykonanie zadań w zakresie przygotowania, zawierania i realizacji kontraktów socjalnych.

²⁴ 68 kontraktów w 2011 r. i 66 kontraktów w 2012 r.

²⁵ Wszystkie typu B, w tym 13 związanych z pracami społecznie użytecznymi i 18 związanych z realizacją projektu systemowego.

²⁶ W tym: na lokalnym rynku pracy - 6, poza Polską - 7.

²⁷ W tym: osadzenie w zakładzie karnym, zameldowanie poza terenem Gminy Bystrzyca Kł., zgon.

²⁸ Wyjazd za granicę, wymeldowanie się ze stałego miejsca zamieszkania, pobyt w zakładzie karnym.

²⁹ W okresie wykonywania robót publicznych osoby te nie korzystały ze świadczeń pomocy finansowej.

³⁰ OPS przekazywał informacje o zerwaniu kontraktów w ramach prac społecznie użytecznych, a CIS informacje o zerwaniu kontraktów w ramach projektu systemowego.

2. Efekty realizacji kontraktów socjalnych.

2.1. Beneficjenci realizujący kontrakty socjalne związane z pracami społecznie użytecznymi pozostawali – w trakcie trwania tych kontraktów – klientami pomocy społecznej i posiadali status osoby bezrobotnej³¹.

W przypadku absolwentów kontraktów socjalnych, uczestników projektu systemowego (tracących z mocy prawa status osoby bezrobotnej), Ośrodek monitorował skuteczność ich ekonomicznego usamodzielnienia się, poprzez pozyskiwanie telefonicznych informacji o ewentualnym, ponownym zarejestrowaniu się w PUP³² oraz badanie ewaluacyjne projektu systemowego za 2011 r.³³. Badanie ewaluacyjne wykazało, iż poza zwiększeniem kwalifikacji zawodowych udział w projekcie systemowym pomógł beneficjentom poprzez nabycie umiejętności poruszania się na rynku pracy, poprawę zdolności motywacyjnych (wzrost samooceny i poczucia własnej wartości, wzrost wiary we własne siły) oraz nabycie umiejętności praktycznych w zakresie porozumiewania się z innymi ludźmi, radzenia sobie z własnymi emocjami, sporządzenia CV.

(dowód: akta kontroli str. 129-142 - wyjaśnienia Kierownika OPS; akta kontroli str. 159-180 - ewaluacja projektu systemowego)

2.2. W latach 2006-2012 Ośrodek zawarł kontrakty socjalne z łącznie 650 osobami. Kontrakty te pozytywnie ukończyło 555 osób, tj. 85,4%. Według stanu na 1 lutego 2013 r. spośród beneficjentów, którzy w latach 2006-2012 ukończyli kontrakty socjalne, 47 (8,5%) osób nie korzystało z pomocy społecznej oraz nie figurowało w rejestrze PUP, w tym 31 (5,6%)³⁴ osób w wyniku usamodzielnienia się na lokalnym rynku pracy³⁵. Niski stopień usamodzielnienia się beneficjentów kontraktów socjalnych wynikał – według Kierownika OPS – z wysokiego bezrobocia na terenie Gminy Bystrzyca Kłodzka.

(dowód: akta kontroli str. 26 - aktualna sytuacja beneficjentów kontraktów z lat 2006-2012; akta kontroli str.129-133 - wyjaśnienia Kierownika OPS)

2.3. Analiza wybranych do badań szczegółowych 40 kontraktów socjalnych, związanych z projektem systemowym oraz z pracami społecznie użytecznymi, wykazała m.in., że pracownicy OPS kontynuowali pracę socjalną z wszystkimi osobami, które pomyślnie zakończyły kontrakty. Udzielano wsparcia finansowego oraz pomocy w dalszej aktywizacji społeczno-zawodowej. Wszelka udzielana pomoc odnotowywana była w „Kartach pracy z rodziną”. W przypadku braku usamodzielnienia się, osoby kończące kontrakty związane z realizacją projektu systemowego zostały zarejestrowane w PUP (jako osoby bezrobotne) w ciągu 7 dni po zakończeniu kontraktu socjalnego.

(dowód: akta kontroli str. 251-550 - badane kontrakty socjalne)

2.4. W badanym okresie kontrakty socjalne związane z projektem systemowym³⁶ realizowane były przez CIS na podstawie zawartych z Ośrodkiem umów³⁷.

³¹ Figurowały w rejestrze PUP.

³² Informacje uzyskane w PUP dokumentowane były w formie notatki służbowej pracownika socjalnego Ośrodka.

³³ W myśl „Zasad przygotowania, rozliczania i realizacji projektów systemowych (...) w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013” ewaluacji projektu systemowego za dany rok dokonuje się po upływie 6 miesięcy.

³⁴ Pozostałe 16 osób nie korzystało z pomocy społecznej oraz nie figurowało w rejestrze PUP w związku ze zgonem, wyjazdem za granicę lub otrzymaniem świadczenia rentowego.

³⁵ Dotyczy Powiatu Kłodzkiego.

³⁶ Docelowo dla 50 beneficjentów w 2011 r. i w 2012 r., tj. zgodnie z harmonogramem projektu systemowego.

³⁷ Umowy na realizację kontraktów socjalnych: nr 5/2011 z 23 marca 2011 r. i nr 4/2012 z 13 marca 2012 r.

Stosownie do regulaminów realizacji projektu systemowego³⁸, w ramach reintegracji społecznej i zawodowej beneficjentów, CIS m.in. prowadziło dla każdego beneficjenta Indywidualny Program Zatrudnienia Socjalnego, zajęcia mające za cel powrót do normalnego funkcjonowania w społeczeństwie³⁹, zajęcia terapeutyczne dla osób uzależnionych i współuzależnionych, jak również kierowało do pracy w warsztatach zawodowych (krawieckim, ogrodniczym, remontowo-budowlanym, brukarskim, stolarskim). Uczestnictwo beneficjentów w warsztatach o ww. profilach zawodowych było akceptowane przez DWUP⁴⁰.

W latach 2011-2012 w warsztatach zawodowych CIS kursy przygotowujące do wykonywania zawodu ukończyło łącznie 100 osób realizujących kontrakty socjalne związane z projektem systemowym⁴¹, w tym w: warsztacie krawieckim – 11 osób, ogrodniczym i zieleni miejskiej – 39 osób, brukarskim – 7 osób, stolarskim – 19 osób, remontowo-budowlanym⁴² – 24 osoby. Podnieść należy, iż taki zakres szkoleń realizowany był w sytuacji, gdy w badanym okresie na lokalnym rynku pracy zawody krawca, brukarza⁴³ i stolarza należały do grupy zawodów nadwyżkowych⁴⁴, a zawody ogrodnika terenów zielonych i robotnika budowlanego do grupy zawodów zrównoważonych⁴⁵. Według Kierownika OPS założenia projektu systemowego nie przewidywały, iż po zakończeniu w nim udziału jego uczestnicy usamodzielnia się ekonomicznie i wyjdą z systemu pomocy społecznej. Stwierdził także, iż sukcesem jest już fakt zakończenia kontraktu socjalnego przez beneficjenta – niejednokrotnie trudnego, roszczeniowego, dotkniętego dysfunkcjami (długotrwałe bezrobocie, problem uzależnienia alkoholowego, niepełnosprawność, opuszczenie zakładu karnego) – w sytuacji wysokiego bezrobocia i braku perspektyw na zatrudnienie.

(dowód: akta kontroli str. 42-49 - umowa w sprawie realizacji kontraktów socjalnych; akta kontroli str. 114 - informacja Kierownika CIS; akta kontroli str. 131-132 - wyjaśnienia Kierownika OPS)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie przygotowanie, zawieranie i realizację przez Ośrodek kontraktów socjalnych.

3. Wykorzystanie środków finansowych na realizację kontraktów socjalnych.

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą na finansowanie zawartych przez OPS kontraktów socjalnych typu B⁴⁶ wydatkowano w sumie 2.025,8 tys. zł, z czego 986,3 tys. zł (48,7%) w 2011 r. i 1.039,5 tys. zł (51,3%) w 2012 r. Wydatki te sfinansowane zostały w wysokości 1.046,7 tys. zł⁴⁷ (51,6%) ze środków Funduszu Pracy, w kwocie 762,9 tys. zł (37,7%) z Europejskiego Funduszu Społecznego, w wysokości 175,8

³⁸ Regulaminy realizacji projektu systemowego, wprowadzone zarządzeniami Kierownika OPS: nr 15/2011 z 1 kwietnia 2011 r. i nr 011.3.2012 z 27 stycznia 2012 r.

³⁹ Zajęcia integracyjne, warsztaty komunikacji interpersonalnej, asertywności, autoprezentacji i motywacji.

⁴⁰ Podmiot pełniący rolę Instytucji pośredniczącej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

⁴¹ Ukończenie kursu udokumentowano zaświadczeniem wydanym przez CIS na podstawie § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji i Nauki z 3 lutego 2006 r. w sprawie uzyskiwania i uzupełniania przez osoby dorosłe wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych (Dz. U. Nr 31, poz. 216).

⁴² Od 1 września 2012 r. warsztat remontowo-porządkowy.

⁴³ W warsztacie brukarskim szkolono uczestników projektu tylko w 2011 r.

⁴⁴ W 2011 r. - zawód krawca, stolarza, brukarza; w 2012 r. - zawód krawca i stolarza.

⁴⁵ W latach 2011-2012 - zawód ogrodnika terenów zielonych i robotnika budowlanego.

⁴⁶ Realizacja kontraktów socjalnych typu A nie rodziła skutków finansowych.

⁴⁷ W tym: 42,1 tys. zł poniesione w ramach prac społecznie użytecznych, 1.004,6 tys. zł poniesione w ramach projektu systemowego.

tys. zł⁴⁸ (8,7%) z budżetu Gminy Bystrzyca Kłodzka oraz w kwocie 40,4 tys. zł (2,0%) z dotacji celowej z budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 27-28 - źródła finansowania kontraktów socjalnych)

3.2. Zgodnie z wymogami ustawy z 29 września z 1994 r. o rachunkowości⁴⁹ oraz postanowieniami umowy ramowej nr UDA-POKL.07.01.01-02-001/09-00 projektu systemowego „Aktywizacja społeczna i zawodowa” (realizowanego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego), zawartej 23 czerwca 2009 r. przez Gminę Bystrzyca Kłodzka z Województwem Dolnośląskim, Ośrodek prowadził ewidencję finansowo-księgową w sposób pozwalający na ustalenie źródeł finansowania kontraktów socjalnych oraz bieżące nadzorowanie prawidłowości i rzetelności wydatkowania środków finansowych.

Realizacja kontraktów socjalnych związanych z realizacją projektu systemowego sfinansowana została ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w kwocie 762,9 tys. zł⁵⁰ oraz wkładem własnym wniesionym w wymaganej wysokości 94,2 tys. zł⁵¹. Środki te wydatkowane zostały zgodnie z harmonogramem i planem finansowym projektu systemowego.

(dowód: akta kontroli str. 207-241 – notatka służbowa – zasady rozliczania projektu systemowego)

3.3. Beneficjentom kontraktów socjalnych związanych z realizacją projektu systemowego w badanym okresie wypłacono zasiłki na ogólną kwotę 89,4 tys. zł (33,3 tys. zł – zasiłki celowe, 9,8 tys. zł – zasiłki celowe specjalne, 46,3 tys. zł – zasiłki okresowe) oraz udzielono pomocy materialnej w formie dożywiania o wartości 4,8 tys. zł. Łącznie środki te stanowiły 5,0% ogólnej kwoty wydatków poniesionych na realizację kontraktów socjalnych związanych z projektem systemowym w latach 2011-2012. Badanie próby kontrolnej 20 kontraktów socjalnych realizowanych w ramach projektu systemowego nie wykazało nieprawidłowości przy naliczaniu i wypłacaniu zasiłków na kwotę 42,2 tys. zł, stanowiącą 47,2% łącznej kwoty zasiłków wypłaconych w ramach projektu systemowego w latach 2011-2012.

Zgodnie z porozumieniami zawartymi przez Gminę Bystrzyca Kłodzka ze Starostą Kłodzkim w sprawie organizacji prac społecznie użytecznych, osoby realizujące kontrakty socjalne otrzymywały wynagrodzenie za świadczenie pracy. Z tego tytułu beneficjentom wypłacono w sumie kwotę 70,1 tys. zł, z czego 38,3 tys. zł w 2011 r. i 31,8 tys. zł w 2012 r. Kwoty tych wynagrodzeń stanowiły 56,7% wydatków dotyczących kontraktów socjalnych związanych z pracami społecznie użytecznymi.

(dowód: akta kontroli str. 28 - wykorzystanie środków na realizację kontraktów socjalnych)

3.4. Ośrodek nie opłacał składek na ubezpieczenia zdrowotne osób, z którymi zawarł kontrakty socjalne. W odniesieniu do osób kierowanych do prac społecznie użytecznych powyższe składki uiszczał PUP, natomiast w stosunku do osób uczestniczących w projekcie systemowym składki regulowane były przez CIS ze środków Funduszu Pracy, przekazywanych przez PUP bezpośrednio do CIS.

(dowód: akta kontroli str. 28 - wykorzystanie środków na realizację kontraktów socjalnych; akta kontroli str. 129-142 - wyjaśnienia Kierownika OPS; akta kontroli str. 251-550 - badane kontrakty socjalne)

3.5. Przeciętny jednostkowy koszt organizacji wszystkich kontraktów socjalnych zawartych w 2011 r. wynosił 11,6 tys. zł. W tym samym w przypadku kontraktów

⁴⁸ W tym: 81,6 tys. zł poniesione w ramach prac społecznie użytecznych; 94,2 tys. zł poniesione w ramach projektu systemowego.

⁴⁹ Dz. U. z 2009 r. Nr 152, poz. 1223 ze zm.

⁵⁰ 373,9 tys. zł w 2011 r. i 389,0 tys. zł w 2012 r.

⁵¹ 46,2 tys. zł w 2011 r. i 48,0 tys. zł w 2012 r.

związanych z pracami społecznie użytecznymi koszt ten wniósł 2,7 tys. zł, a dla kontraktów realizowanych w ramach projektu systemowego 14,7 tys. zł. Analogiczne wielkości kosztu organizacji dla kontraktów socjalnych zawartych w 2012 r. wyniosły odpowiednio: 13,3 tys. zł, 2,7 tys. zł i 17,8 tys. zł.

Z kolei w przeliczeniu na beneficjentów, którzy ukończyli kontrakty socjalne ich średni koszt wyniósł 14,5 tys. zł w 2011 r. (3,4 tys. zł w ramach prac społecznie użytecznych, 18,5 tys. zł w ramach projektu systemowego) oraz 16,2 tys. zł w 2012 r. (4,5 tys. zł w ramach prac społecznie użytecznych, 19,5 tys. zł w ramach projektu systemowego).

W latach 2011-2012 spośród łącznie 132 klientów pomocy społecznej, którzy ukończyli kontrakty typu B usamodzielniało się 16 osób (12,1%), w tym 5 biorących udział w pracach społecznie użytecznych oraz 11 uczestniczących w projekcie systemowym.

(dowód: akta kontroli str. 26 - sytuacja beneficjentów; akta kontroli str. 27-28 - wydatki na finansowanie kontraktów socjalnych)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie wykorzystanie przez Ośrodek środków finansowych na realizację kontraktów socjalnych.

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych.

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 z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵² 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 we Wrocławiu.

Wrocław, dnia 23 kwietnia 2013 r.

Kontrolerzy:

Marek Lewandowski

Główny specjalista kontroli państwowej

Podpis nieczytelny

.....

Podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
Dyrektor

Piotr Miklis

Podpis nieczytelny

.....

Podpis

Zdzisław Błauciak

Główny specjalista kontroli państwowej

Podpis nieczytelny

.....

Podpis

⁵² Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.