



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG – 4101-01-02/2013

P/13/102

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

*Numer i tytuł kontroli* P/13/102 – Realizacja kontraktów socjalnych przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Świdnicy w latach 2011-2012.

*Jednostka przeprowadzająca kontrolę* Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Zielonej Górze

*Kontrolerzy* 1) Beata Jakubowska, główny specjalista kontroli państwowej,  
upoważnienie do kontroli nr 84866 z dnia 26 lutego 2013 r.  
2) Oskar Zadrejko, główny specjalista kontroli państwowej,  
upoważnienie do kontroli nr 84871 z dnia 13 marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

*Jednostka kontrolowana* Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Świdnicy (zwany dalej *GOPS* lub *Ośrodkiem*)

*Kierownik jednostki kontrolowanej* Anna Mierzwa, kierownik

(dowód: akta kontroli str. 5)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

*Uzasadnienie oceny ogólnej*

Powyższą ocenę uzasadnia prawidłowe przygotowanie oraz realizowanie kontraktów socjalnych, finansowanych ze środków własnych, jak i współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Dzięki właściwemu określeniu przyczyn powodujących trudną sytuację życiową klientów Ośrodka, a następnie adekwatnemu doborowi instrumentów/działań mających ją przezwyciężyć, stwierdzono wysoką skuteczność kontraktów socjalnych, zwłaszcza w zakresie usamodzielnienia beneficjentów GOPS. Świadczy o tym spadek liczby osób korzystających ze świadczeń socjalnych oraz zarejestrowanych w PUP<sup>2</sup> po realizacji kontraktu<sup>3</sup>. Do zaistnienia tej korzystnej tendencji przyczyniło się również kierowanie bezrobotnych na szkolenia zawodowe<sup>4</sup> oraz do wykonywania prac społecznie-użytecznych w ramach zawartych porozumień, odpowiednio z Miastem Zielona Góra oraz Powiatowym Urzędem Pracy (PUP) w Zielonej Górze, którego treść była zgodna z postanowieniami Wytocznych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

Środki na realizację kontraktów socjalnych wykorzystywane były zgodnie z przeznaczeniem, a działania finansowane środkami przeznaczonymi na realizację

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

<sup>2</sup> Liczba klientów zarejestrowanych w PUP: przed zawarciem kontraktów – 27 osób, wg stanu na miesiąc marzec 2013 r. – 11 osób. Ze świadczeń pomocy społecznej - po zakończeniu realizacji kontraktów - przestało korzystać 12 spośród 40 beneficjentów kontraktów.

<sup>3</sup> Dotyczy klientów Ośrodka, którzy realizowali kontrakty.

<sup>4</sup> Na 12 osób przeszkolonych 9 znalazło zatrudnienie.

kontraktów socjalnych były weryfikowane. Każdorazowo, przebieg realizacji działań beneficjenta był monitorowany przez pracownika socjalnego, a przed zakończeniem kontraktu dokonywano oceny tych działań.

Stwierdzone drobne nieprawidłowości dotyczyły zatrudniania niewystarczającej liczby pracowników socjalnych, wbrew wymogom określonym w art. 110 ust. 11 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>5</sup>, jednak NIK wzięła pod uwagę niewielki stopień niespełnienia ustalonego wskaźnika oraz sporządzenia – w dwóch przypadkach – wywiadów środowiskowych po zawarciu kontraktu socjalnego.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Ośrodek przygotował *Ocenę zasobów pomocy społecznej na rok 2011*, o której mowa w art. 16a ustawy o pomocy społecznej, której elementem były m.in. dane o sytuacji demograficznej i społecznej w latach 2009-2011 oraz prognozy odnoszące się do kolejnego roku.

(dowód: akta kontroli str. 18-56)

Zgodnie z postanowieniami Gminnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Świdnica na lata 2010-2014<sup>6</sup>, nadzór nad realizacją założonych w Strategii celów, w tym określonych w obszarze pomocy społecznej oraz rozwiązywania problemów bezrobocia, sprawował kierownik GOPS, w szczególności poprzez:

- udzielanie doraźnej pomocy finansowej – zgodnie z ustawą o pomocy społecznej,
- prowadzenie świetlic środowiskowych, profilaktyczno-wychowawczych oraz socjoterapeutycznych,
- wprowadzanie do środowisk dysfunkcyjnych asystentów rodziny,
- zapewnienie posiłku osobom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej – w ramach programu *Pomoc państwa w zakresie dożywiania*,
- współpracę z Powiatowym Urzędem Pracy (PUP) oraz Centrum Integracji Społecznej (CIS), w wyniku której beneficjenci pomocy społecznej mogli podwyższać swoje kwalifikacje zawodowe oraz podejmować zatrudnienie w ramach prac interwencyjnych oraz prac społecznie użytecznych,
- współpracę z Punktem Konsultacyjno-Terapeutycznym, gdzie organizowano terapię indywidualną, grupową, rodzinną oraz grupy wsparcia dla osób uzależnionych oraz dla kobiet z chorobami nowotworowymi.

(dowód: akta kontroli str. 57-75, 76-92)

Zakres prowadzonych działań związanych z zawieraniem kontraktów socjalnych oraz grupy docelowe, do jakich kierowana była w tym zakresie oferta GOPS, były zgodne z założeniami Strategii.

(dowód: akta kontroli str. 76-92)

<sup>5</sup> Dz. U. z 2013, poz. 182.

<sup>6</sup> Uchwała Nr IV/13/10 Rady Gminy Świdnica z dnia 30.04.2010 r.

1.2. W GOPS nie wprowadzono wewnętrznych procedur dotyczących zawierania kontraktów socjalnych. W ocenie kierownika GOPS, funkcjonujące unormowania były wystarczające.

(dowód: akta kontroli str. 95)

GOPS zatrudniał - posiadających odpowiednie kwalifikacje<sup>7</sup> - trzech pracowników socjalnych, podczas gdy liczba mieszkańców Świdnicy wynosiła 6.075 na koniec 2011 r. oraz 6.166 na koniec 2012 r.<sup>8</sup>

Zgodnie z art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej, *OPS zatrudnia pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik socjalny na 2 tys. mieszkańców, nie mniej jednak niż trzech pracowników.*

(dowód: akta kontroli str. 97, 98)

W lipcu 2011 r. kierownik GOPS zwróciła uwagę Wójtowi Gminy na niespełnianie współczynnika zatrudnienia oraz wniosła o rozważenie zatrudnienia kolejnego pracownika socjalnego na ½ etatu.

(dowód: akta kontroli str. 99)

Na niespełnianie ww. normy wskazywał również dwukrotnie - w toku przeprowadzanych kontroli - Lubuski Urząd Wojewódzki, w ramach których stwierdzono zasadne przyznawanie świadczeń.

(dowód: akta kontroli str. 102-103, 106-107)

Wójt Gminy Świdnica poinformował m.in., że: (...) *niezatrudnienie czwartego pracownika socjalnego wynika z trudnej sytuacji budżetu Gminy Świdnicy i realizowaniem w ostatnich latach ogromnych inwestycji ułatwiających życie mieszkańcom gminy Świdnica (kanalizacja, wodociągi), ale także z braku konieczności, wobec bardzo dobrze prowadzonej polityki i pracy socjalnej. Jednocześnie informuję, że GOPS zatrudniał także asystentów rodziny (...).*

(dowód: akta kontroli str. 148)

Przygotowanie oraz realizacja kontraktów socjalnych nie były przedmiotem kontroli wewnętrznej i zewnętrznej.

(dowód: akta kontroli str. 100-101)

Odnośnie nadzoru nad wypełnianymi przez pracowników socjalnych zadaniami związanymi z zawieraniem i realizacją kontraktów socjalnych kierownik GOPS A. Mierzwa wyjaśniła: *Nadzór sprawuję m.in. poprzez analizę kontraktów socjalnych, których liczba w skali roku pozwala na bieżące monitorowanie, wywiady środowiskowe, rozmowy z pracownikami socjalnymi oraz sprawozdania pracowników socjalnych z realizacji zadań realizowanych w ramach projektu systemowego współfinansowanego ze środków UE.*

Pracownicy socjalni, w toku trwania projektu finansowanego z UE „Odnaleźć siebie (...)”, co trzy miesiące składali sprawozdania z wykonanej pracy socjalnej.

(dowód: akta kontroli str. 95, 110-127)

Pracownicy GOPS ocenili kontrakt socjalny jako jeden z najbardziej efektywnych narzędzi służących aktywizacji bezrobotnych, jednak istotną barierą utrudniającą podjęcie pracy po realizacji kontraktu socjalnego był brak ofert pracy dla osób

<sup>7</sup> Określone w art. 116 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>8</sup> Wskaźnik bezrobocia w powiecie zielonogórskim wynosił odpowiednio: 14,8% i 15,8%, a liczba osób bezrobotnych w gminie Świdnica wynosiła: 236 i 300 mieszkańców.

z niskimi kwalifikacjami zawodowymi oraz bezradność tych osób, obawy przed podjęciem pracy, niska motywacja i przyzwyczajenie do istniejącej sytuacji, a w przypadku pozostałych kontraktów, których celem było rozwiązywanie innych trudności życiowych – do występujących barier pracownicy zaliczyli: długi okres oczekiwania na terapię stacjonarną (zamkniętą) w zakładach opieki zdrowotnej oraz ograniczoną liczbę miejsc na kursach zawodowych organizowanych przez Centrum Integracji Społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 128-133)

Głównym powodem nie zawierania większej liczby kontraktów przez GOPS były ograniczone możliwości finansowe oraz limit godzin przewidziany na terapię, który został ustalony w umowie zawartej przez terapeutę z gminą Świdnica.

(dowód: akta kontroli str. 204)

**1.3.** GOPS zawarł z PUP w Zielonej Górze dwa porozumienia w sprawie wykonywania prac społecznie użytecznych, których treść odpowiadała postanowieniom *Wytycznych (...) w zakresie współpracy przy podejmowaniu działań na rzecz osób bezrobotnych korzystających ze świadczeń pomocy społecznej* opracowanych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w dniu 14 maja 2009 r. W wyniku tej współpracy, GOPS skierował w 2011 r. 13 osób, a w 2012 r. 15 osób do wykonywania prac społecznie użytecznych, w ramach realizacji kontraktu A – w zakresie rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej.

(dowód: akta kontroli str. 134-141, 144)

GOPS nie kierował do PUP wniosków, o których mowa w art. 50 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>9</sup>. W GOPS nie sporządzano analiz dotyczących charakteru bezrobotnych wymienionych w art. 49 cyt. ustawy, zamieszkujących na terenie gminy.

Kierownik GOPS A. Mierzwa wyjaśniła: *Większości beneficjentów OPS, problemy – zawarte w kontraktach socjalnych typu A – dotyczyły terapii, leczenia odwykowego, współpracy z asystentami rodziny (...). Natomiast aktywizację zawodową realizowaliśmy poprzez organizację prac społecznie użytecznych na terenie naszej gminy na podstawie porozumienia zawartego z PUP. Ponadto, na szkoleniach organizowanych dla OPS-ów przez Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego zwracano nam uwagę, aby OPS-y nie wchodziły w kompetencje PUP.*

*Ponadto: Ponieważ nie planowaliśmy występować z wnioskami, o których mowa w art. 50 ust. 2 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia, nie widzieliśmy potrzeby sporządzania analiz w kontekście rodzaju/charakteru bezrobotnych wymienionych w art. 49 cyt. ustawy. W przypadku osób długotrwale bezrobotnych zbieraliśmy takie dane w PUP i zawieraliśmy je w Ocenie zasobów pomocy społecznej.*

Z Oceny zasobów pomocy społecznej za 2011 r. wynika, że teren gminy Świdnica zamieszkiwało 93 długotrwale bezrobotnych.

(dowód: akta kontroli str. 20, 96, 203)

GOPS nie prowadził wspólnie z PUP rozpoznania na jakie zawody, formy zatrudnienia jest zapotrzebowanie na lokalnym rynku pracy. GOPS nie zasięgał w tym zakresie informacji w PUP.

Kierownik GOPS A. Mierzwa wyjaśniła: *Nie prowadziliśmy z PUP rozpoznania rynku pracy, jedynie wysyłaliśmy do PUP propozycję listy szkoleń zawodowych, na które zapotrzebowanie składali nasi beneficjenci.*

(dowód: akta kontroli str. 96)

<sup>9</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.

GOPS zawarł ponadto porozumienie z Miastem Zielona Góra w sprawie umożliwienia kierowania osób z terenu gminy Świdnica do uczestnictwa w projekcie *Aktywność się opłaca. Centrum Integracji Społecznej szansą powrotu na rynek pracy*. W wyniku tego porozumienia GOPS skierował do CIS-u 12 osób na kursy zawodowe<sup>10</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 142-143)

**1.4.** W GOPS nie istniała sformalizowana procedura selekcji kandydatów do zawarcia kontraktu socjalnego. Pracownicy socjalni w toku bieżącej pracy, w sytuacji stwierdzenia potrzeby - problemu występującego u danej osoby bądź w rodzinie, wyłaniali kandydatów i zawierali z nimi kontrakty.

W przypadku natomiast kontraktów socjalnych realizowanych w ramach projektu finansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), uczestnicy powinni byli spełniać kryteria określone projektem.

(dowód: akta kontroli str. 95)

Wyszczególnienie osób, z którymi zawarto kontrakty socjalne przedstawia zestawienie:

Osoby, z którymi podpisano kontrakty socjalne	Liczba osób	
	2011	2012
Osoby znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej, o których mowa w art.108 ust.1 ustawy o pomocy społecznej (wymagające wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu).	39	26
Rodziny, o których mowa wyżej	38	26
Osoby znajdujące się w szczególnej sytuacji na rynku pracy (art.49 ustawy o promocji zatrudnienia) - ogółem, a w tym :	39	26
- bezrobotni do 25 roku życia,	1	4
- długotrwale bezrobotni albo po zakończeniu kontraktu socjalnego albo kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka,	33	25
- bezrobotni powyżej 50 roku życia,	14	20
- bezrobotni bez kwalifikacji, doświadczenia zawodowego lub bez wykształcenia średniego,	24	24
- osoby bezrobotne samotnie wychowujące co najmniej 1 dziecko do lat 18,	7	3
- osoby bezrobotne, które po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęły zatrudnienia,	2	1
- osoby bezrobotne niepełnosprawne	11	7

(dowód: akta kontroli str. 145)

**1.5.** Pracownicy socjalni zawarli łącznie 64 kontrakty socjalne typu A – w zakresie rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej, z czego 38 w 2011 r., z tego 11 finansowanych ze środków własnych i 27 ze środków EFS, a w 2012 r. – 26 kontraktów, w tym 10 finansowanych ze środków własnych i 16 ze środków EFS.

<sup>10</sup> Opiekun małego dziecka, magazynier, winiarz/ogrodnik, kasjer/sprzedawca, pomoc krawiecka, pomocnik piekarza-cukiernika, kucharz małej gastronomii.

Z uwagi na niedotrzymanie postanowień kontraktu, bądź z innych przyczyn leżących po stronie beneficjenta<sup>11</sup>, w roku 2011 zerwano 6 kontraktów, a w 2012 – pięć. Do zawartych kontraktów socjalnych nie wprowadzano zmian.

Analiza 42 kontraktów socjalnych, w tym 11 finansowanych ze środków własnych<sup>12</sup>, a 20 finansowanych ze środków EFS oraz 11 zerwanych wykazała<sup>13</sup>, że:

- kontrakty socjalne finansowane ze środków własnych zawierane były na okres od 1 do 12 miesięcy, natomiast realizowane w ramach projektu finansowanego z EFS trwały 7-8 miesięcy;
- celem kontraktów było w szczególności: podniesienie kwalifikacji zawodowych, wyrównywanie umiejętności społecznych i opiekuńczo-wychowawczych oraz nabycie zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez<sup>14</sup>:
  - ✓ podjęcie terapii (m.in. indywidualnej lub grupowej, uzależnień, rodzinnej, małżeńskiej, psychologicznej) – 38 kontraktów,
  - ✓ podjęcie zatrudnienia, nabycie umiejętności poszukiwania pracy, podniesienie kwalifikacji zawodowych – 9 kontraktów,
  - ✓ podjęcie współpracy z asystentem rodziny – 8 kontraktów,
  - ✓ podjęcie prac społecznie-użytecznych celem spłaty zadłużenia – 3 kontrakty,
  - ✓ zagrożenie odmową udzielenia wsparcia z GOPS w razie nie wywiązania się przez beneficjenta z postanowień kontraktu – 5 kontraktów;
- kontrakty były sporządzone zgodnie z obowiązującym wzorcem rozporządzenia MPiPS z dnia 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego<sup>15</sup>;
- zawarcie kontraktu w 40 przypadkach poprzedzono prawidłowo przeprowadzonym rodzinnym wywiadem środowiskowym, natomiast w dwóch przypadkach wywiad został przeprowadzony po zawarciu kontraktu socjalnego (21 dni i 1 miesiąc)<sup>16</sup>;
- każdorazowo umowy kontraktu zawierały skonkretyzowane cele, przewidywane efekty, działania oraz terminy ich realizacji. Założone cele odnosiły się do podstawowej przyczyny powodującej trudną sytuację życiową;
- przebieg realizacji działań beneficjenta był monitorowany przez pracownika socjalnego;
- w każdym przypadku przeprowadzano ocenę realizacji działań ustalonych w kontrakcie, przy czym w 11 przypadkach dokonano oceny nie według wzorca określonego w rozporządzeniu w sprawie wzoru kontraktu socjalnego.

Kierownik GOPS A Mierzwa wyjaśniła: *Uznaliśmy, że forma notatki zapisana pod kontraktem jest wystarczająca. Deklaruję, że w przypadku realizacji kolejnych*

<sup>11</sup> Z uwagi na: zmianę miejsca zamieszkania, pogorszenie sytuacji zdrowotnej, ograniczenie władzy rodzicielskiej, przerwanie kursu, brak współpracy z GOPS.

<sup>12</sup> Wszystkie zawarte przez GOPS kontrakty socjalne finansowane ze środków własnych.

<sup>13</sup> Do beneficjentów kontraktów, objętych szczegółową analizą, skierowano ankietę dotyczącą udziału w kontrakcie socjalnym. Ankietę odesłał jeden beneficjent.

<sup>14</sup> W przypadku wielu kontraktów przewidywano zastosowanie więcej niż jednego działania/instrumentu.

<sup>15</sup> Dz. U. Nr 218, poz. 1439.

<sup>16</sup> Kontrakty sporządzone odpowiednio w dniach: 03.01.2011 r. oraz 25.03.2011 r.

*kontraktów oceny realizacji działań ustalonych w kontrakcie będziemy dokonywać w oparciu o ustalony w rozporządzeniu wzorzec.*

(dowód: akta kontroli str. 202-204, 204b, 205-353, 358).

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Wbrew wymogom określonym w art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej, Ośrodek nie zatrudniał wystarczającej liczby pracowników socjalnych.

GOPS zatrudniał 3 pracowników socjalnych, w sytuacji gdy liczba mieszkańców gminy wynosiła na koniec 2011 i 2012 r. odpowiednio 6.075 i 6.166. GOPS powinien zatrudniać pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik socjalny na 2 tys. mieszkańców.

(dowód: akta kontroli str. 97, 98)

Kierownik GOPS Anna Mierzwa wyjaśniła: *W ubiegłych latach nieznacznie przekraczaliśmy ustalony wskaźnik wynikający z ustawy o pomocy społecznej, a brak zatrudnienia dodatkowego pracownika socjalnego wynikał z ograniczeń finansowych Ośrodka. W ostatnich dniach jednak Pan Wójt zgodził się na zwiększenie zatrudnienia w GOPS dostosowując wskaźnik dokładnie do liczby mieszkańców Świdnicy. Zadanie to zostanie wykonane do końca 2013 r.*

(dowód: akta kontroli str. 149)

2. W przypadku dwóch kontraktów wywiad został przeprowadzony po zawarciu kontraktu socjalnego (21 dni i 1 miesiąc).

(dowód: akta kontroli str. 208, 211)

Stosownie do przepisów art. 107 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, *rodzinny wywiad środowiskowy przeprowadza się w celu ustalenia sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej osób i rodzin. Zgodnie z § 2 pkt 5 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 stycznia 2011 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego<sup>17</sup>, na podstawie przeprowadzonego wywiadu pracownik socjalny dokonuje analizy i oceny sytuacji danej osoby lub rodziny i formułuje wnioski z niej wynikające, stanowiące podstawę planowania pomocy.*

Pracownik socjalny Ilona Felsman wyjaśniła: *Bardzo dobrze znałam sytuację socjalną tych dwóch osób, ponieważ korzystali oni z opieki GOPS od lat. Mogłam ocenić potrzebę zawarcia kontraktu m.in. na podstawie wizyty, którą przeprowadziłam przed zawarciem kontraktu oraz rozmów z sołtysami. W tej sytuacji nie widziałam potrzeby sporządzenia wywiadu do dnia zawarcia kontraktu - w przypadku p.N., natomiast w przypadku p.S.- nie miałam takiej fizycznej możliwości, ponieważ uczestniczył on w kursie organizowanym przez CIS.*

(dowód: akta kontroli str.254)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W ocenie NIK, skorzystanie z uprawnień jakie nadał Ośrodkom Pomocy Społecznej ustawodawca w art. 50 ust. 2 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia (...), w odniesieniu do osób znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy (art. 49 cyt. ustawy), mogłoby spowodować wzmocnienie aktywności i samodzielności zawodowej tych osób, a w konsekwencji przyczynić się do spadku bezrobocia na terenie gminy Świdnica.

<sup>17</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 27, poz. 138, a wcześniej rozporządzenie MPS z dnia 19 kwietnia 2005 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. z 2005 r. Nr 77, poz. 672 ze zm.).

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

Opis stanu faktycznego

## 2. Efekty realizacji kontraktów socjalnych

2.1. Spośród beneficjentów 64 kontraktów socjalnych zawartych w latach 2011-2012, w tym 53 ukończonych, na dzień 1 lutego 2013 r. usamodzielnionych było łącznie 15 absolwentów kontraktów (7 z 2011 r. oraz 8 z 2012 r.), przy czym 10 z nich również nie figurowało w rejestrze PUP.

(dowód: akta kontroli str. 151, 154-155)

2.2. Szczegółowa analiza 42 kontraktów socjalnych (o których mowa w pkt 1 wystąpienia) wykazała m.in., że:

- przed zawarciem kontraktów socjalnych ze świadczeń pomocy społecznej korzystali beneficjenci 40 kontraktów<sup>18</sup>, natomiast po zakończeniu realizacji kontraktów – 12 dodatkowych beneficjentów przestało korzystać ze świadczeń;
- w sytuacji gdy po zakończeniu kontraktu absolwenci występowali o udzielenie pomocy społecznej, przede wszystkim wypłatę zasiłków, pracownicy socjalni kontynuowali pracę socjalną z tymi absolwentami;
- w zakresie oceny osiągniętych efektów: a) w przypadku kontraktów finansowanych ze środków własnych pracownicy przed zakończeniem realizacji kontraktu każdorazowo dokonywali oceny podjętych działań, b) w przypadku kontraktów finansowanych z EFS – beneficjent przed zawarciem kontraktu, jak i po jego realizacji, wypełniał test (Samocenę), pozwalający na dokonanie oceny zmian zauważanych w swojej sytuacji życiowej przez samego beneficjenta, pracownicy socjalni co kwartał składali sprawozdania do kierownika GOPS z realizacji pracy socjalnej w ramach kontraktu, jak również przed zakończeniem realizacji kontraktu każdorazowo dokonywali oceny podjętych działań przez beneficjenta.

(dowód: akta kontroli str. 110-127, 205-353)

Stosownie do § 7pkt 9 umowy ramowej Projektu systemowego „Odnaleźć siebie”<sup>19</sup>, GOPS złożył do EFS *Bilans realizacji projektu systemowego na rok 2011*, w którym poza ujęciem postępu finansowego oraz rzeczowego projektu, wskazano osiągnięte wartości kumulatywne oraz stopień realizacji zakładanego wskaźnika z podziałem na interesujące grupy osób (wg wykształcenia, wieku itp.)<sup>20</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 161, 189-193)

GOPS nie występował do PUP o informację czy absolwent z poprzedniego roku zarejestrował się ponownie jako osoba bezrobotna. Kierownik GOPS Anna Mierzwa wyjaśniła: *Nie monitorowaliśmy trwałości ekonomicznego usamodzielnienia się absolwentów kontraktów. Natomiast niewątpliwie w razie pogorszenia ich sytuacji materialnej osoby te zgłosiłyby się do Ośrodka.*

(dowód: akta kontroli str. 150)

<sup>18</sup> Liczba klientów zarejestrowanych w PUP: przed zawarciem kontraktów – 27 osób, wg stanu na miesiąc marzec 2013 r. – 11 osób.

<sup>19</sup> UDA-POKL.07.01.01-08-069/10-00.

<sup>20</sup> Do dnia 25.03.2013 r. GOPS nie otrzymał oceny (weryfikacji) wniosku o płatność z Departamentu EFS Urzędu Marszałkowskiego Województwa Lubuskiego w związku z czym nie nastąpił jeszcze obowiązek sporządzenia bilansu. W myśl § 7pkt 9 cyt. umowy ramowej, bilans należało sporządzić w terminie 10 dni roboczych od otrzymania informacji o wynikach weryfikacji wniosku.

2.3. W okresie objętym kontrolą przeszkolonych zostało łącznie 12 osób, w tym najwięcej w zawodzie: kasjer/sprzedawca (3 osoby), winiarz/ogrodnik (2 osoby), pomoc krawiecka (2 osoby), pomocnik piekarza-cukiernika (2 osoby).

(dowód: akta kontroli str. 201)

Zgodnie z Klasyfikacją Zawodów i Specjalności<sup>21</sup> dla zawodu:

- pomoc krawiecka - wskaźnik intensywności deficytu określono jako maksymalny (napływowi wolnych miejsc pracy i miejsc aktywizacji zawodowej nie towarzyszył napływ bezrobotnych),
- pomocnik piekarza- cukiernika - wskazano jako zawód nadwyżkowy,
- ogrodnik<sup>22</sup> - zawód deficytowy,
- kasjer – zawód zrównoważony, a sprzedawca – zawód nadwyżkowy.

(dowód: akta kontroli str. 154)

Spośród 12 przeszkolonych osób dziewięć znalazło zatrudnienie, a trzy nie<sup>23</sup> (w tym jedna osoba przeszkolona w zawodzie nadwyżkowym).

(dowód: akta kontroli str. 201, 204a, 358)

W sprawie szkolenia osób w zawodach nadwyżkowych kierownik GOPS Anna Mierzwa wyjaśniła: *My jako GOPS kierowaliśmy wszystkich zainteresowanych szkoleniami do CIS, gdzie odbywała się rekrutacja pośród tej grupy (m.in. rozmowy kwalifikacyjne z psychologami) i to tam zapadała decyzja kto ze zgłoszonej przez GOPS grupy odbędzie szkolenie zawodowe. W odniesieniu do osób zakwalifikowanych, GOPS ponosił jedynie koszty dojazdu co wynikało z umowy wiążącej nas z CIS<sup>24</sup>.*

(dowód: akta kontroli str. 142-143, 201, 202)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

### 3. Wykorzystanie środków finansowych na realizację kontraktów socjalnych

3.1. Źródła pochodzenia oraz wysokość środków na finansowanie kontraktów socjalnych przedstawia poniższe zestawienie:

<sup>21</sup> W okresie od 1 lipca 2010 r. do 1 września 2012 r. obowiązywała Klasyfikacja wprowadzona rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 kwietnia 2010 r. w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy oraz zakresu jej stosowania (Dz. U. Nr 82, poz. 537), a od 1 września 2012 r. obowiązuje zmieniona klasyfikacja zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy wprowadzona rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 listopada 2012 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie klasyfikacji zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy i zakresu jej stosowania (Dz. U. z dnia 19 listopada 2012 r. poz. 1268).

<sup>22</sup> Klasyfikacja nie wymienia zawodu: „winiarz”.

<sup>23</sup> Koszt szkolenia tych trzech osób wyniósł 2.826 zł.

<sup>24</sup> Stosownie do § 4 ust. 1 i 2 Porozumienia z dnia 24 marca 2010 r. zawartego z Miastem Zielona Góra.

Rodzaj kontraktu	Źródło finansowania	Wysokość wydatkowanych środków (w zł)	
		2011 r.	2012 r.
<b>Część I A i II A – kontrakt socjalny zawarty z osobą/rodziną w zakresie rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej</b>	Środki własne ogółem: - jako wkład do projektu, - pozostałe środki własne	<b>14.324,79</b> 11.733,63 2.591,16	<b>9.786,00</b> 9.786,00
	Środki z budżetu, w tym: - z MPiPS, - od wojewody, - z PFRON, - inne	<b>4.837,52</b> 4.837,52	<b>3.539,22</b> 3.539,22
	Środki UE/EFS	<b>86.758,19</b> w tym: 73.127,62 (kontrakty socjalne z zastosowaniem instrumentów aktywnej integracji) 13.630,57 (koszty związane z zarządzaniem projektem)	<b>71.330,03</b> w tym: 62.777,86 (kontrakty socjalne z zastosowaniem instrumentów aktywnej integracji) 8.552,44 (koszty związane z zarządzaniem projektem)
<b>RAZEM A</b>		<b>105.920,50</b>	<b>84.655,25</b>

Wartość zaplanowanych wydatków na realizację projektu „Odnaleźć siebie” wyniosła 103.833,47 zł na rok 2011 i 85.686 zł na rok 2012.

(dowód: akta kontroli str. 189, 359, 362)

Środki finansowe przeznaczone zostały m.in. na następujące działania w ramach kontraktów socjalnych:

- współfinansowanie prac społecznie użytecznych – 1.679,40 zł,
- terapie w grupach samopomocowych i grupach wsparcia – 14.319,22 zł,
- indywidualne konsultacje psychologiczne lub terapeutyczne – 80.880,00 zł,
- zatrudnienie asystentów rodziny i organizacje warsztatów artystycznych – 47.899,01 zł,
- składki na ubezpieczenie zdrowotne – 239,76 zł,
- świadczenia w postaci zasiłków specjalnych wypłaconych bezpośrednio beneficjentom – 22.191,63 zł.

(dowód: akta kontroli str. 360)

Odnosząc się do stopnia zaspokojenia potrzeb socjalnych kierownik A. Mierzwa wyjaśniła, że: *Wysokość środków wydatkowanych na finansowanie kontraktów socjalnych zaspokajała potrzeby beneficjentów pomocy społecznej w pełnym zakresie, w odniesieniu do ówczesnych ich potrzeb.*

*Środki finansowe przeznaczone na realizację kontraktów socjalnych realizowanych w ramach projektu systemowego „Odnaleźć siebie” (...) współfinansowanego ze*

środków UE w ramach EFS POKL, w 100% zabezpieczały realizację wszystkich działań, instrumentów aktywnej integracji realizowanych w ramach projektu (...).

(dowód: akta kontroli str. 361)

**3.2.** Ewidencja księgowa środków na realizację kontraktów socjalnych w ramach programu „Odnaleźć siebie” prowadzona była na wyodrębnionym rachunku bankowym, w odrębnym systemie rachunkowości, umożliwiającym prowadzenie odrębnego dziennika księgowania i sporządzanie zestawienia obrotów i sald dla projektu współfinansowanego ze środków unijnych. Ewidencja księgowa prowadzona była zgodnie z zasadami przyjętymi w polityce rachunkowości dla Ośrodka, w szczególności zgodnie z Zasadami wyodrębnienia ksiąg rachunkowych dla projektów realizowanych z udziałem środków finansowych pochodzących ze środków z UE.

(dowód: akta kontroli str. 368-372, 374-378)

Środki na realizację kontraktów socjalnych wykorzystywane były zgodnie z przeznaczeniem, a działania finansowane środkami przeznaczonymi na realizację kontraktów socjalnych były każdorazowo weryfikowane i potwierdzane m.in. poprzez:

- sporządzanie sprawozdań miesięcznych i kart czasu pracy asystentów rodziny i instruktorów prowadzących warsztaty artystyczne,
- sporządzanie list obecności przy pracach społecznie użytecznych, uczestnictwa w terapii indywidualnej i grupowej (zaświadczenia) oraz udziału w warsztatach artystycznych,
- sporządzanie imiennych list wypłat zasiłków,
- dokumentowanie spotkania promującego program „Odnaleźć siebie” i warsztatów artystycznych.

(dowód: akta kontroli str. 386)

W ramach realizacji programu „Odnaleźć siebie” Ośrodek wniósł wkład własny we właściwej wysokości, przewidzianej w umowie<sup>25</sup>. Realizacja wydatków z projektu była zgodna z przewidzianym harmonogramem, a osiągnięty wskaźnik wykorzystania środków wyniósł 99,5% dla wydatków roku 2011 oraz 98,8% dla wydatków roku 2012 w stosunku do wydatków określonych we wniosku o dofinansowanie realizacji projektu.

(dowód: akta kontroli str. 158, 176, 189, 195,379-385, 362)

Nie wystąpiły przypadki odmowy zawarcia kontraktu socjalnego.

(dowód: akta kontroli str. 150)

**3.3.** Dla beneficjentów kontraktów socjalnych, realizowanych w ramach programu „Odnaleźć siebie”, przewidziano zasiłki specjalne, przyznawane na podstawie art. 39a ustawy o pomocy społecznej. Wysokość przyznanych zasiłków była zgodna z wartościami przyjętymi w budżecie projektu i wynosiła 366zł i 387 zł w 2011 r. oraz 611 zł i 621 zł w 2012 r. W przypadku kontraktu dla więcej niż jednego beneficjenta wysokość zasiłku stanowiła wielokrotność kwot z projektu. Oprócz zasiłków specjalnych beneficjenci otrzymywali zasiłki celowe, o których mowa w art. 39 ust 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej. Zasiłki przeznaczone były m.in. na dofinansowanie: zakupu żywności, kosztów leczenia, zakupu podręczników szkolnych dla dzieci, zakupu opału i energii elektrycznej, kosztów pogrzebu. Beneficjentom przyznawane były również zasiłki okresowe, o których mowa w art. 38 ust. 1 cyt. ustawy.

<sup>25</sup> W kwocie łącznej 21.519,63 zł (11.733,63 zł w 2011 r. i 9.786 zł w 2012 zł).

W badanych 11 przypadkach niedotrzymania postanowień kontraktu socjalnego, po przerwaniu kontraktu 9 osobom przyznano pomoc socjalną w postaci 18 jednorazowych zasiłków celowych<sup>26</sup> i 4 zasiłków okresowych.

W stosunku do 2 beneficjentów kierownik Ośrodka odmówiła przyznania pomocy - w jednym przypadku odmowa dotyczyła przyznania zasiłku celowego, a w drugim uchylona została decyzja o przyznania zasiłku stałego związanego z niepełnosprawnością<sup>27</sup>. W obu wymienionych wyżej przypadkach podstawą podjętych decyzji kierownik Ośrodka było niedotrzymanie postanowień kontraktów oraz marnotrawienie przyznanej wcześniej pomocy. Działanie kierownik GOPS było zgodne z art. 11 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str. 365-367, 397-398, 401-404, 406)

W odniesieniu do decyzji przyznających pomoc finansową, pomimo niedotrzymywania warunków kontraktów, kierownik A. Mierzwa wyjaśniła, że: *GOPS w Świdnicy odmówił 2 osobom przyznania pomocy finansowej z uwagi na niedotrzymanie jego postanowień. W pozostałych przypadkach, pomimo niewywiązania się z kontraktów socjalnych, GOPS udzielał pomocy finansowej, ponieważ kierował się indywidualną sytuacją rodziny, kryteria jakie wówczas braliśmy pod uwagę to:*

- *obecność w środowiskach rodzinnych dzieci – czy brak pomocy finansowej znacząco wpłynęłaby na życie dzieci w tych rodzinach?*
- *sytuacja zdrowotna w rodzinie – czy brak pomocy finansowej na leczenie pogorszyłaby sytuację zdrowotną beneficjenta pomocy społecznej, a nawet wpłynęłaby na jego życie?*
- *warunki egzystencjalne rodzin – czy brak zakupu np. opału na zimę stanowiłoby zagrożenie życia, np. przed zamarznięciem w okresie zimowym?*
- *tragiczne sytuacje w rodzinie, wymagające natychmiastowej interwencji i pomocy m.in. finansowej (np. śmierć członka rodziny).*

*Przy udzielaniu rodzaju i wysokości świadczenia brano były pod uwagę okoliczności uzasadniające udzielenie pomocy, które były na bieżąco monitorowane. Art. 11 ust 2 ustawy o pomocy społecznej, (...) może stanowić podstawę do m.in. odmowy przyznania świadczenia, ale ust. 3 tego artykułu podkreśla, że „w przypadku odmowy przyznania albo ograniczenia wysokości lub rozmiaru świadczeń z pomocy społecznej należy uwzględnić sytuację osób będących na utrzymaniu osoby ubiegającej się o świadczenie lub korzystającej ze świadczeń”, czym GOPS w Świdnicy się kierował.*

(dowód: akta kontroli str. 400)

Decyzje orzekające przyznanie zasiłków celowych, wydane przez kierownik GOPS, nie zawierały właściwej podstawy prawnej.

Zgodnie z art. 104 § 1 i art. 107 §1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>28</sup>, organ administracji załatwia sprawę poprzez wydanie decyzji, która powinna zawierać m.in. powołanie podstawy prawnej. W 28 wydanych decyzjach orzekających przyznanie zasiłku celowego w związku z podpisanym kontraktem socjalnym (12 decyzji w 2011 r. i 16 decyzji w 2012 r.), na łączną kwotę 14.910 zł, kierownik GOPS nieprawidłowo przywołała podstawę prawną w wydanych decyzjach, wskazując na nieistniejący przepis art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, zamiast art. 39a,

<sup>26</sup> O wartości co najmniej 3.880 zł.

<sup>27</sup> Badanie przeprowadzone na próbie 11 beneficjentów, którzy nie dotrzymali postanowień kontraktów socjalnych w okresie 2011-2012.

<sup>28</sup> Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

przewidujący wspomnianą wyżej możliwość przyznania zasiłku w celu realizacji kontraktu socjalnego.

Kierownik A. Mierzwa podała, że: *Powyższy błąd jest nieumyślną pomyłką wynikającą z błędów technicznych opracowanych decyzji administracyjnych w wersji elektronicznej. Błąd ten w żaden sposób nie wpływał na decyzję przyznającą zasiłek celowy specjalny. Przyznanie zasiłku wynikało z realizacji kontraktu socjalnego.*

(dowód: akta kontroli str. 387-395, 400)

**3.4.** Jednostkowy przeciętny koszt kontraktu socjalnego wyniósł odpowiednio:

- a) w 2011 r.:
- 3.974,21 zł dla beneficjenta, który ukończył program w ramach projektu unijnego<sup>29</sup>,
  - 431,87 zł dla beneficjenta, który ukończył program realizowany ze środków własnych Ośrodka<sup>30</sup>,
  - 3.974,21 zł dla 7 beneficjentów, którzy usamodzielniili się w wyniku realizacji kontraktu współfinansowanego środków unijnych.
- b) w 2012 r.:
- 5.290,97 zł<sup>31</sup> dla beneficjenta, który ukończył program w ramach projektu unijnego, w tym 4 beneficjentów którzy się usamodzielniili,
  - realizacja kontraktów socjalnych dla 5 beneficjentów nieuczestniczących w programie unijnym (w tym 4 usamodzielniionych) odbywała się bezkosztowo dla Ośrodka.

Przeciętny koszt kontraktu wyniósł 3.310 zł w 2011 r. i 4.031,2 zł w 2012 r., a średnia dla dwóch lat to 3.595,8 zł.<sup>32</sup>

(dowód: akta kontroli str. 359-360, 405)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym 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 Kontroli<sup>33</sup>, wnosi o każdorazowe przeprowadzanie wywiadów środowiskowych przed zawarciem kontraktów socjalnych.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

<sup>29</sup> 103.329,34 zł i 26 beneficjentów.

<sup>30</sup> 2.591,19 zł i 6 beneficjentów.

<sup>31</sup> 84.655,52 zł i 16 beneficjentów.

<sup>32</sup> Koszt kontraktów w okresie 2011-2012: 190.576,02 zł i 53 beneficjentów.

<sup>33</sup> Dz. U. z 2012 r. poz.82.

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

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania 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.

Zielona Góra, dnia 29 kwietnia 2013 r.

Kontrolerzy  
Beata Jakubowska  
Główny specjalista k.p.

.....  
*podpis*

Oskar Zadrejko  
Główny specjalista k.p.

.....  
*podpis*

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Zielonej Górze

Dyrektor  
Włodzimierz Stobrawa

.....  
*podpis*