



KPS-4101-01-00/2013  
Nr ewid. 174/2013/P/13/102/KPS

Informacja o wynikach kontroli

## REALIZACJA KONTRAKTÓW SOCJALNYCH PRZEZ MIEJSKIE I GMINNE OŚRODKI POMOCY SPOŁECZNEJ

## MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

## WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Pracy,  
Spraw Społecznych i Rodziny:  
Jacek Szczerbiński



Zatwierdzam:  
Wojciech Misiąg



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli  
dnia 7 listopada 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
ul. Filtrowa 57  
02-056 Warszawa  
T/F +48 22 444 50 00

[www.nik.gov.pl](http://www.nik.gov.pl)

|                                                                               |    |
|-------------------------------------------------------------------------------|----|
| WPROWADZENIE .....                                                            | 5  |
| 1. ZAŁOŻENIA KONTROLI .....                                                   | 6  |
| 1.1. Temat i numer .....                                                      | 6  |
| 1.2. Cel główny .....                                                         | 6  |
| 1.3. Cele cząstkowe .....                                                     | 6  |
| 1.4. Zakres podmiotowy .....                                                  | 6  |
| 1.5. Zakres przedmiotowy .....                                                | 6  |
| 1.6. Okres objęty kontrolą .....                                              | 7  |
| 2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI .....                                        | 8  |
| 2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności .....                            | 8  |
| 2.2. Synteza ustaleń kontroli .....                                           | 9  |
| 2.3. Uwagi końcowe i wnioski .....                                            | 12 |
| 3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE .....                                               | 14 |
| 3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą .....                          | 14 |
| 3.2. Istotne ustalenia kontroli .....                                         | 16 |
| 3.2.1. Prawidłowość realizacji kontraktów .....                               | 16 |
| 3.2.2. Efekty stosowania kontraktów .....                                     | 27 |
| 3.2.3. Wykorzystanie środków finansowych .....                                | 36 |
| 4. INFORMACJE DODATKOWE .....                                                 | 40 |
| 4.1. Organizacja i metodyka kontroli .....                                    | 40 |
| 4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli ..... | 40 |
| 4.3. Finansowe rezultaty kontroli .....                                       | 41 |
| ZAŁĄCZNIKI .....                                                              | 42 |

## Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

**Kontrakt socjalny** – Indywidualizowana umowa wsparcia zawarta przez pracownika socjalnego z osobą ubiegającą się o pomoc, określająca uprawnienia i zobowiązania stron umowy, w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny oraz w celu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu (art. 6 pkt 6 ustawy o pomocy społecznej).

**Kontrakt socjalny typ A** – Kontrakt zawarty w celu rozwiązania trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny.

**Kontrakt socjalny typ B** – Kontrakt zawarty w celu wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej osoby lub zawarty w celu przeciwdziałania jej wykluczeniu społecznemu, zawierany z osobą znajdującą się w szczególnej sytuacji na rynku pracy (tj. bezrobotni do 25 roku życia, bezrobotni długotrwale albo po zakończeniu realizacji kontraktu socjalnego albo kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka, bezrobotni powyżej 50 roku życia, bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych, bez doświadczenia zawodowego lub bez wykształcenia średniego, bezrobotni samotnie wychowujący co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia, bezrobotni, którzy po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęli zatrudnienia, bezrobotni niepełnosprawni – art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia).

**Ustawa o NIK** – Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.).

**Ustawa o pomocy społecznej** – Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.).

**Ustawa o promocji zatrudnienia** – Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2013 r., poz. 674 ze zm.).

**Wytyczne MPiPS** – Wytyczne Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2009 r. dla powiatowych urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej w zakresie współpracy przy podejmowaniu działań na rzecz osób bezrobotnych korzystających ze świadczeń pomocy społecznej.

**Praca socjalna** – Działalność zawodowa mająca na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie przez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi (art. 6 pkt 12 ustawy o pomocy społecznej).

**Zawód deficytowy** – Zawód, na który występuje na rynku pracy wyższe zapotrzebowanie niż liczba osób poszukujących pracy w tym zawodzie.

**Zawód nadwyżkowy** – Zawód, na który występuje na rynku pracy mniejsze zapotrzebowanie, niż liczba osób poszukujących pracy w tym zawodzie.

**MPiPS, Ministerstwo** – Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

**MOPS, GOPS, MGOPS** – Miejski, gminny i miejsko-gminny ośrodek pomocy społecznej.

**PUP** – Powiatowy Urząd Pracy.

**PFRON** – Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

**EFS** – Europejski Fundusz Społeczny.

**PO KL** – Program Operacyjny Kapitał Ludzki.

**KIS** – Klub Integracji Społecznej.

**CIS** – Centrum Integracji Społecznej.

Brak pracy, alkoholizm, bezdomność, przemoc domowa, niepełnosprawność, wykluczenie... Za każdym kontraktem socjalnym kryje się inny dramat osobisty, ale wszystkie mają wspólny cel: mobilizacja do działania, uaktywnienie, a dzięki temu umożliwienie osobie nim objętej wyjście z trudnej sytuacji i rozpoczęcie życia na własny rachunek.

Przeciwdziałanie ubóstwu i wykluczeniu społecznemu jest jednym z podstawowych celów polityki społecznej. Pomoc społeczna, która postrzegana była w przeszłości głównie jako źródło świadczeń, powinna zmierzać do życiowego usamodzielnienia się osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem. W tym kontekście szczególnym wyzwaniem jest praca socjalna z osobami najbardziej potrzebującymi, znajdującymi się w trudnej sytuacji życiowej, czy to z powodu bezrobocia, uzależnień, niepełnosprawności, pobytu w zakładzie karnym, czy innych uwarunkowań. W takich warunkach przydatnym narzędziem powinien być kontrakt socjalny.

Kontrakt socjalny jest to umowa zawierana pomiędzy beneficjentem pomocy społecznej, a pracownikiem socjalnym, w której strony zobowiązują się do wykonania określonych działań, niezbędnych dla osiągnięcia zaplanowanych celów, związanych z przełamywaniem trudnej sytuacji życiowej beneficjenta pomocy społecznej. Prawidłowo opracowany kontrakt wskazuje osobie lub rodzinie kierunki działań umożliwiających wyjście z trudnej sytuacji, mobilizuje do własnej aktywności, wzmacnia wiarę we własne siły, zapewnia możliwość korzystania z potrzebnego doradztwa lub szkoleń oraz pomocy finansowej, jak również określa sposób wsparcia działań beneficjenta przez pracownika socjalnego. Celem zawarcia kontraktu socjalnego jest rozwiązanie trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny (kontrakt typu A), albo wzmocnienie aktywności i samodzielności życiowej lub zawodowej bezrobotnego beneficjenta pomocy społecznej, lub przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu (kontrakt typu B).

Kontrakt socjalny jest narzędziem prowadzenia pracy socjalnej i to od decyzji pracownika socjalnego, wynikającej z jego doświadczenia zawodowego i diagnozy konkretnej sytuacji, zależy, czy może on być zawarty, czy też nie. Ustawodawca nie zdefiniował okoliczności w jakich należy go zastosować. Kontrakt może być skutecznym narzędziem w stosunku do beneficjentów pomocy społecznej, co do których zachodzi przekonanie, że postanowienia w nim zawarte będą przez nich wypełniane i dadzą realną szansę zmiany ich sytuacji życiowej<sup>1</sup>. Jego zastosowanie w takich przypadkach, powinno pozwalać na bardziej efektywne udzielenie pomocy, dzięki odpowiedniemu ukierunkowaniu i zaprojektowaniu działań zarówno przez korzystającego z nich, jak i pracownika socjalnego, zmierzających do pobudzenia aktywności osoby znajdującej się w trudnej sytuacji, a dzięki temu jej trwałego usamodzielnienia się. Stosowanie kontraktów socjalnych wpisuje się w przechodzenie na aktywny model pomocy społecznej, w którym potrzebującym oferuje się nie tylko pomoc doraźną, ale przede wszystkim kompleksowe wsparcie jego działań i wyzwolenie własnej aktywności.

Kontrola *realizacji kontraktów socjalnych przez miejskie i gminne ośrodki pomocy społecznej*, ujęta w uchwalonym przez Kolegium Najwyższej Izby Kontroli *Planie pracy NIK na 2013 r.*, została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli w obszarze wypełniania przez państwo funkcji opiekuńczych oraz związanych z przeciwdziałaniem bezrobociu i wykluczeniu społecznemu.

<sup>1</sup> W założeniach dla kontraktu socjalnego z 2004 r. przewidziano znacznie silniejszą jego pozycję, ponieważ udzielanie świadczeń osobom w wieku produkcyjnym, które zdolne są do wykonywania pracy, miało być uzależnione od jego zawarcia.

**1.1** Temat i numer

Realizacja kontraktów socjalnych przez miejskie i gminne ośrodki pomocy społecznej (P/13/102).

**1.2** Cel główny

Dokonanie oceny kontraktu socjalnego, jako narzędzia prowadzenia pracy socjalnej, aktywizującego osoby zagrożone wykluczeniem społecznym do podjęcia działań podwyższających ich status zawodowy i społeczny, przez odpowiednie przygotowanie do wejścia na rynek pracy oraz integracji ze społeczeństwem.

**1.3** Cele częściowe

- Ocena wykonywania przez pracowników socjalnych zadań na poszczególnych etapach: przygotowania, zawierania i realizacji kontraktu;
- Ocena skuteczności kontraktu, z punktu widzenia aktywizacji osoby zagrożonej wykluczeniem społecznym;
- Ocena wykorzystania środków finansowych przeznaczonych na realizację kontraktów.

**1.4** Zakres podmiotowy

Kontrolę przeprowadzono w 35 miejskich, miejsko-gminnych i gminnych ośrodkach pomocy społecznej<sup>2</sup>.

**1.5** Zakres przedmiotowy

Kontrolą objęto zagadnienia związane z wykonywaniem zadań w zakresie przygotowania, zawierania i realizacji kontraktów. Badano: posiadanie przez ośrodki pomocy społecznej rozeznania co do osób (rodzin), wobec których instrument ten powinien być stosowany; przeprowadzanie wywiadów środowiskowych dla ustalenia sytuacji społeczno-materialnej potencjalnych beneficjentów; współdziałanie z powiatowymi urzędami pracy w sprawie osób (rodzin), które spełniają kryteria do objęcia ich kontraktem; podpisanie porozumień o współpracy z PUP oraz stosowanie się do ustalonych w tym zakresie zasad; zapewnienie odpowiedniej liczby pracowników socjalnych i spełnianie przez nich wymogów w zakresie przygotowania zawodowego; rzetelność przygotowania kontraktu, monitorowanie jego przebiegu i osiąganie założonych celów, a także przeprowadzanie końcowej oceny kontraktu oraz jego zamknięcie po osiągnięciu celów głównego i szczegółowych.

Badano także przeprowadzanie przez ośrodki pomocy społecznej ewaluacji efektów; działalność w zakresie kierowania na szkolenia w aspekcie potrzeb lokalnego rynku pracy, z uwzględnieniem zawodów nadwyżkowych lub nieprzydatnych, a także interesowanie się losami beneficjentów (utrzymywanie z nimi kontaktu) po zamknięciu realizacji kontraktu oraz osiąganie zaplanowanych wartości wskaźników dla programów realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. W zakresie wykorzystania środków finansowych na realizację kontraktów badania

<sup>2</sup> Badania kontrole w gminnych, miejskich i miejsko-gminnych ośrodkach pomocy społecznej przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK, według kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 tej ustawy, pod względem: legalności, gospodarności i rzetelności. Zasięgano także informacji we właściwych terytorialnie powiatowych urzędach pracy (art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK). Dodatkowo badaniami ankietowymi objęto pracowników socjalnych oraz beneficjentów kontraktów socjalnych. Wykaz skontrolowanych jednostek zawiera zał. nr 1.

skoncentrowano na wykonaniu działań, na które środki zostały przyznane; zapewnieniu możliwości ich wyodrębnienia w ewidencji finansowo-księgowej, a także na prawidłowości wypłaty świadczeń dla beneficjentów i realizacji obowiązku opłacenia składki na ubezpieczenie zdrowotne.

#### **1.6** Okres objęty kontrolą

Lata 2011–2012 i I kw. 2013 r.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Zebrano też dane porównawcze z lat 2006–2010. Kontrolę przeprowadzono w okresie od 2 stycznia do 21 maja 2013 r.

**2.1** Ogólna ocena kontrolowanej działalności

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli kontrakt socjalny jest przydatnym instrumentem w pracy socjalnej, a jego znaczenie wzrasta w warunkach aktywnej polityki społecznej. Aby narzędzie to mogło faktycznie wspierać aktywizację życiową beneficjentów pomocy społecznej, konieczne jest jednak zwiększenie jego skuteczności w doprowadzaniu do ich usamodzielnienia się, tj. uniezależnienia od systemów pomocy społecznej oraz systemów wsparcia dla osób bezrobotnych. Skuteczność tę NIK oceniła negatywnie. Była ona niska od początku wejścia w życie tej instytucji, a w ostatnich latach obniżyła się jeszcze bardziej. W latach 2006–2010 skuteczność kontraktów kształtowała się – w jednostkach objętych kontrolą – na poziomie około 30%, a w latach 2011–2012 zmniejszyła się do średnio 15%. Oznacza to, że przeciętnie tylko co siódma osoba, która zrealizowała kontrakt, usamodzielniała się. Nastąpił też trzykrotny wzrost bezrobocia w grupie osób, które były objęte kontraktami. Jedną z przyczyn tego stanu są niedoskonałe uregulowania prawne, które w niewystarczającym stopniu wspierają realizację kontraktów. NIK zwraca uwagę, że szczegółowe wytyczne dla realizacji kontraktów obowiązywały wyłącznie w odniesieniu do tej ich części, która była współfinansowana ze środków europejskich<sup>4</sup>.

W opinii pracowników socjalnych, kontrakt jest narzędziem trudnym, pracochłonnym, odpowiedzialnym i wymaga znacznego zaangażowania z ich strony. Kontrola NIK wykazała jednak, że często jest on realizowany w warunkach niewystarczającego stanu zatrudnienia w tej grupie pracowników oraz ich znacznego obciążenia wykonywaniem zadań niezwiązanych bezpośrednio z pracą socjalną. Mimo to, większość skontrolowanych ośrodków pomocy społecznej zapewniła prawidłowe wypełnianie wymogów formalnych związanych z realizacją kontraktów. Stwierdzone w tym zakresie błędy, istotne z punktu widzenia skuteczności, dotyczyły, przede wszystkim, nieprawidłowego określania w kontraktach celów podejmowanych działań i sposobów ich osiągnięcia oraz organizowaniem w ramach kontraktów kursów w zawodach nadwyżkowych na lokalnym rynku pracy. Niekorzystny wpływ na realizację kontraktów miały również rozwiązania dotyczące współpracy ośrodków pomocy społecznej i powiatowych urzędów pracy, polegające głównie na wymianie danych. Ponadto, w sytuacji rosnących zadań pomocy społecznej, gminy niechętnie finansują kontrakty, a ograniczone środki nie pozwalają na działania w zakresie umożliwiającym skuteczne motywowanie beneficjentów.

W ocenie NIK dla pełnej oceny skuteczności stosowania tej formy pracy socjalnej konieczne jest monitorowanie przez ośrodek pomocy społecznej losów beneficjenta po zakończeniu realizacji kontraktu. Wprawdzie w obowiązującym stanie prawnym obowiązek taki nie został wprost zdefiniowany, ale, zdaniem NIK, wymóg monitorowania jest logiczną konsekwencją potrzeby dokonywania oceny postępu działań zmierzających do życiowego usamodzielniania się osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem, wynikającej z ustawy o pomocy społecznej<sup>5</sup>. Wynika on także z obowiązku dokonywania wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych

<sup>4</sup> [www.efs.gov.pl](http://www.efs.gov.pl)

<sup>5</sup> Art. 3 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

**celów – zgodnie z ustawą o finansach publicznych<sup>6</sup>. Brak skutecznego monitorowania stopnia usamodzielnienia osób korzystających z tego instrumentu nie pozwala na doskonalenie sposobu jego wykorzystania w pracy socjalnej ośrodków pomocy społecznej, a tym samym na zwiększanie skuteczności jego oddziaływania.**

## 2.2 Synteza ustaleń kontroli

**1.** Skuteczność kontraktu socjalnego, jako narzędzia aktywizującego osobę zagrożoną wykluczeniem społecznym, od początku wejścia w życie tej instytucji była niska, a w ostatnich latach obniżyła się jeszcze bardziej. W jednostkach objętych kontrolą skuteczność ta w latach 2011–2012 wyniosła średnio 15%, a więc przeciętnie tylko co siódma osoba, która zrealizowała kontrakt<sup>7</sup> usamodzielniała się<sup>8</sup>. Oznacza to, że pozostałe osoby nadal korzystały z pomocy państwa, jako beneficjenci pomocy społecznej lub zarejestrowani bezrobotni. Zauważyć należy, że w latach 2006–2010 wskaźnik ten wynosił średnio 30%. Jego wielkość wskazuje na znaczące obniżenie skuteczności tego instrumentu. Tendencję tę potwierdzają dane ogólnokrajowe, dotyczące liczby osób, które po upływie terminu, na który kontrakt został zawarty, zarejestrowały się w urzędzie pracy. Na przestrzeni ostatnich lat, w stosunku do stanu z roku 2010, liczba tych osób wzrosła trzykrotnie<sup>9</sup>, przy 18% wzroście liczby osób bezrobotnych. Uwagę zwraca ponadto duże zróżnicowanie skuteczności kontraktów w poszczególnych jednostkach: od 0% w GOPS Bobrowo (gmina ze wskaźnikiem bezrobocia 15,4%) do 43% w GOPS Mszanowo (gmina ze wskaźnikiem bezrobocia ponad 20%). Wskaźnik osób, które zgodnie z założeniami ukończyły realizację kontraktu wynosił średnio 81% i był również znacząco zróżnicowany: od 48% do 100%. W jednostkach objętych kontrolą przeciętny koszt usamodzielnienia jednej osoby korzystającej z tej formy pomocy wyniósł ponad 24 tys. zł, przy czym najniższy (1,2 tys. zł) stwierdzono w OPS Międzyrzec (przy skuteczności 22% i wskaźniku bezrobocia w mieście na poziomie 21%), a najwyższy (251 tys. zł) w MOPS Łomża (przy skuteczności 2% i wskaźniku bezrobocia w mieście na poziomie 16,8%). W ocenie NIK ten wysoki (24 tys. zł) koszt kontraktu, przy zaledwie 15% skuteczności, wskazuje na pilną potrzebę udoskonalenia tego narzędzia. (Str. 27)

**2.** Uregulowania prawne w niewystarczającym stopniu wspierają skuteczną realizację kontraktów. Problemy w tym zakresie dotyczą przede wszystkim możliwości dyscyplinowania beneficjentów kontraktów przez wstrzymanie lub odmowę przyznania świadczenia. Odmowa zawarcia kontraktu lub niedotrzymanie jego postanowień mogą stanowić podstawę do odmowy przyznania świadczenia, uchylecia decyzji o jego przyznaniu lub wstrzymania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej<sup>10</sup>. Zauważyć jednak należy, że w wypadku odmowy przyznania lub ograniczenia wysokości lub rozmiaru świadczenia, należy uwzględnić sytuację osób będących na utrzymaniu osoby ubiegającej się o świadczenie lub korzystającej ze świadczeń<sup>11</sup>. Oznacza to, że nawet w przypadku ewidentnego braku współdziałania beneficjenta z pracownikiem

<sup>6</sup> Art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

<sup>7</sup> W jednostkach, które zostały objęte kontrolą NIK.

<sup>8</sup> Pomiar skuteczności przeprowadzono podczas kontroli NIK, z uwzględnieniem stanu na 1 lutego 2013 r. Za usamodzielnioną uznano beneficjenta kontraktu socjalnego, który w dniu 1 lutego 2013 r. i nie korzystał z pomocy społecznej, ani nie był zarejestrowany jako bezrobotny we właściwym terenowo powiatowym urzędzie pracy (informacje w tym zakresie uzyskano z PUP).

<sup>9</sup> Sprawozdanie MPiPS-01 o rynku pracy.

<sup>10</sup> Art. 11 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>11</sup> Jak wyżej – art. 11 ust. 3.

socjalnym, skorzystanie z możliwości wstrzymania lub odmowy przyznania świadczenia nie zawsze jest możliwe, jeżeli spełnione są prawne przesłanki do przyznania pomocy. W okresie objętym kontrolą, z możliwości wstrzymania lub odmowy przyznania świadczenia skorzystano w dziewięciu z 35 jednostek.

Dla kontraktu typu B, którym obejmowane są osoby korzystające z pomocy społecznej, znajdujące się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, problemem okazały się przepisy dotyczące kierowania przez powiatowy urząd pracy do udziału w kontrakcie socjalnym<sup>12</sup>. Wydanie skierowania do zawarcia kontraktu pociąga za sobą konieczność wyrejestrowania bezrobotnego beneficjenta kontraktu na czas jego realizacji z ewidencji, przez co traci on możliwość korzystania z takich instrumentów rynku pracy, jak staż, odbycie przygotowania zawodowego dorosłych, zatrudnienie w ramach prac interwencyjnych, czy robót publicznych. Koszty płatności składki na ubezpieczenie zdrowotne w takiej sytuacji przechodzą na ośrodek pomocy społecznej<sup>13</sup>, co w wielu przypadkach jest zbyt dużym obciążeniem. W konsekwencji, aż 25 z 35 skontrolowanych jednostek nie skorzystało w powyższej możliwości. (Str. 22, 24)

**3.** Nieprawidłowości w realizacji kontraktów stwierdzono w 14 z 35 skontrolowanych jednostek. Najbardziej istotne dotyczyły: zaniechania przeprowadzenia wymaganego wywiadu środowiskowego (przed zawarciem kontraktu)<sup>14</sup> lub nieprawidłowego zakwalifikowania osób objętych pomocą społeczną do zawarcia kontraktu (stwierdzono je w sześciu jednostkach). W 10 jednostkach ujawniono nieprawidłowe sporządzenie kontraktu<sup>15</sup>: nieokreślenie lub niewłaściwe określenie celów oraz działań lub ich oczekiwanych efektów. W wypadku 16 jednostek stwierdzono, że w podejmowaniu decyzji o organizowaniu (w ramach kontraktów) kursów zawodowych nie były uwzględniane potrzeby lokalnego rynku pracy, czego skutkiem było prowadzenie szkoleń w zawodach nadwyżkowych. Przyczyną tych nieprawidłowości był nieprawidłowo sprawowany nadzór nad wykonywaniem zadań przez pracowników socjalnych oraz ich niewystarczające przygotowanie do korzystania w pracy z narzędzia, jakim są kontrakty socjalne. (Str. 21, 27, 32)

**4.** Z uwagi na sytuację życiową osób korzystających z kontraktów oraz kompleksowy charakter realizowanych działań, stosowanie tego instrumentu wymaga od pracowników socjalnych szczególnego zaangażowania. Do ich zadań w tym zakresie należy rekrutacja, przeprowadzenie i rozliczenie kontraktu, niezależnie od innych wykonywanych przez nich obowiązków, niepowiązanych bezpośrednio z pracą socjalną. Tymczasem w 14 z 35 skontrolowanych jednostek liczba tych pracowników była, w proporcji do liczby mieszkańców gminy, niższa od określonej ustawowo normy<sup>16</sup>. Zdaniem NIK, wskaźnik ustawowy nie do końca przystaje do rzeczywistych potrzeb w zakresie pracy socjalnej, ponieważ obciążenie pracownika socjalnego i tak zależy głównie od liczby osób korzystających z pomocy społecznej na danym terenie. Wykorzystanie kontraktów w pracy socjalnej utrudniają również nieodpowiednie warunki lokalowe w ośrodkach pomocy społecznej. Na występowanie tego problemu wskazano w 14 z 35 skontrolowanych

<sup>12</sup> Art. 50 ust. 2 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia.

<sup>13</sup> Art. 108 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>14</sup> Jak wyżej - art. 107 ust. 1.

<sup>15</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego (Dz. U. Nr 218, poz. 1439).

<sup>16</sup> Art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej. Stanowi on, że ośrodek pomocy społecznej zatrudnia pracowników socjalnych w stosunku jeden pracownik socjalny na dwa tysiące mieszkańców (nie mniej jednak niż trzech pracowników).

ośrodków pomocy społecznej. Wieloosobowe pokoje i brak wydzielonych pomieszczeń do spotkań nie zapewniają intymności i komfortu psychicznego oraz utrudniają pracownikom socjalnym prowadzenie rozmów z beneficjentami. (Str. 16)

**5.** NIK zwraca uwagę, że szczegółowe wytyczne metodyczne dotyczące realizacji kontraktów socjalnych obowiązywały wyłącznie dla kontraktów finansowanych ze środków europejskich, tj. dla około połowy ogólnej liczby kontraktów w jednostkach objętych kontrolą. Zauważyć ponadto należy, że dla tej grupy kontraktów, poza bezpośrednimi działaniami aktywizującymi, zadbano o dodatkowe ułatwienia dla beneficjentów, jak np. zapewnienie opieki nad dziećmi, sfinansowanie kosztów dojazdu na zajęcia lub zapewnienie wyżywienia. W kontraktach finansowanych ze środków krajowych zazwyczaj brak było takich rozwiązań – tylko w siedmiu z 35 skontrolowanych ośrodków pomocy społecznej wprowadzono wewnętrzne procedury lub opracowano materiały metodyczne w tym zakresie. Zdaniem NIK, dla zapewnienia jednakowej dbałości o pieniądź publiczny, rozwiązania metodyczne, które sprawdziły się w przypadku realizacji kontraktów finansowanych ze środków europejskich, powinny być wykorzystywane również przy realizacji kontraktów finansowanych ze środków krajowych. (Str. 27, 36)

**6.** Na realizację kontraktów wydatkowano szacunkowo w 35 objętych kontrolą jednostkach 27,3 mln zł. Największy udział w finansowaniu miały środki Europejskiego Funduszu Społecznego, udostępniane w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Dofinansowano z nich ponad połowę kontraktów zrealizowanych w latach 2011–2012. NIK zwraca uwagę na niski udział w finansowaniu środków własnych samorządów (około 14%). Środki na realizację kontraktów były wykorzystywane na ogół prawidłowo (nieprawidłowości stwierdzono w siedmiu jednostkach). Zdaniem NIK, struktura zrealizowanych wydatków wskazuje jednak, że w niewystarczającym stopniu wspierały one proces aktywizacji. Połowę środków przeznaczono na działania o charakterze pasywnym, tj. wypłatę zasiłków (ponad 30%) i szkolenia (ponad 20%). Na aktywne formy działań (praktyki i staże, prace społecznie użyteczne, roboty publiczne) przeznaczono 12%, a na zajęcia wspierające (konsultacje z psychologiem lub terapeutą, grupy samopomocowe, grupy wsparcia) zaledwie 7% kwoty środków. NIK zwraca uwagę, iż ankietowani beneficjenci, wskazując na korzyści płynące z uczestnictwa w tego rodzaju zajęciach, artykułowali jednocześnie potrzebę zwiększenia przeznaczonego na nie czasu. (Str. 29)

**7.** Niewystarczające dla skutecznej realizacji kontraktów okazały się rozwiązania w zakresie współpracy między ośrodkami pomocy społecznej i powiatowymi urzędami pracy<sup>17</sup>. W większości przypadków ograniczały się one do wymiany danych o beneficjentach, dotyczących np. ich aktualnego statusu, jak zgłoszenie do zawarcia kontraktu przez OPS lub wyrejestrowanie przez PUP z ewidencji osób bezrobotnych. Stwierdzono, że tylko niewielka część osób, które zakończyły realizację kontraktów, została objęta przez powiatowy urząd pracy działaniami aktywizującymi. Zdaniem NIK, są to działania niewystarczające, ponieważ dla skutecznego zaktywizowania bezrobotnego korzystającego z pomocy społecznej, niezbędne jest aktywne współdziałanie obu wskazanych organów na rzecz wspierania procesu wychodzenia z trudnej sytuacji życiowej, dzięki właściwemu zastosowaniu dostępnych instrumentów rynku pracy, jak staże, czy kształcenie zawodowe, zarówno w trakcie, jak i po zakończeniu realizacji kontraktu. (Str. 24)

<sup>17</sup> Zgodnie z art. 50 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia, w przypadku skorzystania przez ośrodek pomocy społecznej z możliwości skierowania osoby bezrobotnej korzystającej ze świadczeń pomocy społecznej, m.in. do uczestnictwa w kontrakcie socjalnym (art. 50 ust. 2 ww. ustawy), powiatowy urząd pracy oraz ośrodek pomocy społecznej są obowiązane informować się wzajemnie o planowanych działaniach wobec bezrobotnych w trybie określonym w zawartym porozumieniu.

8. Większość skontrolowanych ośrodków pomocy społecznej nie śledziła dalszych losów beneficjentów po zakończeniu realizacji kontraktów. Zdaniem NIK, niepodjęcie działań w zakresie monitorowania postępów w usamodzielnianiu się absolwentów kontraktów, uniemożliwia identyfikację problemów związanych z realizacją kontraktów oraz przeprowadzanie analiz ich skuteczności. Przykłady działań w zakresie monitorowania dalszych losów beneficjentów kontraktów stwierdzono tylko w sześciu z 35 skontrolowanych ośrodków pomocy społecznej. (Str. 30)

### 2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Zdaniem NIK, podniesieniu skuteczności kontraktów socjalnych służyłoby podjęcie przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej działań na rzecz:

- ♦ zwiększenia roli kontraktu socjalnego, m.in. przez położenie większego nacisku na prowadzenie przez pracowników socjalnych pracy socjalnej i przekazanie zadań o charakterze administracyjnym innym pracownikom;
- ♦ wypracowania rozwiązań w zakresie kompleksowego współdziałania służb pomocy społecznej oraz służb zatrudnienia na rzecz aktywizacji zawodowej bezrobotnych beneficjentów kontraktów socjalnych, zarówno podczas, jak i po zakończeniu ich realizacji;
- ♦ wprowadzenia dla beneficjentów kontraktów finansowanych ze środków krajowych ułatwień wspomagających właściwą ich realizację, np. w zakresie dostępu do żłobków i przedszkoli lub finansowania kosztów dojazdu na zajęcia (podobnie jak dla projektów finansowanych ze środków unijnych);
- ♦ opracowania narzędzi składających się na system monitorowania skuteczności kontraktów oraz umożliwiających prowadzenie analiz w tym zakresie, w celu stworzenia warunków do stałego doskonalenia sposobu wykorzystania kontraktu w pracy socjalnej, ze szczególnym uwzględnieniem elementu oceny trwałości efektów w dłuższym okresie czasu.

Niezależnie od powyższych działań wdrażanie kontraktów socjalnych, zdaniem NIK, powinno być wsparte dodatkowymi rozwiązaniami, np. o charakterze dobrych praktyk lub standardów prowadzenia pracy socjalnej w oparciu o kontrakt socjalny. Powinny one obejmować, w szczególności, wypracowanie materiałów metodycznych dla pracowników socjalnych, zawierających, m.in. wskazówki dotyczące projektowania oraz realizacji kluczowych etapów przygotowania, wdrażania, oceny i zamykania kontraktów, z uwzględnieniem efektywnych metod diagnozowania, ustalania celów i działań, jak również motywowania beneficjentów oraz pracy z beneficjentami zaliczanymi do trudnych przypadków.

Wspieranie formuły kontraktu socjalnego powinno obejmować również zwiększenie dostępności szkoleń dla pracowników socjalnych w zakresie metodyki korzystania z tej formy w pracy socjalnej. Zdaniem NIK, potrzebna jest też zmiana – określonego ustawowo i obowiązującego od 1 lutego 2009 r. – rozwiązania wymagającego wyrejestrowywania osoby bezrobotnej kierowanej przez powiatowy urząd pracy do realizacji kontraktu socjalnego z ewidencji osób bezrobotnych<sup>18</sup>. Intencją ustawodawcy było w tym przypadku umożliwienie ośrodkom pomocy społecznej

<sup>18</sup> Wprowadzone z dniem 1 lutego 2009 r. ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 6, poz. 33) i ustalającą nowe brzmienie art. 50 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia. Zgodnie z art. 33 ust. 4 pkt 2b ustawy o promocji zatrudnienia, starosta pozbawia statusu bezrobotnego osobę, która podpisała kontrakt socjalny, a pozbawienie tego statusu następuje od następnego dnia po dniu podpisania kontraktu.

i powiatowym urzędów pracy współdziałania na rzecz osób bezrobotnych, korzystających z pomocy społecznej, przez ułatwienie im aktywizacji zawodowej w urzędzie pracy lub aktywną integrację w ramach pomocy społecznej, bez potrzeby pozostawiania w rejestrze urzędu pracy<sup>19</sup>. Z ustaleń kontroli wynika, że rozwiązanie to jest niechętnie wykorzystywane, a jego skutki są odmienne do zamierzonych przez ustawodawcę. W praktyce ogranicza ono osobom bezrobotnym korzystającym z pomocy społecznej prawo do korzystania z takich instrumentów rynku pracy, jak staż, odbycie przygotowania zawodowego dorosłych, zatrudnienie w ramach prac interwencyjnych, czy robót publicznych. Rozwiązanie to wprawdzie poprawia okresowo statystykę w zakresie bezrobocia, ale jest niekorzystne z punktu widzenia aktywizacji zawodowej osoby bezrobotnej korzystającej z pomocy społecznej.

Podjęcie działań w powyższym zakresie, które w ocenie NIK powinny być realizowane przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, jest o tyle istotne, że w aktualnych założeniach do zmian ustawy o pomocy społecznej<sup>20</sup> zakłada się odejście od postrzegania pomocy społecznej wyłącznie jako źródła świadczeń pieniężnych, na rzecz modelu wspierającego indywidualną aktywność osób korzystających z tej pomocy, m.in. przez wzmocnienie (rozszerzenie) katalogu narzędzi pracy socjalnej o nowe formy kontraktu socjalnego, takie jak rodzinny i grupowy kontrakt socjalny. Kontrakt został uznany przy tym za skuteczne narzędzie wpływania na postawy beneficjentów pomocy społecznej. Ustalenia kontroli dotyczące niskiej skuteczności kontraktów w przełamywaniu trudnej sytuacji podopiecznych pomocy społecznej powinny być wzięte pod uwagę przy planowaniu nowych rozwiązań w tym zakresie.

Zdaniem NIK, zagrożeniem dla właściwego prowadzenia pracy socjalnej, w tym dla realizacji kontraktów, jest niewystarczające zatrudnienie na stanowiskach pracowników socjalnych i ich obciążenie obowiązkami zawodowymi. Ustawowy wskaźnik zatrudnienia pracowników socjalnych, zgodnie z którym ośrodek pomocy społecznej zatrudnia pracowników socjalnych w stosunku jeden pracownik socjalny na dwa tysiące mieszkańców (nie mniej jednak niż trzech pracowników)<sup>21</sup>, często nie jest dotrzymywany, co wyjaśniano głównie brakiem wystarczających środków finansowych w jednostkach samorządu terytorialnego. Ponadto wskaźnik ten obowiązuje w niezmienionej wysokości już od kilkunastu lat, mimo rosnącej liczby zadań nałożonych na pracowników socjalnych w wyniku zmian polityki socjalnej państwa i związanymi z nimi nowelizacjami prawa, np. dotyczącymi przeciwdziałania przemocy w rodzinie, pieczy zastępczej, postępowania alimentacyjnego. Od 2015 r.<sup>22</sup>, wskaźnik ten zostanie uzupełniony o dodatkowy wariant, zgodnie z którym ośrodek pomocy społecznej będzie mógł zatrudniać pracowników socjalnych w stosunku jeden pracownik socjalny na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących. NIK zauważa, iż zmiany przepisów w tym zakresie powinny być wprowadzone znacznie wcześniej, co niewątpliwie wpłynęłoby na jakość usług realizowanych przez ośrodki pomocy społecznej. Jednocześnie stosowanie w przyszłości tych przepisów przez jednostki samorządu terytorialnego, które już obecnie nie są w stanie zapewnić wymaganej obsady pracowników socjalnych, okaże się z pewnością problematyczne.

<sup>19</sup> Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (druk nr 1196).

<sup>20</sup> Dokument z kwietnia 2013 r. ([www.mpips.gov.pl](http://www.mpips.gov.pl)).

<sup>21</sup> Art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 18 marca 2011 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. Nr 81, poz. 440).

### 3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

#### **Z życia beneficjentów kontraktów socjalnych<sup>23</sup>:**

*Kobieta z wykształceniem zawodowym, z orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności, samotnie wychowująca dwuletnią córkę, zarejestrowana w PUP, uczestnicząca w projekcie systemowym MOPS. Otrzymała zasiłek stały, dodatek mieszkaniowy, pomoc psychologiczną. Została zmotywowana do pozostawania pod stałą kontrolą psychiatryczną i zażywania leków. Ukończyła trening kompetencji i umiejętności społecznych oraz kurs opieki nad dziećmi i osobami starszymi. Podczas szkoleń dziecko przebywało w grupie opiekuńczej zorganizowanej w MOPS. Zaproponowano jej podjęcie pracy interwencyjnej, ale nie miała z kim zostawić dziecka. Nie miała dowodu osobistego i nie chciała przyjąć zasiłku celowego na udział w projekcie, bojąc się, że pracownik socjalny podczas wizyty domowej odkryje, że mieszka z nią konkubent. Przerwała terapię psychologiczną w MOPS. Ośrodek wystąpił do Sądu Rodzinnego o ustanowienie kuratora, który rzeczywiście zajął się rodziną. Rozpoczęła pracę, dziecko posłała do żłobka. Ukończyła udział w projekcie. Zaszła w ciążę z konkubentem, była straszliwie głodzona i wróciła do zadłużonego tym czasem mieszkania. Konkubent znowu dostał wyrok za znęcanie się. Obecnie kobieta leczy się psychiatrycznie, pracuje, jest nieregularna w kontakcie terapeutycznym w MOPS. Drugie dziecko jest również w żłobku. Kobieta już teraz boi się, że kiedy ojciec dzieci wyjdzie z więzienia znowu będzie się nad nią znęcał, a ona nie ma siły zamknąć przed nim drzwi. Sprawę zgłoszono na policji z prośbą o częste patrole w tym rejonie.*

Narzędzie, jakim jest kontrakt socjalny zostało wprowadzone już w 2004 r., jednak nadal wykorzystywane jest w umiarkowanym stopniu. W ciągu ostatnich czterech lat liczba kontraktów socjalnych utrzymuje się na poziomie 70-80 tys.: w 2009 r. było to 71,8 tys., w 2010 r. 76,2 tys., w 2011 r. 74,7 tys., a w 2012 r. zawarto nieco ponad 83 tys. kontraktów, którymi objęto 130 tys., z ponad dwóch mln osób, z którymi prowadzona jest praca socjalna oraz ponad trzech mln osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej.

Kontrakt to pisemna umowa zawierana przez pracownika socjalnego z osobą korzystającą z pomocy społecznej, w celu rozwiązywania jej trudnej sytuacji życiowej (typ A) lub w celu wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu (typ B). Ideą kontraktu jest motywowanie obu stron umowy do podejmowania działań na rzecz poprawy sytuacji życiowej podopiecznego pomocy społecznej. Podpisanie kontraktu wymaga diagnozy sytuacji beneficjenta, którą przeprowadza się na podstawie wywiadu środowiskowego, określenia celu głównego i celów szczegółowych, działań prowadzących do ich wykonania i oczekiwanych efektów. Warunki kontraktu powinny być wynegocjowane i możliwe do spełnienia przez obie strony. Ale to na pracowniku socjalnym spoczywa odpowiedzialność za prawidłowy dobór i konstrukcję celów kontraktu. Istotną jego zaletą jest jasne zdefiniowanie warunków współpracy, co sprzyja lepszemu wzajemnemu zrozumieniu stron i unikaniu nieporozumień między pracownikami socjalnymi i podopiecznymi pomocy społecznej, a jego najważniejszym elementem jest wywiązywanie się z zawartych ustaleń przez obydwie strony (zarówno podopiecznego, jak i pracownika socjalnego).

<sup>23</sup> Informacje i opinie przedstawione w ramach pochodzą z ankiet wypełnionych w toku kontroli przez pracowników socjalnych skontrolowanych jednostek oraz przez beneficjentów kontraktów socjalnych.

**Z życia beneficjentów kontraktów socjalnych:**

*Kobieta z wykształceniem podstawowym, długotrwale bezrobotna, uczestnicząca w projekcie systemowym zaprzeczała istnieniu choroby psychicznej, która uniemożliwiała jej realną ocenę rzeczywistości. Zgodziła się korzystać z poradnictwa psychologicznego w MOPS. Dzięki temu została zmotywowana do podjęcia leczenia psychiatrycznego, dostała decyzję ZUS o stopniu niepełnosprawności, zażywa leki. Rozpoczęła naukę w liceum ogólnokształcącym. Ukończyła kurs zawodowy, nawiązała kontakt ze spółdzielnią socjalną, ma realne plany zawodowe i rodzinne. Za jej zgodą odbyły się konsultacje z lekarzem psychiatrą, kuratorem sądowym rodziny, terapeutą działu profilaktyki i opieki nad rodziną MOPS oraz kierownikiem pracowników socjalnych. Kobieta pozostaje w stałym kontakcie terapeutycznym z działem profilaktyki. Wie, gdzie ma udać się po pomoc w trudnej sytuacji. PUP zaproponował jej pracę sprzątaczką w sklepie, ale odmówiła uważając, że stać ją na lepsze stanowisko.*

Kontrakty nie prowadzą zwykle do szybkich zmian, natomiast stwarzają płaszczyznę porozumienia i poddają strategię; umożliwiając osiągnięcie niewielkich postępów, dzięki którym wzmacnia się motywacja osób korzystających z pomocy społecznej i które stopniowo przynoszą poprawę ich sytuacji.

Kontrakt nie jest często stosowanym instrumentem przez pracowników socjalnych. Jego zawarcie wprowadza dodatkowe obciążenia, związane np. z potrzebą współdziałania z beneficjentem, monitorowaniem wykonania przez niego ustalonych działań i dokumentowaniem.

Opinię o kontraktach obrazują słowa pracownika socjalnego z Jasła: *Kontrakt umożliwia usystematyzowanie działań, tak beneficjenta, jak i pracownika socjalnego, motywując ich w ten sposób do podejmowania działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej oraz pobudzenia aktywności, a dzięki temu wyjścia z kręgu wykluczonych społecznie. Kontrakt wzmacnia lub wyrabia poczucie odpowiedzialności beneficjenta za samego siebie. Pracownikowi socjalnemu umożliwia planowe działanie, często utrudnione przez nadmiar obowiązków. Wspólne opracowanie diagnozy problemu oraz przedstawienie mocnych i słabych stron niejednokrotnie uzmysławia beneficjentowi jego rzeczywisty problem, z którego dotąd nie zdawał sobie sprawy. Kontrakt jest jednym z najbardziej skutecznych narzędzi pracy z podopiecznymi (...). Jednakże nie lubię stosować tego narzędzia w swojej pracy, ponieważ jest to dodatkowy dokument do wypełnienia. Ponadto ze względu na ograniczone możliwości skutecznej aktywizacji osób bezrobotnych, a mianowicie: brak KIS, CIS, niewystarczającą ilość ofert pracy (staży, robót publicznych, prac interwencyjnych) jest on mało skuteczny. Posiadamy bogatą ofertę kursów zawodowych, jednak beneficjenci zniechęcają się do aktywizacji, gdyż po ukończeniu kolejnych kursów nadal pozostają bez pracy.*

Dyrektor MOPS w Radomiu stwierdziła: *Zderzenie chęci beneficjenta, odbudowanej wiary w możliwość zmiany sytuacji zawodowej z rzeczywistością typu: odmowa przyjęcia przez pracodawcę nawet tylko CV, brak odpowiedzi na złożone podanie o pracę, a często negocjowanie przez potencjalnych pracodawców zdobytych umiejętności w kursach i szkoleniach powoduje, że osoba taka wycofuje się z aktywności, a nawet wykazuje cechy depresji. Zrealizowanie kontraktu nie daje beneficjentowi realnych perspektyw na usamodzielnienie.*

Istotny wpływ na realizację kontraktów mają czynniki związane z: postawą beneficjentów (którym trudno jest przezwyciężyć pasywność i roszczeniowy stosunek do pomocy socjalnej), zaangażowaniem pracowników socjalnych, możliwościami finansowymi jednostek samorządu terytorialnego oraz sytuacją na lokalnym rynku pracy. W opinii pracowników socjalnych, niepowodzenie w realizacji kontraktu może mieć poważne, negatywne konsekwencje dla osoby korzystającej z tej formy pomocy.

**Z życia beneficjentów kontraktów socjalnych:**

*Samotny mężczyzna w zaawansowanym stadium uzależnienia alkoholowego. Kontrakt zobowiązał mężczyznę do rozliczania się ze środków uzyskanych z MOPS paragonem z cotygodniowych zakupów żywności w sklepie i dostarczanie rachunków za wodę. Po dwukrotnym nierozliczeniu się zapisano zmianę w kontrakcie tj. że zakupy będą dokonywane w razie bieżących potrzeb wspólnie z pracownikiem MOPS, co jest nadal realizowane.*

Głównym źródłem finansowania realizacji kontraktów socjalnych są środki Europejskiego Funduszu Społecznego<sup>24</sup>. Ze sprawozdań z wdrażania PO KL 2007–2013 wynika, że w części województw występuje umiarkowane zainteresowanie realizacją projektów<sup>25</sup>. Niewystarczająca aktywność w aplikowaniu o środki EFS dotyczy głównie ośrodków pomocy społecznej z niewielkich gmin, o niedużej obsadzie kadrowej. Tym samym, wśród przyczyn braku lub zawieszenia realizacji projektów finansowanych ze środków europejskich, podkreślany jest niewystarczający potencjał kadrowy i finansowy ośrodków. Słabe możliwości finansowe i brak możliwości wniesienia wkładu własnego jest jedną z podstawowych przyczyn nierealizowania projektów<sup>26</sup>. Jednocześnie w sprawozdaniach wskazuje się na znaczące zróżnicowanie wskaźnika obrazującego liczbę osób, które ukończyły realizację kontraktu w układzie regionalnym. Najwyższe jego wartości odnotowano w województwie warmińsko-mazurskim (98,2%) i kujawsko-pomorskim (64,5%), przy wysokim bezrobociu (20% i 17%), a najniższą w województwie wielkopolskim (34,8%), przy relatywnie niskim bezrobociu (9%) oraz najniższym w Polsce bezrobociu długookresowym (3,3%).

**3.2 Istotne ustalenia kontroli****3.2.1. Prawdliwość realizacji kontraktów**

**Specyfika beneficjentów i kompleksowy charakter działań realizowanych w ramach kontraktów wymaga od pracowników socjalnych szczególnego zaangażowania. Tymczasem w 14 z 35 skontrolowanych jednostek liczba zatrudnionych pracowników socjalnych była zbyt niska w stosunku do wymogu ustawowego<sup>27</sup>, zgodnie z którym ośrodek pomocy społecznej powinien zatrudniać pracowników socjalnych w stosunku jeden pracownik socjalny na dwa tysiące mieszkańców.** Największe odstępstwo od tej wartości stwierdzono w OPS w Pszczynie, gdzie na jednego pracownika socjalnego w czasie kontroli przypadało prawie 3 tys., a w MOPS Hajnówka i GOPS Leżajsk prawie 2,5 tys. mieszkańców.

- **OPS Pszczyna.** Na jednego pracownika socjalnego przypadało w latach 2011–2013 odpowiednio 2.403, 2.660 i 2.977 mieszkańców.
- **MOPS w Żywcu.** W 2012 r. zatrudniano 14 pracowników socjalnych, przy normatywie na poziomie 16 osób. Kierownik Ośrodka, w przesyłanych Burmistrzowi Miasta projektach budżetu na kolejne lata, uwzględniał wzrost wydatków związany z zatrudnieniem dodatkowego pracownika. Projekty te, w części dotyczącej zatrudnienia pracownika, nie były jednak akceptowane.
- **MOPS Zielona Góra.** Według stanu na koniec 2011 r., w Ośrodku zatrudniono 52, a na koniec 2012 r. – 53 pracowników socjalnych z wymaganymi kwalifikacjami. Jeden pracownik socjalny przypadał na ponad 2.200 mieszkańców.

<sup>24</sup> Priorytet VII Promocja integracji społecznej PO KL, działanie 7.1. Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji, poddziałanie 7.1.1. realizowane przez ośrodki pomocy społecznej.

<sup>25</sup> Roczne sprawozdania Ministerstwa Rozwoju Regionalnego ([www.efs.gov.pl](http://www.efs.gov.pl)).

<sup>26</sup> Uwagę zwraca niespójność danych o liczbie osób objętych kontraktami socjalnymi. W Sprawozdaniu z wdrażania Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013 w 2012 roku zapisano 271,5 tys. osób, natomiast w sprawozdaniu MPiPS 03 za 2012 r. – 132 tys. osób.

<sup>27</sup> Art. 110 ust. 11 ustawy o pomocy społecznej: Ośrodek pomocy społecznej zatrudnia pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik na 2 tys. mieszkańców, nie mniej jednak niż trzech pracowników.

**Pracownik socjalny o swojej pracy:**

*Pracuję w MOPS od dwóch i pół roku. W ciągu tego czasu czterokrotnie zmieniałam punkt pomocy społecznej, co nie pozwoliło mi na pełne rozpoznanie i zdiagnozowanie środowisk mi przydzielonych, a tym samym ocenę, z którymi osobami można by zawrzeć kontrakt socjalny. Od roku pracuję w punkcie nr 1. Jest to specyficzny rejon miasta. W ubiegłym roku miałam przydzielonych 120 środowisk. Od stycznia 2013 r. jest ich 78. Kontrakt jest dobrym i ciekawym narzędziem pracy, jednak przy obecnej liczbie przydzielonych pracownikowi socjalnemu środowisk jest trudny do wprowadzenia. Jest to narzędzie trudne, pracochłonne i odpowiedzialne. Rejon, w którym pracuję cechuje się dużym bezrobociem, przestępczością, alkoholizmem. Rodziny korzystają z pomocy wielopokoleniowo, przeważają osoby po 50-tym roku życia, które nie chcą już podejmować prób poprawy swojej sytuacji.*

**Warto zauważyć, że wskaźnik zatrudnienia pracowników socjalnych został wprowadzony do ustawy o pomocy społecznej już w styczniu 1998 r.<sup>28</sup>. W niezmienionym kształcie przepis ten został przeniesiony do ustawy o pomocy społecznej z 12 marca 2004 r. Wskaźnik ten obowiązuje więc już od kilkunastu lat, mimo rosnącego zakresu obowiązków nałożonych na pracowników socjalnych, związanych ze zmianami polityki socjalnej państwa i odpowiednimi do nich nowelizacjami prawa, np. dotyczącymi przeciwdziałania przemocy w rodzinie, pieczy zastępczej, postępowania alimentacyjnego. Dopiero w wyniku zmian ustawowych z 2011 r.<sup>29</sup>, z dniem 1 stycznia 2015 r. ośrodki pomocy społecznej będą mogły zatrudniać, w pełnym wymiarze czasu pracy, pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących, objętych pracą socjalną, w stosunku jeden pracownik socjalny na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących. Jest to o tyle istotne, że faktyczna liczba osób (rodzin) objętych pomocą zależeć będzie od odsetka mieszkańców wymagających wsparcia pomocy społecznej, a nie tylko od liczby mieszkańców danej gminy, bez uwzględnienia sytuacji społecznej w poszczególnych regionach. NIK zauważa, iż zmiany przepisów w tym zakresie powinny być wprowadzone znacznie wcześniej, co niewątpliwie wpłynęłoby na jakość usług realizowanych przez ośrodki pomocy społecznej. Jednocześnie stosowanie tych przepisów przez jednostki samorządu terytorialnego, które już obecnie ze względów finansowych nie są w stanie zapewnić wymaganej obsady pracowników socjalnych, będzie w przyszłości niełatwe.**

W toku kontroli stwierdzono przypadki, w których przy spełnieniu ustawowego wymogu liczby zatrudnionych pracowników socjalnych, przy szczególnie trudnej sytuacji na terenie gminy (wysokie bezrobocie), na jednego pracownika socjalnego przypadała relatywnie wysoka liczba osób korzystających z pomocy społecznej.

- **GOPS Lipno.** W związku z trudną sytuacją socjalną (bezrobocie na poziomie 19%), z pomocy społecznej korzystało ponad 19% mieszkańców, w związku z tym, mimo spełnienia ustawowego warunku, średnio na jednego pracownika socjalnego pracującego w terenie przypadało około 380 osób korzystających z pomocy społecznej.
- **GOPS Mszanowo.** Przy bezrobociu wynoszącym 22%, mimo spełnienia warunku ustawowego, na jednego pracownika socjalnego przypadało 362 beneficjentów pomocy społecznej.

<sup>28</sup> Art. 46 ust. 8 ustawy z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 1998 r. Nr 64, poz. 414 ze zm.), uchylony z dniem 1 maja 2004 r.

<sup>29</sup> Ustawa z 18 marca 2011 r. wprowadziła z dniem 1 stycznia 2015 r. zmiany w art. 110 ustawy o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 81, poz. 440).

Jednocześnie stwierdzono przypadki, w których pomimo zatrudniania niewystarczającej liczby pracowników socjalnych w świetle wymogu ustawowego, z uwagi na niską liczbę osób korzystających z pomocy społecznej, obciążenie poszczególnych pracowników socjalnych było znacząco niższe.

- **GOPS Masłów.** Przy bezrobociu na poziomie 7-8%, mimo niespełnienia ustawowego wskaźnika zatrudnienia pracowników socjalnych, na jednego pracownika socjalnego przypadało 170-180 beneficjentów pomocy społecznej.
- **GOPS Żywiec.** Mimo bezrobocia na poziomie ponad 15% i mimo niezapewnienia liczby zatrudnionych pracowników socjalnych na poziomie ustawowym, na jednego pracownika socjalnego przypadało 52 beneficjentów opieki społecznej.

Obciążenie pracowników socjalnych obowiązkami wynika również z wykonywania przez nich zadań niepowiązanych bezpośrednio z pracą socjalną. M.in. do ich zadań należy przeprowadzanie wywiadów z osobami zobowiązanymi do alimentacji; wywiadów w sprawie: dodatków mieszkaniowych, świadczeń zdrowotnych, a na wniosek urzędów skarbowych, urzędu miasta, sądów, również stypendiów, świadczeń rodzinnych itp.; uczestniczenie w sprawach sądowych dotyczących opieki nad dzieckiem alimentacyjnym, lub (i) w pracach zespołu interdyscyplinarnego i grup roboczych w ramach przeciwdziałania przemocy w rodzinie, przeprowadzanie okresowych analiz sytuacji rodzinnej dzieci przebywających w pieczy zastępczej, realizacja wywiadów i opinii na rzecz sądów, policji, służby zdrowia, ZUS, funduszy ubezpieczeniowych, komisji alkoholowych, funduszu alimentacyjnego i świadczeń opiekuńczych. Z wykonywaniem tych zadań powiązane są czasochłonne obowiązki dokumentacyjne, wykonywane bardzo często ręcznie, bez możliwości usprawnienia (wywiady, wznowienia, oświadczenia). Wykonywanie zadań przez pracownika socjalnego wiąże się również z koniecznością prowadzenia prac w terenie, czasem na rozległym obszarze. **Przeciążenie pracą pracowników socjalnych ma istotny wpływ na realizację kontraktów socjalnych, ponieważ ogranicza możliwość odpowiedniego współdziałania z beneficjentem i wspierania jego wysiłków.**

- **MOPS Giżycko.** Mimo spełnienia wymogu ustawowego dotyczącego zatrudnienia pracowników socjalnych, wyniki badania ankietowego wśród pracowników socjalnych wskazują, iż jednym z problemów wpływających na efektywne wykonywanie zadań w zakresie kontraktów socjalnych jest przeciążenie pracą. Utrudnia to zwłaszcza utrzymywanie stałych kontaktów z podopiecznymi i wspólnego ustalania sposobów rozwiązania ich problemów.
- **MOPS Hajnówka.** W okresie objętym kontrolą zatrudniono niewystarczającą liczbą pracowników socjalnych w stosunku do normy ustawowej. Na koniec 2011 r. na jednego pracownika przypadało 2.031 osób, zaś na koniec 2012 r. – 2.464 osoby. Dyrektor Ośrodka stwierdziła: Generalnie kontrakty socjalne nie są realizowane w naszym Ośrodku, z uwagi na ogrom codziennej pracy realizowanej przez pracowników socjalnych. Nie można nie wspomnieć o nowych obowiązkach i zadaniach wynikających z ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, które to zadania są obligatoryjne, w przeciwieństwie do kontraktów socjalnych.
- **MOPS Jasło.** Dyrektor Ośrodka stwierdziła, że zwiększenie środków finansowych na zatrudnienie dodatkowych pracowników socjalnych przyczyniłoby się do skuteczniejszej i bardziej efektywnej realizacji kontraktów socjalnych. Dużym wsparciem byłaby również możliwość organizowania cyklicznych warsztatów związanych z tym związanych. Niestety, ograniczone środki finansowe uniemożliwiają takie działania, a szkolenia oferowane przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej organizowane są poza miejscem zamieszkania, co sprawia, że pracownicy socjalni niechętnie w nich uczestniczą.

**Pracownicy socjalni o problemach w związanych z obciążeniem pracą:**

Zwiększający się zakres zadań pracownika socjalnego, wynikających z innych ustaw, m.in. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (niebieskie karty – prowadzenie i dokumentowanie grup roboczych), wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, świadczeniach rodzinnych, potrzeba prowadzenia postępowań dotyczących oceny sytuacji dłużników alimentacyjnych, a także postępująca biurokratyzacja, ograniczają możliwości czasowe, co przekłada się na trudności w monitorowaniu realizacji kontraktu, zarówno w kontakcie z beneficjentem, jak i wskazanymi w nim instytucjami i organizacjami (MOPS Radom).

**Beneficjenci o kontaktach z pracownikami socjalnymi:**

- Żeby miały te pracownice więcej czasu dla rodzin. Ja bym chciała, żeby pracownik socjalny raz w tygodniu chodził i sprawdzał, co i jak jest u rodziny. Bo niektórzy potrzebują rozmów.
- Pracownicy socjalni powinni mieć więcej czasu dla rodzin. Powinni przychodzić do domu i rozmawiać. A nie tylko na wywiady.
- Pracownik socjalny potrafi ze mną rozmawiać i podtrzymywać na duchu. Wolę z pracownikiem socjalnym porozmawiać, niż z własną matką, bo mam do pracownika wielkie zaufanie.
- Pracownik utrzymywał dobry kontakt, mimo jego starań pomoc nie była wystarczająca i doszło do odłączenia energii elektrycznej na kilka dni, następnie odłączono gaz na kilka miesięcy.
- Współpraca z pracownikiem socjalnym bardzo zła. Pracownica socjalna nie interesuje się zbyt podopiecznymi. Pomoc nie była wystarczająca. Przecież to, że zwracamy się do pomocy społecznej nie znaczy, że jesteśmy patologią.
- Pomoc jest niewystarczająca, byłem stresowany przez pracownika i odprawiany z kwitkiem, jakby pani z OPS-u robiła łaskę.
- Współpraca źle się układała. Składa się wniosek o co innego, a co innego się dostaje. Pracownik socjalny traktuje ludzi jak meneli bez różnicy, czy to pijak czy rodzina, której jest po prostu ciężko.

**Realizację kontraktów socjalnych utrudniają w części skontrolowanych ośrodków pomocy społecznej również nieodpowiednie warunki lokalowe.** Na występowanie tego problemu wskazano w 14 z 35 objętych kontrolą jednostek. Wieloosobowe pokoje dla pracowników socjalnych i niewydzielenie pomieszczeń do spotkań utrudnia prowadzenie indywidualnych rozmów z podopiecznymi o sprawach drażliwych w warunkach niezapewniających intymności i komfortu.

- **GOPS Bobrowo** Ośrodek zajmuje dwa pomieszczenia – mały gabinet kierownika i duże pomieszczenie podzielone rozsuwanymi cienkimi ściankami z plexiglasu.
- **GOPS Braniewo.** Dużym problemem jest brak odpowiedniej bazy lokalowej – sześciu pracowników socjalnych pracuje w jednym pomieszczeniu.
- **GOPS Środa Śląska.** Występują trudne warunki lokalowe – jedno pomieszczenie do pracy dla dziewięciu pracowników socjalnych.

Przepisy prawa wymagają określenia rodzaju kontraktu (A i B), przeprowadzenia wywiadu środowiskowego przed jego zawarciem lub aktualizacją, ustanawiają też wymogi formalne dotyczące kwalifikowania beneficjentów kontraktów typu B; przewidują też warunkową możliwość wstrzymania świadczeń z pomocy społecznej w przypadku nierealizowania postanowień kontraktu przez beneficjenta. Wątpliwości ankietowanych przez NIK pracowników socjalnych budzi rozbudowany druk kontraktu, powielający w części zapisy zawarte w wywiadzie środowiskowym, który, jak wskazywano, jest czasem zbyt skomplikowany dla beneficjentów kontraktów.

- **MOPS Radom.** Kontrakt socjalny zgodnie z zasadami obowiązującymi w pracy socjalnej powinien być umową partnerską między pracownikiem socjalnym a beneficjentem. Wychodząc z takiego założenia, powinien być zrozumiały dla obydwu stron. Osoby, z którymi zawierane są kontrakty, bardzo często z niskim poziomem wykształcenia, mają trudności z jego zrozumieniem. Stąd też często mamy do czynienia z niechęcią do jego zawarcia. Kontrakt jest bardzo dobrym narzędziem aktywizującym do działań, ale musi być zrozumiały i dostosowany do sprawności intelektualnej beneficjenta pomocy społecznej – dlatego należałoby znacznie uprościć druk.

**Kontrakty socjalne w większości jednostek były realizowane zgodnie z obowiązującymi wymogami. Przypadki nieprawidłowości w tym zakresie zostały stwierdzone w 14 ośrodkach pomocy społecznej.**

W pięciu jednostkach stwierdzono przypadki nieprawidłowości w kwalifikowaniu podopiecznych pomocy społecznej do zawarcia kontraktu oraz dokonaniu diagnozy ich sytuacji. Dotyczyły one zawarcia kontraktu B z osobami, które nie znajdowały się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, a także nieprzeprowadzenia albo niezaktualizowania przed zawarciem kontraktu wywiadu środowiskowego.

#### **Beneficjenci o kontaktach z pracownikami socjalnymi:**

*Współpraca nie układała się zbyt dobrze, dopóki nie zrozumiałam, że to wszystko dla mojego dobra. Jestem z pracownikiem w stałym kontakcie. Moja trzeźwość to zasługa całego OPS (OPS Międzyrzec).*

Należy podkreślić, że w większości przypadków pracownicy socjalni prawidłowo diagnozowali sytuację, choć w wypowiedziach ankietowych, zarówno oni, jak i beneficjenci, podkreślali, że jest to jeden z najtrudniejszych etapów przygotowania kontraktu socjalnego. Stwierdzano, że jest to zadanie o tyle trudne, że często ocena sytuacji przez beneficjenta nie pokrywa się z oceną pracownika socjalnego. Beneficjenci często nie zauważają swoich ograniczeń, takich, jak: mała mobilność na rynku pracy, niskie kwalifikacje zawodowe, czy brak doświadczenia. Sytuacja jest jeszcze bardziej złożona w przypadku pracy z rodzinami, w których najczęściej nakłada się kilka problemów i dysfunkcji, np. bezrobocie, alkoholizm, przemoc, choroby. W takiej sytuacji, poza postawieniem diagnozy, wyzwaniem dla pracownika socjalnego jest również przekonanie beneficjenta do jej trafności.

#### **Pracownik socjalny o diagnozie sytuacji beneficjenta:**

*Sądzę, że diagnoza zawiera największy element „ryzyka” emocjonalnego dla beneficjenta. Należy udzielić pracownikowi socjalnemu informacji np. o leczeniu psychiatrycznym, uzależnieniach, kłopotach wychowawczych czy rodzinnych. Są to często sprawy bardzo osobiste, związane z poczuciem krzywdy, wstydu, winy, zażenowania itp. Niektóre sformułowania zapisywane w kontrakcie są dla beneficjenta stygmatyzujące, nawet jeśli nie niosą oceny, np. stwierdzenie, że ktoś samotnie wychowuje dziecko w kontekście niesie rozpad małżeństwa, czy innego rodzaju „porażkę życiową” (MOPS Radom).*

W jednostkach objętych kontrolą w grupie beneficjentów kontraktów znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej<sup>30</sup> (osoby wymagające wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu)<sup>31</sup>, najwięcej było długotrwale bezrobotnych lub kobiet, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka (48%) oraz bezrobotnych bez kwalifikacji i doświadczenia zawodowego lub bez wykształcenia średniego (45%). Bezrobotni do 25 roku życia stanowili 21%, zaś powyżej 50 roku życia – 17%, osoby bezrobotne niepełnosprawne – 7% i osoby bezrobotne, które po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęły zatrudnienia – 1%.

<sup>30</sup> Art. 108 ust.1 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>31</sup> Kategorie osób znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy nie są rozłączne (jedna osoba może kwalifikować się do kilku kategorii); dlatego suma procentowego udziału poszczególnych grup jest większa niż 100%.

Przypadki nieprawidłowości w zakresie opracowania kontraktów socjalnych wystąpiły w 10 jednostkach. Dotyczyły one w szczególności stosowania niewłaściwego wzoru kontraktu<sup>32</sup> (w pięciu jednostkach), nieokreślenia lub niewłaściwego określenia: celów kontraktu (w pięciu jednostkach), działań koniecznych dla osiągnięcia celów oraz terminów ich realizacji (w pięciu jednostkach), czy efektów realizacji działań (w czterech jednostkach). Zdaniem NIK, niewłaściwe wykonanie zadań w tym zakresie podważa podstawową przesłankę zawarcia kontraktu i uniemożliwia osiągnięcie oczekiwanych efektów.

Przypadki nieprawidłowości w monitorowaniu realizacji kontraktów w trakcie ich trwania oraz dokonywaniu ich oceny stwierdzono w siedmiu jednostkach. Warto zaznaczyć, że wymagania w zakresie monitorowania zostały określone dla kontraktów realizowanych w ramach projektu systemowego PO KL, natomiast w odniesieniu do pozostałych kontraktów sposób i zakres monitorowania był określany różnie w poszczególnych ośrodkach pomocy społecznej lub indywidualnie przez pracowników socjalnych.

- **MOPS Siemianowice**<sup>33</sup>. W jednym przypadku zawarty został kontrakt typu B z beneficjentem, który nie spełniał przesłanek z art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia. W przypadku trzech kontraktów zastosowano nieaktualny wzór. W trzech kontraktach strony nie określiły celów, które ma osiągnąć rodzina (osoba), umożliwiających przezwyciężenie trudnej sytuacji życiowej<sup>34</sup>; w dwóch spośród nich nie określono celów głównych, a w jednym nie sformułowano celów szczegółowych i zakładanych efektów. Podczas realizacji pięciu kontraktów nie wprowadzono do nich zmian, mimo wystąpienia okoliczności uzasadniające ich wprowadzenie, a ich realizacja przebiegała niezgodnie z ustaleniami. Dla 15 kontraktów projektowych dokonywano oceny wykonania zaplanowanych w nich działań na niewłaściwych formularzach, które nie uwzględniały wszystkich wymagań określonych we wzorze<sup>35</sup>. NIK zwróciła również uwagę, że 22 z 40 zbadanych szczegółowo kontraktów zamknięto, mimo niepełnego osiągnięcia ich celów.
- **MOPR Kielce**<sup>36</sup>. W 15 kontraktach nierzetelnie sporządzono część I, w tym w 14 z nich nie określono przewidywanych efektów realizacji przyjętych celów, a w trzech działań zapewniających realizację niektórych celów szczegółowych. W przypadku pięciu kontraktów pracownicy socjalni nie prowadzili bieżącego monitoringu podejmowanych działań. W przypadku sześciu z nich nie dokonali natomiast oceny ustalonych w nich działań. Z dokumentacji 15 kontraktów nie wynika, aby pracownicy socjalni badali ich skuteczność z punktu widzenia osiągania celów głównego i szczegółowych.
- **OPS Międzyrzec**. W trzech przypadkach zawarcie kontraktu nie zostało poprzedzone przeprowadzeniem wywiadów środowiskowych<sup>37</sup>. W ośmiu przypadkach cele główne kontraktów określono ogólnikowo (np. wyeliminowanie wewnętrznych barier utrudniających satysfakcjonujący udział w życiu społecznym), co uniemożliwiało ocenę stopnia ich osiągnięcia. W 14 przypadkach nie określono działań niezbędnych do osiągnięcia wyznaczonych celów, zaś w 25 przypadkach, osoby z którymi zawarto kontrakty, nie potwierdziły swoimi podpisami faktu zapoznania się z oceną ich realizacji<sup>38</sup>. W jednym przypadku realizację kontraktu zamknięto, mimo nieosiągnięcia zakładanego celu głównego.

<sup>32</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego, weszło w życie z dniem 23 grudnia 2010 r.; zgodnie z jego § 2, formularze kontraktu socjalnego określone w poprzednio obowiązującym rozporządzeniu w tej sprawie, mogły być stosowane do dnia 30 czerwca 2011 r.

<sup>33</sup> Badaniem szczegółowym objęto próbę 40 kontraktów zawartych w okresie objętym kontrolą.

<sup>34</sup> Pkt II ppkt 4.1. części 1A zał. do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie wzoru kontraktu socjalnego.

<sup>35</sup> Część II A zał. do rozporządzenia jak wyżej.

<sup>36</sup> Por. przypis 31.

<sup>37</sup> Art. 107 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej i § 2 ust. 5 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 stycznia 2011 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. Nr 27, poz. 138) – uchylone z dniem 2 lipca 2012 r.

<sup>38</sup> Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego (Dz. U. Nr 218, poz. 1439); wcześniej rozporządzenie Ministra Polityki Społecznej w tej sprawie z dnia 1 marca 2005 r. (Dz. U. Nr 42, poz. 409).

- **GOPS Braniewo**<sup>39</sup>. NIK zwróciła uwagę, że mimo poprawnej formalnie realizacji kontraktów i niebudzących wątpliwości walorów działań merytorycznych na rzecz beneficjentów, rezultaty tych działań określone 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 należy rozważyć możliwość zastosowania metod bardziej wymiernych, takich jak np. wyniki testu porównawczego z początku i końca realizacji kontraktu.

Przyczynami powyższych nieprawidłowości były, w szczególności: niewłaściwa interpretacja zapisów we wzorach kontraktów, brak odpowiedniego przeszkolenia pracowników w kwestii realizacji kontraktów oraz nieskuteczny nadzór. Jak podkreślali ankietowani przez NIK pracownicy socjalni monitorowanie przebiegu realizacji kontraktu jest o tyle istotne, że beneficjenci szybko się zniechęcają, wymagają wsparcia w postaci stałego motywowania do uczestnictwa, tymczasem jest ono trudne, ponieważ bardzo absorbuje czasowo, również w związku z często występującą niechęcią beneficjentów do współpracy.

**Problemem często podnoszonym przez ankietowanych przez NIK pracowników socjalnych były niewystarczające, ich zdaniem, możliwości skutecznego dyscyplinowania beneficjentów, którzy nie realizują postanowień kontraktów.** Odmowa zawarcia kontraktu lub niedotrzymanie jego postanowień mogą stanowić podstawę do odmowy przyznania świadczenia, uchylenia decyzji o przyznaniu świadczenia lub wstrzymania świadczeń pieniężnych z pomocy społecznej<sup>40</sup>. W wypadku odmowy przyznania lub ograniczenia wysokości lub rozmiaru świadczeń należy jednak uwzględnić sytuację osób będących na utrzymaniu osoby ubiegającej się o świadczenie lub korzystającej ze świadczeń<sup>41</sup>. Skorzystanie z tego rozwiązania w opinii pracowników socjalnych jest szczególnie trudne, np. w przypadku podopiecznych z problemem alkoholowym, którzy na ogół nie są skłonni przyznać się do swojego problemu, a współpraca jest pozorna, ma na celu wyłącznie otrzymanie pomocy. W takiej sytuacji, mimo niedotrzymywania przez beneficjenta postanowień, udzielanie świadczeń musiało być kontynuowane, ze względu na obecność dzieci w rodzinie, sytuację zdrowotną lub konieczność zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych (np. zakup opału).

Zdaniem ankietowanych przez NIK pracowników oznacza to istotne ograniczenie mobilizującej roli kontraktu, a jednocześnie obniżenie autorytetu pracownika socjalnego i jest jedną z przyczyn niechęci pracowników do ich zawierania z beneficjentami pomocy społecznej.

#### **Pracownicy socjalni o możliwości odmowy świadczeń:**

*Obecne uregulowania prawne nie zapewniają w pełni warunków do skutecznej realizacji kontraktów socjalnych, ze względu na fakultatywność ograniczania bądź odmowy pomocy w przypadku niewywiązania się z założeń. Gmina w zakresie zadań własnych o charakterze obowiązkowym musi zapewnić świadczenie nawet w sytuacji niewywiązania się z założeń kontraktu, co powoduje zaniżenie rangi jego postanowień, a tym samym całego kontraktu. Dodatkowo także podważa autorytet i wiarygodność pracownika, jako drugiej strony kontraktu. Okazuje się, że jego pisemne zapewnienia dotyczące ograniczenia, bądź odmowy pomocy,*

<sup>39</sup> Por. przypis 32.

<sup>40</sup> Art. 11 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>41</sup> Jak wyżej – art. 11 ust. 3.

*nie spełniają się. Uprawnienia beneficjenta do odwołania się do organu wyższej instancji od decyzji odmawiającej bądź ograniczającej pomoc i uznanie tego odwołania również wielokrotnie powoduje brak konsekwencji w sytuacji niewywiązywania się z założeń kontraktu (OPS Pszczyna). Fakultatywność zawarcia kontraktu socjalnego (kontrakt „można zawrzeć”) jest przyczyną odwołań do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w przypadkach pozbawienia świadczenia socjalnego w związku z jego zerwaniem przez beneficjenta (MOPS Jelenia Góra).*

Opinię pracowników socjalnych w tej sprawie potwierdza orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>42</sup>, który stwierdził, że bierna (czy negatywna) postawa wnioskodawcy do współpracy ze służbami pomocy społecznej w działaniach na rzecz rozwiązania trudnej sytuacji życiowej nie jest wystarczającą podstawą do wstrzymania lub odmowy świadczenia. Oznacza to, że wstrzymanie lub odmowa przyznania świadczenia mogą nastąpić dopiero, jeżeli z rozpoznania sytuacji życiowej rodziny lub osoby wynika, że nie istnieją przesłanki do korzystania ze świadczenia. Zdaniem NSA, nawet w sytuacji, gdy brak współdziałania jest ewidentny, to za przyznaniem pomocy społecznej mogą przemawiać jej cele. Stąd też z dużą ostrożnością należy oceniać brak efektywnej współpracy ze świadczeniobiorcami, nawet, jeżeli wykazują postawę roszczeniową wiążącą się z obiektywnie istniejącą ich trudną sytuacją życiową.

W okresie objętym kontrolą z możliwości wstrzymania lub nieudzielenia pomocy beneficjentowi kontraktu uchylającemu się od podejmowania uzgodnionych działań, skorzystano tylko w dziewięciu z 35 skontrolowanych jednostek.

- **MOPS Radom.** W latach 2011–2012 Ośrodek wydał sześć decyzji odmawiających pomocy finansowej w wypadku odmowy zawarcia kontraktu oraz 61, w związku z niedotrzymaniem jego warunków.
- **GOPS Środa Śląska.** Ośrodek odmawiał przyznania kolejnego świadczenia beneficjentom w przypadku niedotrzymania postanowień kontraktu. W grupie 30 badanych kontraktów stwierdzono 17 przypadków odmowy kolejnych świadczeń. Ze względu na trudną sytuację życiową beneficjentów oraz sytuację osób będących na utrzymaniu osoby korzystającej ze świadczeń, przy kolejnej prośbie o pomoc Ośrodek nie odmawiał przyznania świadczenia, przede wszystkim materialnego.
- **MOPR Kielce.** Na 129 przypadków niedotrzymania postanowień kontraktu, Ośrodek tylko w jednej sprawie wydał decyzję odmawiającą przyznania świadczenia oraz jedną uchylającą decyzję o przyznaniu świadczenia. NIK zwróciła uwagę, że niewykorzystywanie w stosunku do beneficjentów niedotrzymujących postanowień kontraktów posiadanych uprawnień<sup>44</sup>, może stanowić jedną z przyczyn małej skuteczności tego instrumentu, zwłaszcza gdy realizacja przewidzianych w kontraktach działań i osiąganie wyznaczonych celów zależą wyłącznie od woli beneficjenta (tj. nie mają na nią wpływu czynniki obiektywne, jak np. bezrobocie). Potwierdzeniem tezy może być przypadek podopiecznej, osoby uzależnionej od alkoholu i uporczywie uchylającej się od ukończenia terapii. Zrealizowała ona działania ustalone w kontrakcie dopiero po wydaniu przez Ośrodek decyzji odmawiającej przyznania świadczenia. Wcześniejsze działania, w szczególności stopniowe zmniejszanie wysokości świadczenia i zmiana formy jego wypłaty z gotówkowej na talony żywnościowe, nie przynosiły pożądanego efektu (odbycia terapii uzależnień i zachowania abstynencji).

W jednym ośrodku pomocy społecznej stwierdzono, że w celu zmotywowania beneficjentów do realizacji kontraktów, do ich treści wprowadzono dodatkowe zapisy o konieczności zwrotu kosztów uczestnictwa w projekcie, w wypadku niewywiązywania się z jego postanowień. Rozumiejąc intencje wprowadzenia takich zapisów, należy jednak stwierdzić, że zawieranie w kontraktach dodatkowych zapisów o zwrocie kosztów w sytuacjach niewywiązywania się ze zobowiązań, niezgodnych z wzorem określonym przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz wobec braku przepisów prawa mogących stanowić podstawę do takiego działania, a także mając na uwadze

<sup>42</sup> Wyrok NSA z 16 marca 2010 r. (I OSK 1558/09).

<sup>43</sup> Jak wyżej – art. 108.

<sup>44</sup> Art. 11 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

charakter prawny kontraktów, należy ocenić je jako niedozwolone. Nie mogą one więc wywoływać skutków prawnych. Jak podano, stosowanie takiego zapisu zalecano na szkoleniach organizowanych przez Instytucję Pośredniczącą PO KL.

**Niewystarczające dla skutecznej realizacji kontraktów okazały się również rozwiązania w zakresie współpracy między ośrodkami pomocy społecznej a powiatowymi urzędami pracy.** Zakres tej współpracy, wynikający z ustawy o promocji zatrudnienia<sup>45</sup>, zobowiązuje te jednostki wyłącznie do wzajemnego informowania się o działaniach planowanych wobec bezrobotnych objętych kontraktami socjalnymi. Wprowadzenie tego obowiązku miało na celu uniknięcie powielania wzajemnych działań co, jak wynika z ustaleń kontroli, było realizowane prawidłowo. Tylko trzy ze skontrolowanych jednostek nie zawarły w tym zakresie porozumienia z powiatowym urzędem pracy. Treść porozumień odpowiadała dyspozycji ustawowej i była zgodna z wytycznymi Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej<sup>46</sup>. Nie stwierdzono przypadków powielania działań podejmowanych wobec beneficjentów.

- **MGOPS Koziegłowy:** Pracownicy socjalni Ośrodka dokonywali analizy środowiska i informowali powiatowy urząd pracy o potrzebie przeprowadzenia szkoleń i uzyskania kwalifikacji: magazyniera z obsługą wózka widłowego, kierowcy kat. B, operatora koparko-ładowarki, obsługi kasy fiskalnej, opiekuna niepełnosprawnych ze wskazaniem na świadczenie usług specjalistycznych dla osób z zaburzeniami psychicznymi, znajomość języka niemieckiego dla osób posiadających zawód informatyka i zawody związane z budownictwem. PUP przygotowując plan szkoleń na lata 2012–2013 uzgadniał tematy i zakresy szkoleń dla osób bezrobotnych korzystających z pomocy Ośrodka. W związku z realizacją projektu systemowego, współfinansowanego ze środków unijnych, Ośrodek informował PUP o planach szkoleń beneficjentów kontraktów w wybranych zawodach, a po zrealizowaniu kontraktów w latach 2011–2012 skierował sześciu beneficjentów (z 79 ogółem) do wykonywania prac społecznie użytecznych na terenie gminy.
- **GOPS Aleksandrów Kujawski:** W związku z realizacją unijnego projektu systemowego „Akademia Pracy w Gminie Aleksandrów Kujawski”, między Ośrodkiem i PUP zawarto w latach 2011–2012 dwa porozumienia ustalające zasady wymiany informacji o osobach bezrobotnych zarejestrowanych w PUP i będących jednocześnie uczestnikami projektu, w celu zapewnienia im optymalnych możliwości aktywizacji. Porozumienia przewidywały m.in. przedkładanie PUP list osób zakwalifikowanych do udziału w projekcie, z uwzględnieniem planowanych wobec nich instrumentów wsparcia (kontrakt socjalny, program aktywności lokalnej) oraz udzielanie Ośrodkowi informacji o statusie na rynku pracy i ewentualnych planach aktywizacyjnych rekrutowanych uczestników projektu, o ile figurowali oni w rejestrach PUP.

**W przypadku kontraktu typu B, którym obejmowane są osoby korzystające z pomocy społecznej znajdujące się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, problemem okazały się obowiązujące przepisy dotyczące kierowania tych osób przez powiatowe urzędy pracy do udziału w kontrakcie socjalnym<sup>47</sup>.** Wydanie takiego skierowania pociąga za sobą konieczność wyrejestrowania bezrobotnego beneficjenta kontraktu z ewidencji powiatowego urzędu pracy na czas realizacji kontraktu. Ponadto koszty płatności składki na ubezpieczenie zdrowotne w takiej sytuacji przechodzą na ośrodek pomocy społecznej<sup>48</sup>, co w wielu przypadkach jest zbyt dużym obciążeniem. W konsekwencji, aż 25 z 35 skontrolowanych jednostek nie skorzystało w powyższej możliwości<sup>49</sup>.

<sup>45</sup> Art. 50 ust. 3, w związku z art. 50 ust. 2 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia.

<sup>46</sup> Wytyczne Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej dla powiatowych urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej w zakresie współpracy przy podejmowaniu działań na rzecz osób bezrobotnych, korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, zaakceptowane przez Podsekretarza Stanu w MPiPS w dniu 14 maja 2009 r.

<sup>47</sup> Art. 50 ust. 2 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia. Zauważyć należy, że art. 33 ust. 4 pkt 2b ustawy o promocji zatrudnienia stanowi o pozbawieniu statusu bezrobotnego, w sytuacji podpisania kontraktu socjalnego.

<sup>48</sup> Art. 108 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>49</sup> W pozostałych przypadkach koszty ubezpieczenia zdrowotnego finansowane były ze środków EFS, jako wydatek kwalifikowalny, przy zastosowaniu instrumentów aktywnej integracji.

- **MOPS Bartoszyce.** W okresie objętym kontrolą Ośrodek nie korzystał z możliwości wystąpienia do powiatowego urzędu pracy z wnioskiem o wydanie skierowania bezrobotnym do uczestnictwa w kontrakcie socjalnym w ramach projektu systemowego „Twoja szansa”. Według wyjaśnień dyrektor Ośrodka, wnioskowanie w tym trybie wydłużyłoby znacznie okres przed rozpoczęciem kontraktu (wyrejestrowanie osoby z ubezpieczenia zdrowotnego w PUP i jej zarejestrowanie w MOPS). Ponadto generowałoby zbędne koszty dla MOPS oraz powodowałoby na etapie rekrutacji, rezygnację beneficjentów z udziału w kontrakcie, ponieważ uczestnictwo w projekcie uwarunkowane było koniecznością pozostawania w ewidencji osób bezrobotnych.
- **OPS Żagań.** Nie sprawdzano, czy osoby korzystające z pomocy społecznej spełniają kryteria określone w art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia, z uwagi na brak zamiaru występowania z przedmiotowymi wnioskami do powiatowego urzędu pracy. Według wyjaśnień Zastępcy Kierownika Ośrodka, skierowanie takiego wniosku wiązałoby się z wyrejestrowaniem osoby bezrobotnej z ewidencji PUP, a tym samym koniecznością przejęcia przez OPS opłacania składek na ubezpieczenie zdrowotne za ww. osoby. Jego zdaniem, beneficjenci objęci takimi wnioskami czuliby się zwolnieni z obowiązku poszukiwania pracy, ze względu na wyrejestrowanie z ewidencji. Narzędzia wykorzystywane przez OPS przy realizacji kontraktów nie wymagają ośmiogodzinnej obecności beneficjentów, a tym samym nie uniemożliwiają im poszukiwania pracy. Osoby objęte wnioskami nie byłyby zainteresowane zawieraniem kontraktów, ponieważ wyrejestrowanie z ewidencji w związku z wnioskiem Ośrodka, mogłoby skutkować pozbawieniem ich możliwości skorzystania z pomocy społecznej, gdyby jedyną przesłanką korzystania z niej było bezrobocie. Wyrejestrowanie z ewidencji powodowałoby pozbawienie ich statusu osoby bezrobotnej. Z tych powodów, kierowanie ww. wniosków zostało uznane za bezcelowe.
- **MOPS Radom.** Według Dyrektora Ośrodka, pozbawienie uczestnika projektu systemowego statusu bezrobotnego powodowało problem ze skierowaniem go do prac społecznie użytecznych, ponieważ powiatowy urząd pracy stał na stanowisku, że do takich prac<sup>50</sup> może zostać skierowana osoba bezrobotna bez prawa do zasiłku i wstrzymał w związku z tym wydawanie skierowań dla uczestników projektu. Ponieważ prace społecznie użyteczne stanowią jedno z zadań projektu realizowanego w ramach PO KL, to niepodjęcie takich prac powodowało ryzyko niezrealizowania projektu, zarówno pod kątem zadań merytorycznych, jak i jego budżetu. Ponadto, pozbawienie uczestnika projektu statusu osoby bezrobotnej powodowało utratę statusu podopiecznego urzędu pracy i zwalniało go z konieczności aktywnego poszukiwania pracy za jego pośrednictwem. W konsekwencji na mocy aneksu do zawartego wcześniej porozumienia między MOPS i PUP w Radomiu w sprawie zasad współpracy i wymiany informacji dotyczących realizacji kontraktów, które były finansowane ze środków EFS, wykreślono zapisy o wydawaniu osobie bezrobotnej przez PUP na wniosek Ośrodka skierowania do podpisania kontraktu oraz zapis o utracie statusu bezrobotnego od następnego dnia po podpisaniu kontraktu.

Omawiane rozwiązanie<sup>51</sup> w intencji ustawodawcy miało umożliwić współdziałanie ośrodka pomocy społecznej i powiatowego urzędu pracy na rzecz bezrobotnych beneficjentów pomocy społecznej, przez ułatwienie im aktywizacji zawodowej w urzędzie pracy lub aktywnej integracji w pomocy społecznej, bez potrzeby pozostawania w rejestrze urzędu pracy<sup>52</sup>. Z ustaleń kontroli wynika, że z rozwiązania tego korzysta się niechętnie, a skutki regulacji są odwrotne do zamierzonych. Zdaniem NIK, wynika to w części z potrzeby stosowania, ocenianych jako skomplikowane, procedur dotyczących współpracy tych jednostek, określonej w wytycznych Ministra Pracy i Polityki Społecznej, a także z faktu, iż osoba bezrobotna, po wykreśleniu z rejestru powiatowego urzędu pracy, zachowuje (z pewnymi ograniczeniami) jedynie uprawnienie do korzystania z usług pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej oraz do wykonywania prac społecznie użytecznych<sup>53</sup>. Osoba taka traci natomiast prawo do korzystania z takich instrumentów rynku pracy, jak np. staż, odbycie przygotowania zawodowego dorosłych, zatrudnienie w ramach prac interwencyjnych, czy robót publicznych.

<sup>50</sup> Art. 73 a ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia.

<sup>51</sup> Wprowadzone z dniem 1 lutego 2009 r. ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 6, poz. 33), ustalającą nowe brzmienie art. 50 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia.

<sup>52</sup> Jak wyżej – uzasadnienie do rządowego projektu ustawy (druk nr 1196).

<sup>53</sup> Art. 36 -39 oraz 73a ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia.

Zdaniem ankietowanych pracowników socjalnych, wyrejestrowanie osoby bezrobotnej w celu udziału w kontrakcie socjalnym, które powoduje utratę statusu bezrobotnego, ogranicza również możliwość skorzystania z pomocy w formie zasiłku okresowego. Przysługuje on ...w szczególności ze względu na długotrwałą chorobę, niepełnosprawność, bezrobocie...<sup>54</sup>. Wprawdzie ustawodawca określając przesłanki uzasadniające uzyskanie pomocy pozostawił otwarty katalog osób do niej uprawnionych, ale w sytuacji, gdy organ przyznający świadczenia dysponuje ograniczonymi środkami finansowymi, pierwszeństwo daje się osobom ubiegającym się o świadczenie z powodu dysfunkcji wymienionej wprost w tym przepisie.

Osoba po zakończeniu realizacji kontraktu socjalnego jest zaliczana do grupy osób znajdujące się w szczególnej sytuacji na rynku pracy<sup>55</sup>. Ponadto, osobie bezrobotnej korzystającej ze świadczeń pomocy społecznej przysługuje prawo uzyskania z powiatowego urzędu pracy oferty zatrudnienia lub zbliżonej do zatrudnienia oferty pracy<sup>56</sup>. **Jednak w większości skontrolowanych ośrodków pomocy społecznej, jedynie niewielka część osób, które zrealizowały kontrakt, była obejmowana przez powiatowe urzędy pracy działaniami aktywizującymi.**

- **GOPS Leżajsk.** Według stanu na koniec 2012 r., z 31 beneficjentów – uczestników projektu „Czas na aktywność w Gminie Leżajsk”, tylko dwie osoby objęte zostały przez PUP formami aktywizacji zawodowej po zrealizowaniu kontraktu (staże zawodowe).
- **MOPS Jasło.** Spośród 197 beneficjentów kontraktów zrealizowanych w latach 2011–2012, tylko trzy osoby otrzymały ze strony PUP pomoc w formie skierowania do odbycia stażu u pracodawcy.
- **MGOPS Koziegłowy.** Z 79 beneficjentów kontraktów zrealizowanych w latach 2011–2012, tylko sześć osób zostało objętych przez PUP aktywnymi formami przeciwdziałania bezrobociu (prace społecznie użyteczne na terenie gminy).

W szerszym zakresie współpracę z powiatowymi urzędami pracy na rzecz aktywizacji zawodowej beneficjentów kontraktów socjalnych prowadziły tylko trzy objęte kontrolą ośrodki pomocy społecznej.

- **OPS Bystrzyca Kłodzka.** PUP, po zakończeniu udziału w projekcie systemowym, udzielał w latach 2011–2012 pomocy beneficjentom, obejmującej m.in.: usługi pośrednictwa pracy (190 osób), skierowanie na zajęcia aktywizacyjne w Klubie Pracy (dziewięć osób), opracowanie i zawarcie Indywidualnych planów działania (cztery osoby), usługi doradcy zawodowego (pięć osób), skierowanie na szkolenia (pięć osób), przedstawienie propozycji pracy (siedem osób). Ponadto 33 osoby skierowano do prac społecznie użytecznych.
- **MOPS Zielona Góra.** Współpraca pomiędzy Ośrodkiem i PUP obejmowała organizację prac społecznie użytecznych, interwencyjnych i robót publicznych. Prace te organizowane były przez PUP na wniosek MOPS, który przekazywał wykazy osób korzystających z pomocy społecznej. W 2011 r. w pracach tych uczestniczyło 308, a w 2012 r. 312 osób.
- **OPS Pszczyna.** Osobom, które zrealizowały kontrakty, PUP w latach 2011 i 2012 udzielił m.in. pomocy w postaci usług pośrednika pracy (59 osób) i doradcy zawodowego (15 osób) oraz skierowania na staż (pięć osób), do prac społecznie użytecznych (pięć osób) oraz do pracy (sześć osób).

**Zdaniem NIK, skuteczna aktywizacja osób bezrobotnych zagrożonych wykluczeniem społecznym wymaga stosowania szczególnych rozwiązań w zakresie aktywizacji zawodowej osób, które ukończyły realizację kontraktu. Możliwość podjęcia stażu lub pracy wspieranej, mogłaby przyczynić się do utrwalenia efektów realizacji kontraktu, dzięki możliwości praktycznego wykorzystania zdobytych umiejętności. Wymaga jednak poszerzenia obszaru współpracy ośrodków pomocy społecznej i powiatowych urzędów pracy o działania w zakresie aktywizacji zawodowej, podejmowane po zrealizowaniu kontraktu.**

<sup>54</sup> Art. 38 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>55</sup> Art. 49 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia.

<sup>56</sup> Jak wyżej – art. 50 ust. 2.

- **MOPS Jasło.** Ze względu na ograniczone możliwości skutecznej aktywizacji osób bezrobotnych: brak KIS, CIS, niewystarczającą ilość ofert pracy (staży, robót publicznych, prac interwencyjnych), kontrakt jest mało skuteczny. Posiadamy bogatą ofertę kursów zawodowych, jednak beneficjenci zniechęcają się do aktywizacji, gdyż po ukończeniu kolejnych kursów nadal pozostają bez pracy.”
- **MOPS Radom.** Kontrakt socjalny dotyczący aktywizacji osób bezrobotnych powinien być umową trójstronną: beneficjent – pracownik socjalny – pracownik urzędu pracy. Udział pracownika PUP dawałby gwarancję uzyskania w konkretnym terminie określonego ustawą wsparcia, m.in.: pomocy doradcy zawodowego, możliwości skierowania na określony kurs zawodowy lub szkolenie, zagwarantowanie uczestnictwa w stażu po ukończonym kursie, wydanie w pierwszej kolejności skierowania do pracy. W przypadku braku możliwości udziału pracownika PUP, jako strony kontraktu, wskazane byłoby, aby pracownik socjalny miał możliwość złożenia takich propozycji, a urząd zagwarantował ich realizację. Zrealizowanie takiego kontraktu (m.in. przez gwarancję pracy) powinno zwiększyć szansę usamodzielnienia, a tym samym wyjścia z systemu pomocy społecznej.

#### **Beneficjenci o kontraktach socjalnych:**

- Moim zdaniem skończenie kursu lub spotkania na kontrakcie można poprawić przez propozycje w sprawie pracy; mówić o nich, kierować daną osobę do odbycia np. praktyk lub przyuczenia. Bez przyuczenia jest ciężko.
- Kontrakt nie wniósł nic nowego w moim istnieniu na rynku pracy – żadnych propozycji zawodowych w tym kierunku. Najtrudniejszy: wyjazd trzydniowy do Zakopanego – rozłłka z dzieckiem. Moim zdaniem kontrakty powinny być realizowane w kierunku zawodów potrzebnych na rynku i aby była większa korzyść dla osoby bezrobotnej powinny być wraz z nimi odbywane co najmniej sześciomiesięczne staże w danym zawodzie.
- Wyłącznie DOBROWOLNE uczestnictwo w projektach, bo bywa inaczej. Ja byłam z własnej woli, ale w grupach warsztatowych znajdowały się osoby wzięte „na siłę”. A dla nas, tych którzy idą z dobrej woli – zapewnienie przynajmniej półrocznego płatnego stażu po ukończeniu np. kursu, bo widzielibyśmy w tym większy sens. A tak – nikt nas nie chce po kursie niestety.
- Potrzebne byłyby staże, by mieć większe doświadczenie.

**Przyczyny stwierdzonych nieprawidłowości w znacznej części wynikały z niewystarczającego nadzoru, ale również z niezapewnienia pracownikom socjalnym wystarczających szkoleń oraz wsparcia metodycznego.** Zdaniem NIK, wprowadzenie wewnętrznych procedur zawierania kontraktów lub opracowanie pomocniczych materiałów informacyjnych, mogłoby stanowić istotną pomoc dla pracowników socjalnych. Takie procedury lub materiały opracowano w siedmiu z 35 skontrolowanych jednostek. W pozostałych jednostkach określone procedury obowiązywały wyłącznie dla kontraktów realizowanych w ramach projektów EFS. Ponadto, wskazana byłaby organizacja szkoleń dla pracowników socjalnych, ukierunkowanych w szczególności na te spośród etapów w realizacji kontraktów, które zostały uznane przez pracowników socjalnych za szczególnie trudne (sporządzenie diagnozy sytuacji beneficjenta, określenie celów kontraktu, działań i spodziewanych efektów).

#### **3.2.2. Efekty stosowania kontraktów**

**Skuteczność kontraktów socjalnych jako instrumentu aktywizującego osoby zagrożone wykluczeniem społecznym była niska, a w ostatnich latach obniżyła się jeszcze bardziej.** W jednostkach objętych kontrolą skuteczność ta w latach 2011–2012 wyniosła średnio 15%, co oznacza, że przeciętnie co siódma osoba objęta kontraktem socjalnym usamodzielniała się<sup>57</sup>.

<sup>57</sup> Pomiar efektywności przeprowadzono podczas kontroli NIK, z uwzględnieniem stanu na 1 lutego 2013 r. Za usamodzielnionego uznano beneficjenta, który w tym dniu nie korzystał z pomocy społecznej, ani nie był zarejestrowany jako bezrobotny. Informacje umożliwiające dokonanie tej oceny uzyskano z rejestrów kontrolowanych ośrodków pomocy społecznej oraz dzięki zasięgnięciu informacji we właściwych terytorialnie powiatowych urzędach pracy.

Tymczasem w latach 2006–2010 wskaźnik ten wynosił 30%, co oznacza, że skuteczność kontraktów uległa obniżeniu. Tendencję tę potwierdzają łączne dane ogólnokrajowe o liczbie osób, które po zrealizowaniu kontraktu zarejestrowały się w urzędzie pracy. W ostatnich latach ich liczba systematycznie rosła: w 2010 r. wynosiła 1.336, w 2011 już 2.206, w 2012 – 3.120, a w marcu 2013 r. – 4.171 osób<sup>58</sup>, tj. ponad trzykrotnie więcej niż w 2010 r. W tym samym czasie liczba osób bezrobotnych w Polsce wzrosła z 1,95 mln osób w 2010 r. do 2,31 mln w marcu 2013 r, tj. o ponad 18%.

Uwagę zwraca także zróżnicowana efektywność kontraktów w poszczególnych jednostkach: od 0% w GOPS Bobrowo (przy wskaźniku bezrobocia w gminie 15,4%) do 43% w GOPS Mszanowo (przy wskaźniku bezrobocia w gminie ponad 20%). Wskaźnik osób które z powodzeniem zrealizowały kontrakt wynosił przeciętnie 81% i był również znacząco zróżnicowany: od 48%<sup>59</sup> do 100%<sup>60</sup>.

#### **GOPS Mszanowo:**

*W latach 2011–2012 realizowano 62 kontrakty, w tym 61 w ramach projektu systemowego POKL „Od bierności do aktywności”, zgodnie z obowiązującymi procedurami. Kontrakty zrealizowało 56 osób (90%), a usamodzielnili się 24 (43%). Po zakończeniu realizacji kontraktów pracownicy socjalni kontynuowali pracę z beneficjentami, przez omówienie przebiegu kontraktu i motywowanie do aktywnego życia społecznego, poszukiwania pracy. Wśród korzyści z uczestnictwa w projekcie beneficjenci wymienili: nabycie umiejętności komunikacyjnych, pracy w zespole, zwiększenia chęci poszukiwania pracy, wzmocnienia poczucia własnej wartości. W dwóch przypadkach ankietowani udzielili odpowiedzi, że dzięki uczestnictwu w projekcie stali się abstynentami. Spośród 303 osób, które w latach 2006–2012 były beneficjentami kontraktów, z powodzeniem ukończyło je 265 (87%), w tym 131 (49%) uznano za usamodzielnione. Stopa bezrobocia w gminie Mszanowo wynosiła około 22%.*

- **OPS Bystrzyca Kłodzka.** Spośród 165 osób objętych kontraktami socjalnymi w latach 2011–2012, ukończyło je z powodzeniem 132 osoby (80%), a usamodzielnili się 16 osób (12%). W opinii kierownika OPS, „sukcesem jest już fakt zrealizowania kontraktu przez beneficjenta – niejednokrotnie trudnego, roszczeniowego, dotkniętego dysfunkcjami takimi jak: długotrwałe bezrobocie, uzależnienie alkoholowe, niepełnosprawność, opuszczenie zakładu karnego – w sytuacji wysokiego bezrobocia i braku perspektyw na zatrudnienie”. Stopa bezrobocia w Bystrzycy Kłodzkiej wynosiła 25%.
- **MOPS Hajnówka.** Wszystkie 58 osób, które przystąpiły do realizacji kontraktów w latach 2011–2012, ukończyło je z powodzeniem, ale usamodzielnili się tylko 5 (9%). W ramach projektu systemowego „Sami Sobie” 57 osób i rodzin dysfunkcyjnych zostało objętych szkoleniami i aktywną integracją w postaci szkoleń warsztatowo-tematycznych, 58 osobom wypłacono zasiłki, 12 kobiet niepełnosprawnych otrzymało nowy zawód i wzięło udział w zajęciach rehabilitacyjno-terapeutycznych, 27 kobiet ukończyło kurs wikliniarski, 30 kobiet kurs kucharsko-kelnerski, 20 dzieci skorzystało z wypoczynku z elementami socjoterapii, 57 kobiet otrzymało certyfikaty o ukończonych kursach, skorzystało z bezpłatnych badań medycyny pracy, skorzystało ze wsparcia psychologicznego i doradcy zawodowego. Stopa bezrobocia w Hajnówce wynosiła 12,3%.

**W ocenie skuteczności kontraktów należy brać pod uwagę fakt, że kontrakty te dotyczą osób w najtrudniejszej sytuacji życiowej, często związanej z występowaniem patologii społecznych, bezradnych i nieradzących sobie z funkcjonowaniem w społeczeństwie, dla których dużym wysiłkiem jest już samo podjęcie i realizacja działań określonych w kontrakcie.**

<sup>58</sup> Sprawozdanie MPiPS-01 o rynku pracy

<sup>59</sup> MOPS Inowrocław.

<sup>60</sup> GOPS Aleksandrów Kujawski, GOPS Lipno, MOPS Hajnówka i MOPS Szydłowiec.

**Beneficjenci o trudnościach w realizacji kontraktów:**

- Najtrudniejsze były pierwsze kroki w kierunku wyjścia do ludzi, nawiązania kontaktów z pracodawcami.
- Najtrudniejsza była rozmowa o sobie, jakie mam wady i zalety.
- Bunt, alkoholik musi chcieć sam trzeźwieć inaczej nic z tego.
- Najgorsza była własna bezradność.
- Przełamanie bariery nieśmiałości i otworzenie się przed grupą i prowadzącą, aby opowiedzieć o sobie, problemach dotyczących rodziny, bliskich i mnie.
- Najtrudniejsza była regularność i systematyczność zgłaszania się w ośrodku pomocy społecznej.

- **MOPS Żywiec:** Podstawowym celem zawartych kontraktów typu A było znalezienie przez ich beneficjentów pracy oraz utrzymanie abstynencji alkoholowej. Spośród 20 kontraktów poddanych szczegółowym badaniom, w 17 beneficjenci nadużywali alkoholu. Sam fakt zawarcia kontraktu, a w szczególności świadomość, że w przypadku niewywiązania się z jego postanowień może to być przyczyną zaprzestania udzielania pomocy, skutkowało tym, że beneficjenci podejmowali próbę znalezienia pracy (wypełnianie kart aktywności zawodowej) i próbowali utrzymać abstynencję. W latach 2006–2012 Ośrodek zawarł kontrakty typu A z 70 osobami, z których 42 ukończyły je pozytywnie (60%), a 20 z nich, tj. 28,6% na dzień 1 lutego 2013 r. nie było beneficjentami pomocy społecznej i nie figurowało w rejestrze powiatowego urzędu pracy. W latach 2008–2012 Ośrodek zawarł kontrakty typu B ze 102 osobami, z których 96 ukończyło je pozytywnie (94,1%), a 48 (50%) na dzień 1 lutego 2013 r. nie było beneficjentami pomocy społecznej i nie figurowało w rejestrze PUP.

W opinii pracowników socjalnych, realizacja kontraktów jest dla nich znaczącym wyzwaniem również z uwagi na podejście części beneficjentów, którzy w rzeczywistości nie oczekują, że umożliwią im one przełamanie trudnej sytuacji życiowej, ale jest sposobem pozyskiwania środków z pomocy społecznej. Dotyczy to w szczególności osób dotkniętych chorobą alkoholową.

**Beneficjenci o oczekiwaniach finansowych**

- Dzięki zrealizowanemu kontraktowi i uzyskaniu rozwodu uzyskam prawo do zasiłków rodzinnych.
- Należy podejmować szybciej decyzje i wypłacać środki. Zwiększyć pomoc finansową.
- Byłem zadowolony z dofinansowania materiałów do odnowienia mieszkania. I zakupu opału na zimę.
- Moim zdaniem, nam wszystkim trzeba pomagać zwiększając sumę pieniężną na żywność.
- Byłem przez pracownika socjalnego szantażowany, że albo będę się leczył, albo nie dostanę żadnej dotacji.

- **GOPS Braniewo:** Osoby długotrwale bezrobotne często już nie wierzą w możliwość zmiany i znalezienia pracy. Jednocześnie mają świadomość, że trudno im będzie udowodnić pracę na czarno, a w związku z tym deklarują gotowość do pracy i udają jej poszukiwanie.
- **GOPS Bobrowo:** Opracowanie planów działania i celów do realizacji jest trudne z powodu mentalności beneficjentów, którzy mają w większości nastawienie roszczeniowe i najchętniej braliby zasiłki bez jakichkolwiek obowiązków.

Formy działań aktywizacyjnych i pomocowych stosowanych w ramach kontraktów obejmowały przede wszystkim: wypłacanie świadczeń (20% osób), naukę sposobu poszukiwania pracy (14%), indywidualne konsultacje z psychologiem lub terapeutą (7%). **Uwagę NIK zwraca fakt niskiego udziału w tych działaniach aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu (praktyki i staże zawodowe prawie 0%, prace społecznie użyteczne 2%).**

Szczegółowe dane w tym zakresie przedstawiono w poniższym zestawieniu.

| Lp. | Rodzaj zajęć                                                                                   | Liczba uczestników | Wskaźnik struktury (w %) |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------------|
| 1   | 2                                                                                              | 3                  | 4                        |
| 1.  | Szkolenia zawodowe (podniesienie kwalifikacji, przekwalifikowanie)                             | 2.172              | 6,0                      |
| 2.  | Kursy podnoszące ogólne kwalifikacje (np. obsługa komputera, prawo jazdy itp.)                 | 2.160              | 6,0                      |
| 3.  | Praktyki i staże zawodowe                                                                      | 3                  | 0,0                      |
| 4.  | Zajęcia z zakresu prowadzenia samodzielnej działalności gospodarczej lub spółdzielni socjalnej | 409                | 1,0                      |
| 5.  | Prace społecznie użyteczne                                                                     | 763                | 2,0                      |
| 6.  | Nauka sposobu poszukiwania pracy (pisanie CV, komunikacja interpersonalna, itp.)               | 4.883              | 14,0                     |
| 7.  | Uczestnictwo w zajęciach terapeutycznych                                                       | 848                | 2,0                      |
| 8.  | Uczestnictwo w grupach samopomocowych oraz grupach wsparcia                                    | 923                | 3,0                      |
| 9.  | Indywidualne konsultacje z psychologiem lub terapeutą                                          | 2.363              | 7,0                      |
| 10. | Porady prawne                                                                                  | 1.442              | 4,0                      |
| 11. | Badania (porady) lekarskie                                                                     | 1.260              | 4,0                      |
| 12. | Inne działania <sup>61</sup>                                                                   | 9.223              | 26,0                     |
| 13. | Składki na ubezpieczenie zdrowotne                                                             | 1.587              | 5,0                      |
| 14. | Świadczenia wypłacane beneficjentom                                                            | 7.198              | 20,0                     |

**Po zakończeniu realizacji kontraktów większość ośrodków nie prowadziła monitoringu ich efektów,** jakkolwiek celowość podejmowania takich działań wynika z ustaw o pomocy społecznej<sup>62</sup> i o finansach publicznych<sup>63</sup>. Przepisy pierwszej z nich wskazują, że celem pomocy społecznej jest podejmowanie działań zmierzających do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem. Druga z ustaw nakazuje dokonywanie wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Zdaniem NIK, stosowanie się do tych zasad nie jest możliwe, jeżeli nie monitoruje się efektów podjętych działań po zamknięciu realizacji kontraktu.

<sup>61</sup> Do grupy *inne działania* należały m.in. działania środowiskowe (np. pikniki integracyjne), świetlice dla dzieci (w ramach kontraktów finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego), wyżywienie itp.

<sup>62</sup> Cel pomocy społecznej określa art. 2 ust. 1 wskazanej ustawy, zaś jej art. 3 ust. 2 określa, co jest zadaniem tej pomocy.

<sup>63</sup> Art. 44 ust. 3.

**Beneficjenci o korzyściach:**

- Kontrakt przyczynił się do tego, że pewnego dnia mój opiekun zadzwonił do mnie z informacją, że będzie potrzebna osoba do prac biurowych w MOPSie i czy byłabym chętna. Dla mnie to było ogromne wyróżnienie i niespodzianka, o której nawet nie śmiałam marzyć, byłam tak szczęśliwa, że trudno opisać, aż płakałam ze szczęścia.
- Na mnie osobiście kontrakt zrobił wielkie wrażenie, grupa samopomocowa – super, pani psycholog – spotkania indywidualne do końca życia będę pamiętała, ale krótko, bo tylko chyba 2,5 godz. Podsumowując, jestem za.
- Realizacja kontraktu umożliwiła mi znalezienie pracy oraz to, że teraz sama mogę realizować swoje cele bez pomocy innych.
- Jestem zadowolona, że w OPS są spotkania AA. Dla większości to jest szansa na trzeźwość. Największa moja korzyść to, że jestem trzeźwa i za to im dziękuję. Wyjazdy, mitingi i mamy swoją grupę gdzie możemy się spotkać.
- Nie jestem zadowolony, ani nie odniosłem żadnych korzyści, gdyż nadal brak konkretnej pomocy, np. chciałbym jakiś lokal zastępczy do zamieszkania.
- Znalazłam zatrudnienie, jednak tylko na jeden miesiąc. Miałam mieć przedłużenie umowy, ale pracodawca powiedział, że jest zły sezon. Na jesieni musiałam ponownie skorzystać z pomocy MOPS.
- Aktywniej poszukiwałam pracy, ale z pomocy społecznej musiałam nadal korzystać.
- Realizacja kontraktu pomogła mi w naprawieniu mojej sytuacji życiowej, tj. uzyskaniu pracy na staż i w konsekwencji uzyskaniu mieszkania socjalnego.

**Brak zainteresowania dalszymi losami i postępami w usamodzielnianiu się beneficjentów uniemożliwia identyfikację problemów związanych z realizacją kontraktów oraz ocenę ich skuteczności, jako zindywidualizowanej, aktywnej formy wsparcia dla osoby w trudnej sytuacji życiowej.** Niemonitorowanie dalszych losów beneficjentów nie pozwala także na zapewnienie im dalszego wsparcia, umożliwiającego wykorzystanie w praktyce nabytych kompetencji, np. przez zachęty i porady dotyczące możliwości aktywnego działania.

NIK stwierdziła, że tylko sześć z kontrolowanych jednostek podejmowało działania na rzecz oceny efektów realizacji kontraktów socjalnych<sup>64</sup>. Na szczególne wyróżnienie w tym zakresie zasługują działania kilku jednostek.

- **GOPS Masłów.** Dla osób, które zakończyły realizację kontraktów socjalnych w ramach projektu systemowego pn. „Program aktywizacji społeczno-zawodowej gm. Masłów”, zakładano indywidualne „Karty monitoringu zakończonego kontraktu socjalnego”, w których odnotowywano datę i rodzaj działania pracownika socjalnego, np. wywiad środowiskowy, praca socjalna – rozmowa, wizyta w miejscu zamieszkania beneficjenta, efekt jaki został odnotowany (np. nie korzysta ze świadczeń Ośrodka, usamodzielniał się, podjął zatrudnienie).
- **GOPS Aleksandrów Kujawski.** Ośrodek monitorował trwałość (skuteczność) ekonomicznego usamodzielnienia beneficjentów kontraktów, podczas systematycznych spotkań i rozmów z nimi lub przez prowadzenie wywiadu środowiskowego. Poza tym ich sytuacja zawodowa była sprawdzana bieżąco w serwisie internetowym SEPI<sup>65</sup>, który umożliwia stały dostęp do historii bezrobotnego w ewidencji PUP. Ośrodek posiadał aktualne informacje o sytuacji beneficjentów kontraktów, począwszy od 2008 r., tj. od rozpoczęcia stosowania tego instrumentu w praktyce.
- **GOPS Leżajsk.** Ośrodek, stosownie do warunków umowy o dofinansowanie projektu systemowego pn. „Czas na aktywność w Gminie Leżajsk”, monitorował skuteczność kontraktu w zakresie ekonomicznego usamodzielnienia się jego beneficjentów. Zasięgając informacji w PUP interesowano się ich dalszymi losami po upływie jednego roku od zakończenia realizacji kontraktu.

<sup>64</sup> GOPS Aleksandrów Kujawski, GOPS Leżajsk, OPS Bystrzyca Kłodzka, MOPR Kielce, MOPS Masłów, MGOPS Nakło nad Notecią.

<sup>65</sup> Samorządowa Elektroniczna Platforma Informacyjna.

- **MOPR Kielce:** Śledzenie dalszych losów beneficjentów było realizowane przez monitorowanie historii zatrudnienia w systemie SEPI oraz historii korzystania ze świadczeń pomocy społecznej w systemie TT-Pomoc. W 2009 r., po upływie pół roku od zakończenia przez 137 uczestników udziału w projekcie systemowym POKL pn. „Działanie szansą na przyszłość”, z 83 z nich przeprowadzono telefonicznie ankiety ewaluacyjne, jednak w kolejnych latach nie kontynuowano tego przedsięwzięcia, ze względu na duże obciążenie pracowników socjalnych obowiązkami (z innymi pracownikami beneficjenci nie chcieli rozmawiać, wykazywali zniecierpliwienie, podenerwowanie), niewystarczające środki finansowe (koszty rozmów telefonicznych na telefony komórkowe beneficjentów) oraz niechęć beneficjentów do brania udziału w badaniu po usamodzielnieniu się.

**Korzystny wpływ na skuteczność kontraktów socjalnych ma współpraca między ośrodkiem pomocy społecznej, a centrami integracji społecznej lub klubami integracji społecznej, umożliwiającą beneficjentom kontraktów połączenie wiedzy nabytej podczas szkoleń z praktycznym doświadczeniem.** CIS lub KIS funkcjonowały na terenie objętym działalnością 13 spośród 35 objętych kontrolą ośrodków pomocy społecznej. Ustalenia kontroli wskazują na wyższą skuteczność kontraktów socjalnych realizowanych przez te jednostki (tylko w trzech z nich skuteczność była niższa niż 15%).

- **OPS Bystrzyca Kłodzka.** W badanym okresie kontrakty socjalne związane z projektem systemowym realizowane były przez Centrum Integracji Społecznej na podstawie umów zawartych z Ośrodkiem. Stosownie do regulaminów realizacji projektu systemowego (wprowadzonych zarządzeniami kierownika OPS), 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 społeczeństwie (integracyjne, komunikacja interpersonalna, asertywność, autoprezentacja, motywacja), zajęcia terapeutyczne dla osób uzależnionych i współuzależnionych, jak również kierowało do pracy w warsztatach zawodowych (krawieckim, ogrodniczym, remontowo-budowlanym, brukarskim, stolarskim). Kursy zawodowe ukończyło łącznie 100 osób, niestety zawody w jakich zostały zorganizowane należały do nadwyżkowych na lokalnym rynku pracy.

**W 16 spośród 35 jednostek objętych kontrolą stwierdzono, że problemem w prawidłowym przygotowaniu realizacji kontraktów było nieuwzględnianie aktualnych informacji o potrzebach lokalnego rynku pracy, czego skutkiem była organizacja kursów zawodowych w zawodach, które na lokalnym rynku pracy były zawodami nadwyżkowymi.** W podejmowaniu decyzji o organizacji kursów kierowano się często indywidualnymi preferencjami beneficjentów kontraktów, bez uwzględnienia realiów związanych z możliwościami uzyskania zatrudnienia.

- **MOPS Szydłowiec.** Spośród siedmiu kursów zorganizowanych przez Ośrodek w 2011 r. i 13 w 2012 r. podnoszących kwalifikacje zawodowe uczestników kontraktów, 85% dotyczyło uzyskania kwalifikacji w zawodach nadwyżkowych, czyli takich, na które występuje na rynku pracy mniejsze zapotrzebowanie, niż liczba osób poszukujących pracy. Zdaniem NIK, organizowanie kursów podnoszących kwalifikacje w zawodach nadwyżkowych jest nieefektywne ekonomicznie. Skutkuje ono brakiem możliwości znalezienia pracy przez beneficjentów, przy jednocześnie wysokich kosztach ponoszonych na ich realizację. Spośród 56 osób, które zakończyły realizację kontraktów typu B w latach 2011–2012, tylko cztery osoby (7%) usamodzielnili się (według stanu na 1 lutego 2013 r.), tj. nie byli beneficjentami pomocy społecznej i nie figurowały w rejestrze miejscowego powiatowego urzędu pracy.
- **MGOPS Busko-Zdrój.** W latach 2011–2012 Ośrodek nie występował do powiatowego urzędu pracy o przekazanie informacji dotyczących zawodów deficytowych i nadwyżkowych na lokalnym rynku pracy. Nie występował też z pytaniem, czy zawody, w których prowadził szkolenia, były zawodami deficytowymi, czy nadwyżkowymi. Zawieranie kontraktów związanych z podnoszeniem kwalifikacji odbywało się na zasadzie zgłoszeń podopiecznych oraz na podstawie rozmów prowadzonych przez pracowników socjalnych. Liczba zgłoszeń beneficjentów była podstawą do organizacji kursów i szkoleń zawodowych realizowanych w latach 2011–2012.
- **MOPS Radom.** W 2011 r. Ośrodek zorganizował szkolenia przygotowujące do pracy w 13 zawodach, których łączny koszt wynosił 129,8 tys. zł, a przeszkolono w nich 112 osób. Spośród tych zawodów tylko dwa można było zaliczyć do deficytowych: spawacz metodą MAG i MIG oraz elektryk urządzeń, instalacji i sieci elektroenergetycznych o napięciu znamionowym do i powyżej 1 kV. Przeszkolono w nich sześć osób

(6,5% szkolonych), a łączny koszt ww. kursów wynosił ponad 7,6 tys. zł. Natomiast cztery spośród szkoleń (według informacji z PUP) dotyczyły zawodów nadwyżkowych. Przeszkolono w nich 70 osób (62%), a poniesione na ich realizację koszty wyniosły 76,6 tys. zł. W 2012 r. Ośrodek zorganizował szkolenia przygotowujące do pracy w dziewięciu zawodach, których łączny koszt wynosił 90,6 tys. zł, a przeszkolono w nich 92 osoby. Żadne z ww. szkoleń nie przygotowywało do zawodu deficytowego. Natomiast cztery szkolenia dotyczyły przygotowania do zawodów, które można było zaliczyć do zawodów nadwyżkowych (według informacji z PUP). Łączny koszt kursów przygotowujących do tych zawodów wynosił 65,8 tys. zł, a przeszkolono 71 osób (77% szkolonych). Jedną z przyczyn szkolenia w zawodach innych niż deficytowe jest niejednoznaczne stanowisko PUP przy określaniu zasadności szkolenia w takim, czy innym zawodzie.

Zdaniem NIK, bez należytej staranności i prawidłowego wyboru rodzajów szkoleń przed dokonaniem wydatków nie jest możliwe stosowanie się do zasady celowego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów<sup>66</sup>. Organizowanie kursów podnoszących kwalifikacje w zawodach nadwyżkowych skutkuje brakiem możliwości znalezienia pracy przez beneficjentów, przy jednoczesnym ponoszeniu wysokich kosztów. Jednostki, w których wystąpiły nieprawidłowości, nie prowadziły rozpoznania, na jakie zawody jest największe zapotrzebowanie na lokalnym rynku pracy. **W ocenie NIK, korzystanie przez pracowników socjalnych z opracowań powiatowych urzędów pracy dotyczących lokalnego rynku pracy, pozwoliłoby uniknąć wydatków na szkolenia w zawodach nadwyżkowych.** Działania takie były podejmowane w części skontrolowanych jednostek.

- **GOPS Masłów.** Dla osób uczestniczących w kontraktach socjalnych GOPS, w ramach projektu systemowego „Program aktywizacji społeczno-zawodowej bezrobotnych w gm. Masłów” organizował szkolenia umożliwiające zdobycie zawodu. Wybierając szkolenia, GOSP kierował się wynikami ankiet dotyczących potrzeb szkoleniowych, jakie wypełniały osoby korzystające ze świadczeń pomocy społecznej oraz opierał się na publikacji PUP pn. „Monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych w obszarze działania PUP w Kielcach”. Zorganizowane przez GOPS szkolenia „technolog robót wykończeniowych” oraz „opiekun osób starszych i niepełnosprawnych” dotyczyły zawodów deficytowych, wskazanych przez PUP, jak również przez beneficjentów. Wszyscy beneficjenci mieli zapewnione wsparcie doradcy zawodowego.
- **GOPS Leżajsk.** W latach 2011–2012 GOPS wspólnie z PUP prowadził rozpoznanie na jakie zawody było zapotrzebowanie na lokalnym rynku pracy. GOPS udzielał PUP informacji dotyczących potrzeb w zakresie obszarów zawodowych, szkoleń wynikających z potrzeb podopiecznych GOPS. Zawody na jakie stwierdzono zapotrzebowanie to kucharz, fryzjer, kosmetyczka, ciastkarz, obsługa kasy fiskalnej, obsługa wózków widłowych, opiekunka do dzieci i osób starszych. Wykaz preferowanych obszarów zawodowych był zgodny z tematyką szkoleń organizowanych w ramach kontraktów.
- **MOPS Inowrocław.** Dyrektor Ośrodka wyjaśniła, iż nie posiada kompetencji do badania rynku pracy, dlatego też zleciła, w drodze przetargu, podmiotowi zewnętrznemu – Fundacji „Ekspert-Kujawy” w Inowrocławiu – usługę w zakresie: indywidualnego doradztwa zawodowego, rozmów z pośrednikiem pracy i zajęć warsztatowych. W ramach tej usługi zostały sporządzone m.in. indywidualne plany działania (IPD), które zawierały diagnozę sytuacji społecznej i zawodowej uczestnika, ocenę kapitału osobistego, zdiagnozowanie przyczyn pozostawania bez zatrudnienia (trudności o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym), opinię doradcy zawodowego, wraz ze wskazaniem odbycia kursu zawodowego. Po przebytej ścieżce w Klubie Integracji Społecznej prowadzonym przez fundację, uczestnicy projektu zostali skierowani na kursy zawodowe, zgodnie ze wskazaniem doradcy.

#### **Beneficjenci kontraktów socjalnych o możliwościach poprawy sposobu ich realizacji:**

- Po zakończeniu realizacji kontraktu beneficjent powinien posiadać możliwość zatrudnienia wspieranego lub odbycia stażu.
- Więcej zajęć praktycznych z lokalnymi przedsiębiorcami, co ułatwiłoby znalezienie pracy.
- Większa oferta szkoleń zawodowych.
- W celu zwiększenia możliwości zatrudnienia zapewnienie zajęć praktycznych z lokalnymi przedsiębiorcami.

<sup>66</sup> Art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

- Wydłużenie czasu zajęć praktycznych.
- Zapewnienie precyzyjnego dostosowania tematyki szkoleń do potrzeb rynku pracy.
- Dostosowanie realizowanych kursów i szkoleń do wieku i predyspozycji (należy przed podpisaniem kontraktu dokonać szczegółowego rozpoznania oczekiwań beneficjenta).
- Głębsze zrozumienie u pracowników socjalnych i prowadzących szkolenia zagadnień związanych z chorobą alkoholową i problemów z tym związanych, jak patologia społeczna, bezdomność, brak pracy itp.
- Częstsze spotkania z asystentem rodziny, który powinien być „kuratorem” dla rodzin dysfunkcyjnych do 12 miesięcy po ukończeniu projektu.
- Zapewnienie na czas zajęć opieki dla dzieci (dotyczy kontraktów realizowanych poza PO KL).
- Zapewnienie sfinansowania dojazdu na zajęcia.
- Uzupełnienie szkoleń o zagadnienia z zakresu prawa cywilnego i karnego, ze szczególnym wskazaniem na przeciwdziałanie przemocy w rodzinie.
- Na grupach wsparcia dla rodzin z dziećmi niepełnosprawnymi potrzebne byłyby nauka walki ze stresem, nauka odpoczynku, tak dla opiekunów dzieci, jak i dzieci i ciągła integracja ze środowiskiem, dbanie o rozwój kulturalny.

Ankietowani przez NIK pracownicy socjalni wskazali na możliwości poprawy skuteczności kontraktów, przez zmianę rozwiązań prawnych i organizacyjnych. Propozycje pracowników socjalnych w tym zakresie, zgłoszone w toku kontroli NIK, obejmowały, w szczególności, następujące rozwiązania.

#### **Odnosnie rozwiązań prawnych i organizacyjnych:**

- ♦ Zwiększenie odpowiedzialności beneficjenta za niewywiązywanie się z ustaleń zawartych w kontrakcie; bardziej restrykcyjne zapisy w ustawie dla osób i rodzin nie realizujących ustaleń kontraktu socjalnego; pełne zabezpieczenie finansowe beneficjenta w trakcie realizacji kontraktu, ale w przypadku niewywiązania się z zawartej umowy kategoryczna odnowa pomocy finansowej.
- ♦ Klarowne i jasne procedury realizacji kontraktów socjalnych.
- ♦ Jednolita interpretacja przepisów (brak rozbieżności pomiędzy interpretacją prawa przez organy wszystkich instancji).
- ♦ W treści kontraktu zbędna jest diagnoza – ona wynika z wywiadu środowiskowego.
- ♦ Podmiotem kontraktu zawsze powinna być jedna osoba. W rodzinie może być zawartych więcej kontraktów, o ile zachodzi konieczność zawarcia ich z każdą dorosłą osobą.
- ♦ Należy zadbać o prawne dookreślenie w jakiej formie kierownik rozstrzyga spory z przedmiotu kontraktu.
- ♦ Zwiększenie liczby godzin w pracach społecznie użytecznych (obecnie bezrobotny może pracować jedynie 10 godz. tygodniowo).
- ♦ Tworzenie podmiotów ekonomii społecznej (KIS, CIS, spółdzielni socjalnych itp.).
- ♦ Zapewnienie środków finansowych wystarczających na pokrycie kosztów większej ilości zajęć ze specjalistami (np. trenerzy pracy, psychologowie, psychiatry, terapeuci, asystenci rodziny) oraz zajęć praktycznych w ramach reintegracji zawodowej.
- ♦ Wprowadzenie możliwości zapewnienia beneficjentom dodatkowych gratyfikacji (np. w postaci darmowego opału, pokrycia kosztów wyjazdu dzieci na kolonie, bezpłatnych materiałów do remontu mieszkań) przy rzetelnym wypełnianiu postanowień kontraktu.
- ♦ Zagwarantowanie odrębnych środków na realizację działań w ramach kontraktu ukierunkowanych na rozwiązywanie innych problemów niż bezrobocie (poza POKL).

**Oдноśnie sposobu realizacji kontraktów:**

- ♦ Wprowadzenie ujednoliconych standardów wypełniania, prowadzenia i oceny kontraktów.
- ♦ Zapewnienie szkoleń dotyczących wykorzystywania kontraktów w pracy socjalnej.
- ♦ Zwiększenie kompetencji pracowników socjalnych poprzez organizowanie szkoleń z zakresu współpracy i radzenia sobie z opornym beneficjentem.
- ♦ W ramach prowadzonych kontraktów, głównie typu B, zwiększenie czasu przeznaczanego na zajęcia praktyczne.
- ♦ Kontrakt nie jest umową rezultatu lecz umową starannego działania, zawieraną w celu wzmocnienia aktywności życiowej, w tym zawodowej, dlatego powinien być stopniowany. Pierwszy kontrakt powinien zostać zawarty na okres nie dłuższy jak trzy miesiące i wskazywać nie więcej niż trzy proste cele – zadania.
- ♦ Dokładniejszy dobór beneficjentów (chętnych) do uczestniczenia w kontrakcie, zwiększenie ich motywacji do realizacji kontraktów przez większą pomoc finansową i rzeczową, traktowanie kontraktów jako narzędzia pracy socjalnej dla beneficjentów z pewnym potencjałem (bez znacznych ograniczeń w sferze mentalnej, umysłowej i fizycznej).
- ♦ Rodziny powinny być objęte kompleksowym wsparciem, obejmującym dłuższy okres. Rodziny, które wiele lat były bezrobotne, niezaradne nie są w stanie zmienić swojego nastawienia po krótkotrwałym wsparciu.
- ♦ Typowanie do udziału w kontraktach osób wykazujących co najmniej minimalne chęci do jego realizacji, a nie osób opornych do tych działań; typowanie do realizacji kontraktów beneficjentów z pewnym potencjałem, bez znacznych ograniczeń w sferze mentalnej, umysłowej i fizycznej.

**Oдноśnie warunków pracy pracowników socjalnych:**

- ♦ Działalność pracowników socjalnych powinna zostać odbiurokratyzowana i mieć charakter merytoryczny, a nie urzędniczy, co stworzy warunki do indywidualnej i skutecznej pracy z beneficjentem.
- ♦ Ograniczenie zakresu pracy pracownika socjalnego do 20-30 rodzin i zapewnienie im szerokich możliwości aktywizowania beneficjentów np. poprzez dostęp do specjalistów (trenerów pracy psychologów, psychiatrów, terapeutów, asystentów rodziny itp.).
- ♦ Działalność pracowników socjalnych powinna zostać odbiurokratyzowana i mieć charakter merytoryczny, a nie urzędniczy, co stworzy warunki do indywidualnej i skutecznej pracy z beneficjentem.
- ♦ Głębsza diagnoza i ocena środowiska oraz właściwy dobór osób do zawarcia określonych umów, a co się z tym wiąże zmniejszenie środowisk przydzielonych pracownikowi socjalnemu, aby miał więcej czasu i możliwości na prowadzenie pracy socjalnej w oparciu o kontrakt socjalny.
- ♦ Zmniejszenie obciążenia pracowników socjalnych nowymi zadaniami i ilością obsługiwanych środowisk (beneficjentów).
- ♦ Zapewnienie oddzielnego pomieszczenia do rozmów indywidualnych z beneficjentami.
- ♦ Zawieranie i realizacja kontraktów powinna być dodatkowo wynagradzana, gdyż jest to praca trudna, często długoterminowa, pracochłonna, odpowiedzialna, wymaga od pracownika dużego poświęcenia i odwagi.

**Oдноśnie współpracy z powiatowymi urzędami pracy:**

- ♦ Rozszerzenie zakresu współpracy i sprzężenie działań pomocy społecznej z działaniami PUP na rzecz zapewnienia odpowiedniego wsparcia dla absolwentów kontraktów.

- ♦ *Zapewnienie pierwszeństwa dla absolwentów kontraktów w otrzymaniu oferty stażu lub pracy w PUP.*
- ♦ *Lepsze dostosowanie programu szkoleń i kursów umożliwiającym zdobycie lub podniesienie kwalifikacji w ramach kontraktów do aktualnego zapotrzebowania na lokalnym rynku pracy.*
- ♦ *Pominięcie wymogu wyrejestrowywania z PUP, a tym samym umożliwienie korzystania z ofert PUP.*
- ♦ *Proces aktywizacji bezrobotnych beneficjentów powinien kończyć się ofertą pracy (w tym zatrudnienia subsydiowanego).*
- ♦ *Przywrócenie obowiązku udziału w zajęciach KIS przed skierowaniem do robót publicznych. Pozwala to zaplanować proces reintegracji społecznej i zawodowej w oparciu o konkretną ofertę usług.*
- ♦ *Po zakończeniu udziału bezrobotnych w CIS umożliwienie uzyskania zatrudnienia przynajmniej na okres pierwszych sześciu miesięcy.*
- ♦ *Zwiększenie form i narzędzi do realizacji kontraktów socjalnych np. powstanie większej ilości podmiotów ekonomii społecznej.*
- ♦ *Zwiększenie wpływu pracowników socjalnych na decyzje o zatrudnianiu beneficjentów objętych kontraktem w ramach prac interwencyjnych.*
- ♦ *Zapewnienie odbycia stażu, podczas którego beneficjenci będą mogli wykorzystać zdobyte umiejętności.*

### 3.2.3. Wykorzystanie środków finansowych

W 35 jednostkach objętych kontrolą na realizację kontraktów socjalnych wydankowano szacunkowo 27,3 mln zł<sup>67</sup>. Największy udział w finansowaniu miały środki EFS: 17,2 mln zł (63%). Ze środków budżetu państwa przeznaczono 6,3 mln zł (23%). Ze środków własnych gmin na realizację kontraktów przeznaczono 3,8 mln zł (14%). Z łącznej kwoty środków na realizację kontraktów typu A przeznaczono 12,8 mln zł (47%), typu B – 13,9 mln zł (51%), a kontraktów realizowanych na podstawie wcześniej obowiązujących przepisów<sup>68</sup> – 0,6 mln zł (2%).

Środki były wykorzystywane na ogół prawidłowo. Zdaniem NIK, struktura realizowanych wydatków wskazuje, że w niewystarczającym stopniu wspierały one proces aktywizacji. Połowę wydatkowanych środków przeznaczono na działania o charakterze pasywnym: wypłatę zasiłków (ponad 30%) i szkolenia (ponad 20%). Na aktywne formy działań (praktyki i staże, prace społecznie użyteczne, roboty publiczne) przeznaczono 12%, a na zajęcia wspierające (konsultacje z psychologiem lub terapeutą, grupy samopomocowe, grupy wsparcia) około 7% środków. Zauważyć należy, że beneficjenci ankietowani podczas kontroli wskazywali na korzyści płynące z takich zajęć oraz na potrzebę zwiększenia przeznaczanego na nie czasu.

**Istotny wpływ na liczbę zawieranych kontraktów oraz liczbę osób (rodzin) nimi objętych ma wysokość środków przyznawanych gminom w ramach PO KL, finansowanego ze środków EFS<sup>69</sup>.**

Ponad połowa kontraktów zawartych przez jednostki objęte kontrolą była realizowana z wykorzystaniem tych środków. W okresie objętym kontrolą dofinansowanie z EFS pokrywało przeciętnie ponad 60% środków przeznaczonych na realizację kontraktów. Dzięki wsparciu finansowemu ze środków EFS możliwe było zapewnienie szerszego zakresu realizowanych

<sup>67</sup> Ustalenie dokładnej kwoty nie było możliwe – wydatki na realizację kontraktów nie są odrębnie ewidencjonowane.

<sup>68</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 marca 2005 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego (Dz. U. Nr 42, poz.409); dotyczy miast: Kielce, Kozięglowy i Pszczyna.

<sup>69</sup> Priorytet VII *Promocja integracji społecznej*, Działanie 7.1 *Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji*, Poddziałanie 7.1.1 *Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji przez ośrodki pomocy społecznej*.

działań, wsparcia finansowego dla beneficjentów oraz dłuższych okresów ich realizacji (od kilku do kilkunastu miesięcy), jak również zapewnienie dodatkowych ułatwień dla beneficjentów, jak np. opieka nad dziećmi, sfinansowanie kosztów dojazdu na zajęcia lub zapewnienie wyżywienia.

- **M-GOPS Nakło n. Notecią.** Dyrektor Ośrodka podała, że środki z EFS zaspokajały potrzeby w zakresie kontraktów i można było zaplanować szereg działań aktywizujących, dostosowanych do potrzeb uczestników projektu. Natomiast środki gminy (zasiłki celowe) oraz MPiPS (zasiłki okresowe) były ograniczone i dawały możliwość sfinansowania wyłącznie pomocy finansowej i to w znikomym zakresie. Również środki Funduszu Pracy były niewystarczające i liczba osób kierowanych do prac społecznie użytecznych była ograniczona. Potrzeby w tym zakresie są duże – wiele osób mogłoby wykonywać prace społecznie użyteczne przez dłuższy czas, co mogłoby przynosić lepsze i trwalsze efekty.

Warto zauważyć, że środki EFS, które są głównym źródłem finansowania realizacji kontraktów, są przeznaczone na rozwiązywanie problemów społecznych związanych z bezrobociem. W związku z tym, realizacja kontraktów mających na celu rozwiązywanie problemów społecznych wynikających z innych przyczyn, nie jest w takim stopniu wspierana finansowo.

**Uwagę zwracał niewielki udział gmin w finansowaniu kontraktów socjalnych (14%), który powodował konieczność reglamentowania przez OPS tej formy pomocy i nie sprzyjał jej efektywnemu wykorzystaniu w celu aktywizacji beneficjentów pomocy społecznej.** Ten niewielki udział finansowy gmin wynikał z ich znacznego obciążenia zadaniami z zakresu pomocy społecznej, przy ograniczonych możliwościach finansowych.

- **OPS Pszczyna.** Burmistrz Miasta poinformował, że stan zatrudnienia pracowników socjalnych i niespełnianie ustawowego wymogu jest spowodowane brakiem środków na zwiększenie etatów, warunkami lokalowymi siedziby OPS oraz przekazywaniem gminom nowych zadań z zakresu pomocy społecznej, co rodzi dodatkowe koszty.
- **MOPS Zielona Góra.** Prezydent Miasta wyjaśnił, że przyczyną niezatrudnienia większej liczby pracowników socjalnych był brak wolnych środków finansowych, głównie z powodu nakładania przez państwo dodatkowych zadań, bez zwiększania dochodów budżetu miasta na ich realizację. W latach 2005–2012 miał miejsce m.in. wzrost składki ZUS z 15,2% do 17,2%, tj. o kwotę około 2,6 mln zł. Na wydatki wynikające z ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej należało dodatkowo zabezpieczyć kwotę 254 tys. zł.

**Jak wskazywano w jednostkach objętych kontrolą niewystarczające środki finansowe były poważnym utrudnieniem w realizacji kontraktów. Realizacja kontraktów ma na celu wzmocnienie aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, a w efekcie doprowadzenie do uniezależnienia się ich beneficjentów od systemu pomocy społecznej. Zauważyć należy jednak, że dostępne instrumenty pomocy zwykle nie są wystarczające do osiągnięcia tak daleko idących celów. Prowadzi to do sytuacji, w której ograniczone zasoby finansowe są wydatkowane w sposób nieefektywny, ponieważ osoby, które zrealizowały kontrakt w większości pozostają nadal w sytuacji wymagającej korzystania z pomocy społecznej.** Analiza efektywności kosztowej kontraktów wskazuje, że koszt usamodzielnienia się jednego beneficjenta w jednostkach objętych kontrolą w latach 2011–2012 wyniósł przeciętnie ponad 24 tys. zł. Koszt ten znacząco różnił się w poszczególnych jednostkach objętych kontrolą<sup>70</sup>. Najniższy, poniżej 10 tys. zł, stwierdzono w pięciu jednostkach<sup>71</sup>, z których dwie wykazały się najwyższą efektywnością (OPS Międzyrzecz – 1,2 tys. zł, przy skuteczności 22% i wskaźniku bezrobocia 21% oraz MOPS Mszanowo: 7,8 tys. zł,

<sup>70</sup> Jednostkowy koszt usamodzielnienia obliczono jako iloraz łącznej kwoty przeznaczonej na realizację kontraktów w okresie objętym kontrolą oraz liczby usamodzielnionych beneficjentów, czyli takich, którzy w dniu 1 lutego 2013 r. nie korzystali z pomocy społecznej i nie byli zarejestrowani jako bezrobotni w powiatowym urzędzie pracy.

<sup>71</sup> OPS Międzyrzecz, GOPS Mszanowo, MOPS Suwałki, OPS Żagań, GOPS Lipno.

przy skuteczności 43% i wskaźniku bezrobocia 22%). Jednocześnie w pięciu innych jednostkach<sup>72</sup> koszt ten wyniósł powyżej 100 tys. zł, w tym najwyższy – ponad 251 tys. zł w MOPS Łomża (przy skuteczności usamodzielnienia 2% i wskaźniku bezrobocia 16,8%).

**NIK pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, oceniła prawidłowość wykorzystania środków publicznych na realizację kontraktów socjalnych.** Beneficjentom wypłacano zasiłki stałe, celowe lub na zakup niezbędnych dóbr (żywność, ubranie, bilety na dojazd na zajęcia, środki na remont mieszkania). Wypłata zasiłków była w większości przypadków realizowana w sposób prawidłowy.

- **MOPS Żywiec.** Zasiłki celowe przyznawane były na cele określone ustawowo<sup>73</sup>. Zgodność wykorzystania środków z celem, na jaki zostały przyznane, została zbadana na podstawie wybranych losowo 47 kontraktów. Stwierdzono, że środki wykorzystywano zgodnie z przeznaczeniem. W 11 kontraktach typu A zasiłki okresowe i celowe przyznawane były w formie bezgotówkowej (Ośrodek wskazywał placówkę handlową bądź regulował należności za energię, lekarstwa lub opał).
- **GOPS Aleksandrów Kujawski.** Poza wymaganym wkładem własnym do projektu systemowego, Ośrodek wypłacał beneficjentom dodatkowe zasiłki celowe ze środków własnych Gminy. Jednostkowa kwota tego zasiłku w 2012 r. (50 zł) była niższa od wypłacanej w 2011 r. (100 zł), co wynikało z konieczności zabezpieczenia większego niż wcześniej wkładu własnego Gminy do innego realizowanego programu pn. Pomoc państwa w zakresie dożywiania.

Jednostkowe przypadki nieprawidłowości w wykorzystaniu środków publicznych w związku z realizacją kontraktów stwierdzono w siedmiu z 35 skontrolowanych jednostek. Nie miały one jednak istotnego wpływu na kontrolowaną działalność. Dotyczyły m.in.:

- 1) przyznawania zasiłków celowych lub specjalnych zasiłków celowych bez określenia szczegółowego ich przeznaczenia (zaspokojenie konkretnej, niezbędnej potrzeby bytowej<sup>74</sup>). W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że mimo braku wyczerpującego uregulowania, potrzeby te<sup>75</sup> oraz zwrot ustawowy *niezbędna potrzeba bytowa* uprawniają do sformułowania cech potrzeb, na jakie w pierwszej kolejności zasiłek celowy może być przyznany; chodzi przede wszystkim o potrzeby, bez których zaspokojenia powstaje niebezpieczeństwo zagrożenia życia i zdrowia wnioskodawcy (żywność, leki, leczenie, opał, odzież); wpisują się w to również potrzeby w postaci niezbędnych przedmiotów użytku domowego, drobnych remontów i napraw, jednak chodzi tu tylko o takie naprawy i remonty, które zabezpieczają byt, a niektóre podnoszą jakość funkcjonowania<sup>76</sup>; nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły łącznej kwoty 198,5 tys. zł;
- 2) zwrotu niewykorzystanych w 2011 r. środków z realizacji projektu systemowego pn. *Obudzić aktywność w niepełnej wysokości*; kwota 2,0 tys. zł (wydatki niekwalifikowalne), w związku z wnioskiem pokontrolnym NIK, kwota ta została zwrócona wraz z odsetkami w wysokości 534 zł w maju 2013 r.; wynikający z nieprawidłowości błąd w sprawozdaniu RB-28S za 2011 r. został skorygowany dopiero podczas kontroli NIK w kwietniu 2013 r.;
- 3) wypłaty świadczeń przed doręczeniem beneficjentom decyzji przyznającej świadczenie<sup>77</sup>, na kwotę 12,2 tys. zł.

<sup>72</sup> MGOPS Strzelce Krajeńskie, OPS Bystrzyca Kłodzka, MOPS Wasilków, GOPS Jarosław, MOPS Łomża.

<sup>73</sup> Art. 39 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>74</sup> Art. 39 ust. 1 i 2 i art. 41 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>75</sup> Jak wyżej – w art. 39 ust. 2.

<sup>76</sup> Np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 15 stycznia 2013 r. (II SA/Ld 961/12) lub Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z 15 września 2011 r. (II SA/Bk 442/11) <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

<sup>77</sup> Art. 110 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego stanowi, że dopiero z chwilą doręczenia decyzji zostaje ona wprowadzona do obrotu prawnego i wywiera skutki prawne, a organ administracji publicznej jest nią związany.

W 16 z 35 skontrolowanych jednostek realizacja kontraktów była przedmiotem kontroli zewnętrznej, przeprowadzanej przez właściwe urzędy wojewódzkie, marszałkowskie lub regionalne centra pomocy rodzinie, głównie w zakresie prawidłowości realizacji projektów finansowanych ze środków europejskich. Nieprawidłowości lub uchybienia stwierdzono w siedmiu z tych jednostek. Zostały one usunięte we właściwym trybie.

- **MOPS Zielona Góra.** *W sprawozdaniach rocznych MPiPS-03 z udzielonych świadczeń pomocy społecznej – pieniężnych, w naturze i usługach wykazał, że w 2011 r. zawarto 53 kontrakty, zaś w wysłanym 23 stycznia 2013 r. sprawozdaniu MPiPS-03 za 2012 r. – 47 kontraktów. Faktycznie w tych latach zawarto 208 i 220 kontraktów. Przyczynami nieprawidłowości były m.in. nieopracowanie procedur i nieprowadzenie rejestru zawartych kontraktów, co utrudniało ustalenie właściwych danych, jak również niewystarczający nadzór nad tą działalnością. Podczas kontroli podjęto działania eliminujące nieprawidłowości.*

#### 4.1 Organizacja i metodyka kontroli

Problematyka wykorzystania kontraktów socjalnych w pracy ośrodków pomocy społecznej nie była dotychczas przedmiotem kontroli NIK. Kontrola została przeprowadzona na szczeblu podstawowym, na którym realizowane są zadania związane z przeciwdziałaniem wykluczeniu społecznemu oraz aktywizacją i usamodzielnieniem się osób bezrobotnych oraz ich rodzin. Kontrolą objęto zagadnienia wykonania zadań z zakresu przygotowania i realizacji kontraktów, jak również ich efektywności.

Podstawą do ocen stopnia realizacji celów kontroli były badania przeprowadzonej w 35 miejskich, gminnych i miejsko-gminnych ośrodkach pomocy społecznej. Dobór podmiotów do kontroli był dobozem celowym, z uwzględnieniem zróżnicowanej liczby zawartych kontraktów (od 10 do ponad 1.000) oraz poziomu bezrobocia w danym powiecie (od 5% do 37%). Podczas kontroli zasięgnięto informacji we właściwych terytorialnie powiatowych urzędach pracy oraz przeprowadzono anonimowe badania ankietowe wśród pracowników socjalnych OPS i beneficjentów kontraktów socjalnych.

Kontrolę, koordynowaną przez Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny, przeprowadziły Delegatury NIK w: Białymstoku, Bydgoszczy, Kielcach, Olsztynie, Zielonej Górze, Katowicach, Wrocławiu i Rzeszowie.

#### 4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Najwyższa Izba Kontroli skierowała do kierowników jednostek objętych kontrolą 35 wystąpień pokontrolnych, zawierających oceny, uwagi oraz wnioski pokontrolne. Zastrzeżenia zgłoszono do jednego wystąpienia pokontrolnego. W wystąpieniach pokontrolnych NIK wniosła m.in. o podjęcie następujących działań:

- sporządzanie kontraktów socjalnych zgodnie ze wzorem, o którym mowa w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. oraz zapewnienie skutecznego nadzoru nad przygotowaniem i realizacją kontraktów, ze szczególnym uwzględnieniem kontraktów typu B;
- każdorazowe przeprowadzanie wywiadów środowiskowych przed zawarciem kontraktów socjalnych;
- doprowadzenie do zatrudnienia odpowiedniej liczby pracowników socjalnych, stosownie do wymogów określonych w art. 110 ust.11 ustawy o pomocy społecznej;
- zintensyfikowanie współpracy oraz realizowanie porozumień zawartych z powiatowymi urzędami pracy;
- precyzyjne wskazywanie w decyzjach o przyznaniu zasiłków celowych i specjalnych celów, na jakie świadczenia zostały przyznane oraz przyznawanie ich wyłącznie osobom spełniającym warunki określone w art. 8 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej;
- dostosowanie oferty szkoleniowej w ramach realizowanych kontraktów do potrzeb lokalnego rynku pracy;
- pełniejsze wykorzystanie w pracy socjalnej kontraktów socjalnych, jako istotnego instrumentu aktywizującego osoby zagrożone wykluczeniem społecznym;
- umożliwienie pracownikom socjalnym dostępu do Samorządowej Elektronicznej Platformy Informacyjnej;

- prowadzenie monitoringu dalszego losu osób, które zakończyły pozytywnie realizację kontraktu socjalnego.

Adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali Najwyższą Izbę Kontroli o sposobie wykorzystania ocen, uwag i wniosków oraz o podjętych w związku z nimi działaniach, których część została zrealizowana już podczas kontroli<sup>78</sup>.

#### **4.3** Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły 283,2 tys. zł, z tego:

- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa: 278,8 tys. zł (nieprawidłowości w zakresie wydawania decyzji o przyznaniu zasiłków celowych i specjalnych zasiłków celowych);
  - sprawozdawcze skutki nieprawidłowości: 2,0 tys. zł (błędnie wykazana kwota w sprawozdaniu Rb-28S);
  - pozyskane korzyści finansowe: 2,5 tys. zł (zwrot niewykorzystanych środków z realizacji projektu).
- (Więcej: patrz str. 38)

---

<sup>78</sup> Według stanu na dzień sporządzenia informacji, z ogólnej liczby 51 wniosków pokontrolnych sformułowanych w wyniku kontroli 37 zostało już zrealizowanych lub znajdowały się one w fazie realizacji.

## Charakterystyka stanu prawnego

Pomoc społeczna jest instytucją polityki państwa mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężenie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości<sup>79</sup>. Instytucja ta ma wspierać osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwić im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka<sup>80</sup> i zadaniem jej jest zapobieganie trudnym sytuacjom życiowym, przez podejmowanie działań zmierzających do usamodzielnienia osób i rodzin oraz do ich integracji ze środowiskiem<sup>81</sup>. Rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy. Możliwość korzystania z pomocy społecznej uzależniona jest od spełnienia przez konkretną osobę lub rodzinę określonych przesłanek, a jedną z nich jest współdziałanie osoby lub rodziny w rozwiązywaniu trudnej sytuacji życiowej z organem pomocy społecznej<sup>82</sup>.

Od 1 listopada 2005 r. jednym z narzędzi pracownika socjalnego, w zakresie realizacji zadań ustawowych, jest kontrakt socjalny umożliwiający skuteczniejsze wspieranie podopiecznych pomocy społecznej w przezwyciężaniu przez nich trudnych sytuacji życiowych. W celu określenia współdziałania w rozwiązywaniu problemów osoby lub rodziny znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, pracownik socjalny zatrudniony w ośrodku pomocy społecznej lub powiatowym centrum pomocy rodzinie może zawrzeć kontrakt socjalny z tą osobą lub rodziną<sup>83</sup>. W wypadku osób bezrobotnych<sup>84</sup> podpisanie kontraktu socjalnego może być dokonywane na podstawie skierowania powiatowego urzędu pracy<sup>85</sup>. Za osobę<sup>86</sup>, z którą zawarto kontrakt socjalny, ośrodek pomocy społecznej opłaca składkę na ubezpieczenie zdrowotne na zasadach określonych w przepisach o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych<sup>87</sup>. Osoba skierowana przez powiatowy urząd pracy do kontraktu socjalnego jest przez starostę pozbawiana statusu osoby bezrobotnej<sup>88</sup>.

Określenie *kontrakt socjalny* oznacza pisemną umowę zawartą z osobą ubiegającą się o pomoc, określającą uprawnienia i zobowiązania stron umowy w ramach wspólnie podejmowanych działań zmierzających do przezwyciężenia trudnej sytuacji życiowej osoby lub rodziny<sup>89</sup>. Umowa ta, której celem jest wzmocnienie osoby ubiegającej się o pomoc w zakresie aktywności i samodzielności życiowej lub przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, musi uwzględniać zasady wynikające z ustawy o pomocy społecznej, oraz warunki na jakich ustala się poszczególne świadczenia. Zawarcie kontraktu jest fakultatywne, a zadanie to realizowane jest przez pracownika socjalnego,

<sup>79</sup> Art. 2 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>80</sup> Jak wyżej – art. 3 ust. 1.

<sup>81</sup> Jak wyżej – art. 3 ust. 2.

<sup>82</sup> Jak wyżej – art. 4. Przepis ten stanowi tylko o obowiązku współdziałania. Nie uzależnia natomiast korzystania z pomocy społecznej od spełnienia innych ustawowych przesłanek.

<sup>83</sup> Jak wyżej – art. 108 ust. 1 i 2. W pierwotnym brzmieniu art. 108 ust. 1 ustawy, kontrakt zawierał ośrodek pomocy społecznej i była to obligatoryjna forma określenia sposobu współdziałania.

<sup>84</sup> Art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia.

<sup>85</sup> Jak wyżej – na zasadach określonych w art. 50 ust. 3.

<sup>86</sup> O której jest mowa w art. 108 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>87</sup> Jak wyżej – art. 108 ust. 3.

<sup>88</sup> Art. 33 ust. 4 pkt 2b ustawy o promocji zatrudnienia.

<sup>89</sup> Art. 6 pkt 6 ustawy o pomocy społecznej.

który przygotowuje treść umowy, czuwa nad jej wykonaniem i jest odpowiedzialny za realizację jej postanowień, natomiast spór między stronami dotyczący wynegocjonowania treści umowy, rozstrzyga kierownik ośrodka pomocy społecznej.

Ośrodek pomocy społecznej zatrudnia pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik socjalny na dwa tysiące mieszkańców, nie mniej niż trzech pracowników<sup>90</sup>. Od 1 stycznia 2015 r. ośrodek pomocy społecznej zatrudnia pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na 2 tys. mieszkańców lub proporcjonalnie do liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących, objętych pracą socjalną w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących<sup>91</sup>. Zgodnie z tą zmianą ośrodek pomocy społecznej zobowiązany został do zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy nie mniej niż trzech pracowników socjalnych. Osoby korzystające z pomocy społecznej zawierające umowę mają możliwość skorzystania m.in. z prac społecznie użytecznych, pracy socjalnej, zasiłków (w szczególności celowych), świadczeń rzeczowych, instrumentów aktywnej integracji, działań o charakterze środowiskowym - np. praca socjalna (jako jedno z podstawowych zadań) oznacza działania realizowane przez pracownika socjalnego mające na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie przez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi<sup>92</sup>. Celem kontraktu socjalnego jest m.in. wzrost samooceny osoby realizującej kontrakt, zwiększenie jej umiejętności poruszania się po rynku pracy, podnoszenie kompetencji.

Ośrodki pomocy społecznej i powiatowe centra pomocy rodzinie, w ramach działań przewidzianych przepisami o pomocy społecznej, mogą realizować projekty systemowe<sup>93</sup>. Projekty te przewidują wobec beneficjentów pomocy społecznej działania, m.in. przez kontrakty socjalne (indywidualne programy usamodzielnienia, indywidualne programy wychodzenia z bezdomności). W ramach tych kontraktów ośrodki pomocy społecznej prowadzą działania na rzecz aktywnej integracji mające na celu zaktywizowanie społeczno-zawodowe osoby, przygotowujące je do działań na rynku pracy. Formuła kontraktu przewiduje finansowanie usług i instrumentów – zwanych instrumentami aktywnej integracji, które mają wesprzeć osobę lub rodzinę w zakresie edukacyjnym, zawodowym, zdrowotnym i społecznym. W ramach aktywnej integracji możliwe jest finansowanie przedsięwzięć odpowiadających działaniom powiatowego urzędu pracy, m.in. skierowanie i sfinansowanie zajęć w ramach kształcenia ustawicznego, mających na celu uzyskanie zawodu lub przygotowania zawodowego, zdobywania nowych kompetencji i umiejętności zawodowych umożliwiających aktywizację zawodową. W takich przypadkach ośrodek pomocy społecznej jest obowiązany uzgodnić z właściwym powiatowym urzędem pracy zastosowanie tych instrumentów wsparcia wobec danej osoby bezrobotnej. Zasady uzgodnień mogą być również przedmiotem porozumienia<sup>94</sup>. Wytyczne określają zakres treści porozumienia, jak też warunki, które musi

<sup>90</sup> Jak wyżej – art. 110 ust. 11.

<sup>91</sup> Jak wyżej – w związku ze zmianą treści art. 110.

<sup>92</sup> Art. 6 pkt 12 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>93</sup> Wytyczne Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2009 r. dla powiatowych urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej w zakresie współpracy przy podejmowaniu działań na rzecz osób bezrobotnych korzystających ze świadczeń pomocy społecznej. Programy są realizowane w ramach Priorytetu VII PO KL na lata 2007–2013.

<sup>94</sup> Art. 50 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia.

spełnić osoba kierowana do uczestnictwa w kontrakcie socjalnym<sup>95</sup>. Minister Pracy i Polityki Społecznej określił kształt kontraktu socjalnego<sup>96</sup>. Przewidziany został odrębny wzór dla kontraktu w zakresie rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej (A) oraz w zakresie wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu (B) – dotyczy osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Zgodnie z wzorami pracownik socjalny obowiązany jest m.in. dokonać oceny sytuacji życiowej osoby lub rodziny, określić cele, które ma osiągnąć osoba lub rodzina, umożliwiające przezwyciężenie trudnej sytuacji życiowej i przewidywane efekty działania. Dla osiągnięcia celów, w umowie należy określić działania jakie podejmą strony (osoba, rodzina i pracownik socjalny) oraz terminy ich realizacji. W umowie należy również uwzględnić oceny realizacji działań ustalonych w kontrakcie.

Brak współdziałania osoby lub rodziny z pracownikiem socjalnym, odmowa zawarcia kontraktu, niedotrzymywanie jego postanowień, może stanowić podstawę do odmowy przyznania świadczeń z pomocy społecznej, uchylenia decyzji o przyznaniu świadczenia lub wstrzymania świadczeń pieniężnych<sup>97</sup>. Przyznanie świadczeń z pomocy społecznej następuje w formie decyzji administracyjnej<sup>98</sup>.

U osób i rodzin korzystających lub ubiegających się o świadczenia z pomocy społecznej przeprowadza się rodzinny wywiad środowiskowy, w celu ustalenia ich sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej i majątkowej<sup>99</sup>. Minister Pracy i Polityki Społecznej określił m.in. sposób przeprowadzenia wywiadu oraz wzór kwestionariusza i oświadczenia o stanie majątkowym<sup>100</sup>.

Ocenę zasobów pomocy społecznej w oparciu o analizę lokalnej sytuacji społecznej i demograficznej przygotowuje gmina, powiat i samorząd województwa. Ocena ta obejmuje osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej, rodzaje ich problemów oraz ich rozkład ilościowy<sup>101</sup>. Gmina i powiat opracowują strategię rozwiązywania problemów społecznych a strategia ta zawiera w szczególności diagnozę sytuacji społecznej, prognozę zmian w zakresie objętym strategią jak też określenie celów strategicznych projektowanych zmian, kierunków niezbędnych działań, sposobu realizacji strategii oraz jej ram finansowych, wskaźników realizacji działań<sup>102</sup>. Wydatki na realizację kontraktów socjalnych powinny być dokonywane m.in. z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów<sup>103</sup>.

<sup>95</sup> Podkreślenia wymaga, że wspomniane Wytyczne mają wyłącznie charakter instrukcyjny. Zgodnie z zasadami tworzenia prawa (rozdział III Konstytucji RP – Źródła prawa), nie mogą określać praw i obowiązków obywateli, ani też stanowić podstawy decyzji wobec obywateli.

<sup>96</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego (Dz. U. Nr 218 poz. 1439 ze zm.)

<sup>97</sup> Art. 11 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej).

<sup>98</sup> Jak wyżej – art. 106.

<sup>99</sup> Art. 107 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>100</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. z 2012 r. poz. 712). Poprzednio obowiązujące rozporządzenie w tej sprawie z dnia 25 stycznia 2011 r. (Dz. U. Nr 27, poz. 138) uchylone zostało z dniem 2 lipca 2012 r.

<sup>101</sup> Art. 16a ustawy o pomocy społecznej.

<sup>102</sup> Jak wyżej – art. 16 b.

<sup>103</sup> Art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

## Zestawienie danych dotyczących jednostek objętych kontrolą

| Lp. | Województwo        | Jednostka kontrolowana<br>(OPS, MOPS, GOPS, MGOPS) | Ocena NIK | Liczba mieszkańców | Wskaźnik bezrobocia | Liczba osób korzystających<br>z pomocy społecznej | Wskaźnik osób korzystających<br>z pomocy społ. | Liczba pracowników społecznych | Liczba beneficjentów pomocy<br>społecznej przypadających<br>na pracow. socjalnego | Kontrakty socjalne<br>razem 2011–2012 | Kontrakt typ A | Kontrakt typ B | w tym w ramach EFS | Wskaźnik ukończenia | Wskaźnik usamodzielnienia | Koszt w przeliczeniu na jedną<br>osobę usamodzielnioną |
|-----|--------------------|----------------------------------------------------|-----------|--------------------|---------------------|---------------------------------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|----------------|----------------|--------------------|---------------------|---------------------------|--------------------------------------------------------|
| 1.  | Śląskie            | Środa Śląska                                       | pn        | 19.218             | 14,6%               | 509                                               | 3%                                             | 9                              | 57                                                                                | 272                                   | 272            | 0              | 10                 | 75%                 | 5%                        | 21.955 zł                                              |
| 2.  |                    | Jelenia Góra                                       | pn        | 82.978             | 10,3%               | 4.230                                             | 5%                                             | 36                             | 118                                                                               | 532                                   | 292            | 240            | 106                | 74%                 | 18%                       | 10.545 zł                                              |
| 3.  |                    | Bystrzyca<br>Kłodzka                               | p         | 19.380             | 25,1%               | 2.079                                             | 11%                                            | 10                             | 208                                                                               | 165                                   | 2              | 163            | 118                | 80%                 | 12%                       | 126.613 zł                                             |
| 4.  | Dolnośląskie       | Aleksandrów<br>Kujawski                            | p         | 11.665             | 9,8%                | 1.610                                             | 14%                                            | 17                             | 95                                                                                | 52                                    | 52             | 0              | 52                 | 100%                | 13%                       | 23.326 zł                                              |
| 5.  |                    | Bobrowo                                            | pn        | 6.442              | 15,4%               | 677                                               | 11%                                            | 3                              | 226                                                                               | 14                                    | 14             | 0              | 10                 | 81%                 | 0%                        | 36.685 zł                                              |
| 6.  |                    | Lipno                                              | p         | 12.038             | 18,8%               | 2.294                                             | 19%                                            | 7                              | 328                                                                               | 10                                    | 10             | 0              | 10                 | 100%                | 30%                       | 9.733 zł                                               |
| 7.  | Kujawsko-Pomorskie | Nakło<br>nad Notecią                               | pn        | 32.238             | 23,6%               | 1.610                                             | 5%                                             | 17                             | 95                                                                                | 253                                   | 253            | 0              | 121                | 96%                 | 27%                       | 10.461 zł                                              |
| 8.  |                    | Inowrocław                                         | p         | 74.269             | 23,6%               | 3.814                                             | 5%                                             | 46                             | 83                                                                                | 373                                   | 112            | 261            | 364                | 48%                 | 10%                       | 26.955 zł                                              |
| 9.  |                    | Strzelce<br>Krajeńskie                             | pn        | 17.439             | 25,6%               | 2.711                                             | 16%                                            | 9                              | 301                                                                               | 189                                   | 117            | 72             | 119                | 98%                 | 3%                        | 115.158 zł                                             |
| 10. | Lubuskie           | Zielona Góra                                       | pn        | 119.216            | 8,3%                | 5.234                                             | 4%                                             | 53                             | 99                                                                                | 428                                   | 428            | 0              | 50                 | 55%                 | 5%                        | 79.790 zł                                              |
| 11. |                    | Międzyrzec                                         | pn        | 25.204             | 21,0%               | 2.055                                             | 8%                                             | 11                             | 187                                                                               | 94                                    | 94             | 0              | 0                  | 44%                 | 22%                       | 1.205 zł                                               |
| 12. |                    | Żagań                                              | p         | 26.602             | 25,2%               | 1.663                                             | 6%                                             | 13                             | 128                                                                               | 517                                   | 508            | 9              | 106                | 93%                 | 9%                        | 9.436 zł                                               |
| 13. |                    | Świdnica                                           | p         | 6.166              | 15,8%               | 652                                               | 11%                                            | 3                              | 217                                                                               | 64                                    | 64             | 0              | 43                 | 98%                 | 23%                       | 12.705 zł                                              |

| Lp. | Województwo       | Jednostka kontrolowana<br>(OPS, MOPS, GOPS, MGOPS) | Ocena NIK | Liczba mieszkańców | Wskaźnik bezrobocia | Liczba osób korzystających<br>z pomocy społecznej | Wskaźnik osób korzystających<br>z pomocy społ. | Liczba pracowników społecznych | Liczba beneficjentów pomocy<br>społecznej przypadających<br>na pracow. socjalnego | Kontrakty socjalne<br>razem 2011–2012 | Kontrakt typ A | Kontrakt typ B | w tym w ramach EFS | Wskaźnik ukończenia | Wskaźnik usamodzielnienia | Koszt w przeliczeniu na jedną<br>osobę usamodzielnioną |
|-----|-------------------|----------------------------------------------------|-----------|--------------------|---------------------|---------------------------------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|----------------|----------------|--------------------|---------------------|---------------------------|--------------------------------------------------------|
| 14. | Ł                 | Szydłowiec                                         | pn        | 19.445             | 37,6%               | 1.841                                             | 9%                                             | 10                             | 184                                                                               | 64                                    | 8              | 56             | 56                 | 100%                | 6%                        | 59.121 zł                                              |
| 15. | Podkar-<br>packie | Jarosław                                           | pn        | 13.193             | 7,8%                | 1.652                                             | 13%                                            | 6                              | 275                                                                               | 58                                    | 7              | 51             | 51                 | 88%                 | 6%                        | 193.696 zł                                             |
| 16. |                   | Leżajsk                                            | p         | 20.458             | 18,0%               | 619                                               | 3%                                             | 19                             | 33                                                                                | 35                                    | 10             | 25             | 35                 | 89%                 | 6%                        | 48.798 zł                                              |
| 17. |                   | Jasło                                              | p         | 36.708             | 8,4%                | 4.620                                             | 13%                                            | 19                             | 243                                                                               | 197                                   | 31             | 166            | 107                | 89%                 | 1%                        | 91.675 zł                                              |
| 18. | Podlaskie         | Hajnówka                                           | pn        | 22.177             | 12,3%               | 2.928                                             | 13%                                            | 9                              | 325                                                                               | 58                                    | 0              | 58             | 58                 | 100%                | 9%                        | 75.688 zł                                              |
| 19. |                   | Łapy                                               | pn        | 22.414             | 18,2%               | 3.214                                             | 14%                                            | 12                             | 268                                                                               | 285                                   | 285            | 0              | 285                | 88%                 | 24%                       | 24.885 zł                                              |
| 20. |                   | Łomża                                              | pn        | 60.876             | 16,8%               | 2.608                                             | 4%                                             | 31                             | 84                                                                                | 320                                   | 320            | 0              | 263                | 90%                 | 2%                        | 251.147 zł                                             |
| 21. |                   | Suwałki                                            | p         | 68.210             | 13,0%               | 7.375                                             | 11%                                            | 49                             | 151                                                                               | 592                                   | 300            | 292            | 292                | 88%                 | 16%                       | 7.975 zł                                               |
| 22. |                   | Wasilków                                           | pn        | 14.603             | 18,2%               | 1218                                              | 8%                                             | 6                              | 203                                                                               | 55                                    | 13             | 42             | 55                 | 96%                 | 30%                       | 133.591 zł                                             |
| 23. | Śląskie           | Koziegłowy                                         | pn        | 14.309             | 19,3%               | 765                                               | 5%                                             | 6                              | 128                                                                               | 79                                    | 3              | 76             | 40                 | 81%                 | 34%                       | 25.708 zł                                              |
| 24. |                   | Pszczyna                                           | pn        | 50.614             | 5,6%                | 1.807                                             | 4%                                             | 16                             | 113                                                                               | 96                                    | 34             | 62             | 67                 | 86%                 | 28%                       | 17.022 zł                                              |
| 25. |                   | Siemianowice                                       | pn        | 67.951             | 14,3%               | 6.144                                             | 9%                                             | 40                             | 154                                                                               | 386                                   | 321            | 65             | 268                | 76%                 | 23%                       | 21.336 zł                                              |
| 26. |                   | Żywiec                                             | pn        | 31.855             | 15,4%               | 725                                               | 2%                                             | 14                             | 52                                                                                | 87                                    | 47             | 40             | 40                 | 86%                 | 36%                       | 23.587 zł                                              |
| 27. | Świętokrzyskie    | Masłów                                             | pn        | 10.414             | 8,9%                | 904                                               | 9%                                             | 5                              | 181                                                                               | 116                                   | 85             | 31             | 116                | 98%                 | 13%                       | 16.273 zł                                              |
| 28. |                   | Busko-Zdrój                                        | pn        | 32.641             | 7,5%                | 2.729                                             | 8%                                             | 16                             | 171                                                                               | 419                                   | 414            | 5              | 269                | 97%                 | 18%                       | 17.309 zł                                              |
| 29. |                   | Kielce                                             | pn        | 195.214            | 10,7%               | 16.141                                            | 8%                                             | 136                            | 119                                                                               | 1.099                                 | 509            | 590            | 414                | 81%                 | 10%                       | 28.216 zł                                              |
| 30. |                   | Radom                                              | pn        | 220.062            | 22,6%               | 8.763                                             | 4%                                             | 118                            | 74                                                                                | 891                                   | 301            | 590            | 288                | 57%                 | 11%                       | 48.157 zł                                              |

| Lp. | Województwo             | Jednostka kontrolowana<br>(OPS, MOPS, GOPS, MGOPS) | Ocena NIK | Liczba mieszkańców | Wskaźnik bezrobocia | Liczba osób korzystających<br>z pomocy społecznej | Wskaźnik osób korzystających<br>z pomocy społ. | Liczba pracowników socjalnych | Liczba beneficjentów pomocy<br>społecznej przypadających<br>na pracow. socjalnego | Kontrakty socjalne<br>razem 2011–2012 | Kontrakt typ A | Kontrakt typ B | w tym w ramach EFS | Wskaźnik ukończenia | Wskaźnik usamodzielnienia | Koszt w przeliczeniu na jedną<br>osobę usamodzielnioną |
|-----|-------------------------|----------------------------------------------------|-----------|--------------------|---------------------|---------------------------------------------------|------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|----------------|----------------|--------------------|---------------------|---------------------------|--------------------------------------------------------|
| 31. | Warmińsko-<br>mazurskie | Braniewo                                           | pn        | 6.505              | 32,0%               | 1.343                                             | 21%                                            | 6                             | 224                                                                               | 55                                    | 55             | 0              | 55                 | 96%                 | 26%                       | 23.993 zł                                              |
| 32. |                         | Mszanowo                                           | p         | 8.406              | 22,2%               | 1.808                                             | 22%                                            | 5                             | 362                                                                               | 62                                    | 19             | 43             | 61                 | 90%                 | 43%                       | 7.794 zł                                               |
| 33. |                         | Bartoszyce                                         | p         | 25.266             | 29,7%               | 2.049                                             | 8%                                             | 18                            | 114                                                                               | 264                                   | 38             | 226            | 220                | 75%                 | 15%                       | 36.754 zł                                              |
| 34. |                         | Giżycko                                            | p         | 29.309             | 18,6%               | 1.848                                             | 6%                                             | 15                            | 123                                                                               | 87                                    | 0              | 87             | 87                 | 95%                 | 6%                        | 32.646 zł                                              |
| 35. |                         | Olsztyn                                            | p         | 175.482            | 8,3%                | 13.184                                            | 8%                                             | 99                            | 133                                                                               | 826                                   | 434            | 392            | 763                | 96%                 | 24%                       | 12.809 zł                                              |

p – ocena pozytywna, pn – ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości; M – województwo mazowieckie.

## Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz.182 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2013 r., poz. 674 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz.526 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. 2013 r., poz.885 ze zm.);
5. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).
6. Rozporządzenie Ministra Pracy i polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego (Dz. U. Nr 218, poz.1439).
7. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 8 czerwca 2012 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. z 2012 r., poz. 712).
8. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 stycznia 2011 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego (Dz. U. Nr 27, poz. 138) – uchylone z dniem 2 lipca 2012 r.
9. Wytyczne Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2009 r. dla powiatowych urzędów pracy i ośrodków pomocy społecznej w zakresie współpracy przy podejmowaniu działań na rzecz osób bezrobotnych, korzystających ze świadczeń pomocy społecznej.

## Wykaz organów, którym przekazano informację

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
5. Komisja Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP
6. Komisja Rodziny i Polityki Społecznej Senatu RP
7. Prezes Rady Ministrów
8. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
9. Rzecznik Praw Obywatelskich
10. Szef Kancelarii Prezydenta RP
11. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
12. Szef Kancelarii Sejmu RP
13. Szef Kancelarii Senatu RP
14. Minister Pracy i Polityki Społecznej
15. Wojewodowie
16. Marszałkowie województw





MINISTER  
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

DPS.II.073.46.8451/2013

Warszawa, dnia 25 listopada 2013

**Pan**  
**Wojciech Misiąg**  
**Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli**

*Szanowny Panie Prezesie*

W nawiązaniu do pisma z dnia 12 listopada 2013r. znak KPS-4101-04-00/2013 w sprawie *Informacji o wynikach kontroli Realizacji kontraktów socjalnych przez miejskie i gminne ośrodki pomocy społecznej* uprzejmie informuję, że zgodnie z dyspozycją ustawową zawartą w art. 108 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r. poz. 182 i 509) minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego został zobowiązany do określenia „wzoru kontraktu socjalnego”. Zadanie to zostało zrealizowane rozporządzeniem Ministra Polityki Społecznej z dnia 1 marca 2005r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego (Dz. U. Nr 42, poz. 409). W tym także roku z inicjatywy Ministerstwa Polityki Społecznej w specjalistycznym kwartalniku „Praca Socjalna” w numerze 3/2005 został opublikowany materiał pt. „Kontrakt socjalny. Przewodnik dla pracowników socjalnych ośrodków pomocy społecznej”. Natomiast minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego nie posiada prawnej możliwości ścisłego określenia sposobu ustalania zakresu kontraktu socjalnego oraz określenia szczegółowych wytycznych dotyczących realizacji kontraktów socjalnych. W ocenie resortu działanie takie mogłoby ograniczać możliwości stosowania kontraktu socjalnego w codziennej pracy pracowników socjalnych.

Wzór aktualnego kontraktu socjalnego został przygotowany w roku 2010 w związku z nowelizacją ustawy o pomocy społecznej w zakresie art. 108. Nie została zmieniona jednak dyspozycja ustawowa tj. konieczność określenia przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego wyłącznie wzoru kontraktu socjalnego. W roku 2010 Minister Pracy i Polityki Społecznej określił wzór kontraktu socjalnego biorąc pod uwagę znowelizowany zapis art. 108 ustawy o pomocy społecznej. Wzór kontraktu socjalnego został dostosowany także do przepisów art. 49 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2013 r. poz. 674 - tj. z późn. zm.). We wzorze kontraktu socjalnego przewidziana została możliwość realizacji działań finansowanych z różnych źródeł oraz, na ile to było możliwe, zostały wprowadzone odnośniki ułatwiające zawodowej kadrze pomocy społecznej zawieranie kontraktów socjalnych. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że kontrakt socjalny został pomyślany jako narzędzie mające umożliwić osiągnięcie różnorodnych tzw. miękkich rezultatów przez klientów pomocy społecznej w ramach systemu pomocy społecznej i działań określonych ustawą o pomocy społecznej.

Kontrakt socjalny zgodnie z przepisem art. 108 ust. 1 może być jedynie narzędziem, którym dysponują pracownicy socjalni „w celu określenia sposobu współdziałania w rozwiązywaniu problemów osoby lub rodziny znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej pracownik socjalny zatrudniony w ośrodku pomocy społecznej lub w powiatowym centrum pomocy rodzinie może zawrzeć kontrakt socjalny z tą osobą lub rodziną, w celu wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu”. Trudno jest założyć, że samo podpisanie i realizacja kontraktu socjalnego doprowadzi do trwałego efektu jakim, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli jest usamodzielnienie się osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej lub osób kierowanych do jednostek organizacyjnych pomocy społecznej na podstawie przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy tj. osób bezrobotnych. W przypadku tych ostatnich działania publicznych służb zatrudnienia, dysponujących daleko większym instrumentem działań oraz środkami finansowymi, nie przyniosły rezultatu i osoby te jako bezrobotne zostały zgodnie z przepisami prawa skierowane do ośrodków pomocy społecznej w celu zawarcia kontraktu socjalnego.

W ocenie resortu kontrakt socjalny nie jest i nie może być instrumentem swoistego wymuszania działań klientów pomocy społecznej. Jest on instrumentem wspierającym działanie zawodowej kadry pomocy społecznej w pomocy klientom pomocy społecznej w rozwiązywaniu ich problemów socjalno - bytowych, rodzinnych, życiowych tak, aby oni sami mogli zmienić swoją niekorzystną sytuację życiową. Takiemu celowi służą przywołane w Informacji Najwyższej Izby Kontroli zapisy art. 11 ustawy o pomocy społecznej. Nie można bowiem stosować „karania” członków rodziny, poprzez odbieranie im świadczeń pomocy społecznej, za postępowanie jednego z nich. Jednocześnie w ocenie resortu pracy i polityki społecznej możliwości jakimi dysponuje pracownik socjalny, a które zostały określone w cytowanym artykule ustawy, w przypadku współpracy z pracownikiem socjalnym, nie mogą całkowicie pozbawiać takich osób prawa do świadczeń pomocy społecznej realizowanych przez władzę publiczną tj. m. in. samorządy terytorialne.

W ocenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej różna liczba kontraktów socjalnych zawieranych w poszczególnych ośrodkach pomocy społecznej wynikać może z m.in. potrzeb w tym zakresie, stopnia profesjonalizmu pracowników socjalnych, możliwości lokalnego rynku pracy, aktywności samych klientów pomocy społecznej, możliwości finansowych gmin oraz innych występujących lokalnie warunków i możliwości stworzonych przez inne instytucje i organizacje działające w sferze pomocy społecznej. Powyższe czynniki mają także duży wpływ na możliwość pełnej i skutecznej realizacji kontraktów socjalnych w gminach.

Pragnę zwrócić uwagę, że jednostki pomocy społecznej są jednostkami samorządu terytorialnego i to na organie (wójcie, burmistrzu, prezydencie miasta) ciąży obowiązek zapewnienia właściwych warunków pracy zawodowej kadry pomocy społecznej. Pracownicy socjalni są także pracownikami samorządowymi. Rolą administracji rządowej, w tym ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego, jest zapewnienie odpowiednich przepisów prawnych, które umożliwiają realizację zadań, w tym przypadku zadań określonych ustawą o pomocy społecznej. Służy temu wskaźnik zatrudnienia pracowników socjalnych w odniesieniu do liczby ludności. Zgodnie z art. 110 ust. 11 wynosi on obecnie 1 pracownik socjalny na 2000 mieszkańców. Jednocześnie biorąc pod uwagę konieczność zwiększenia skuteczności

działań pracowników socjalnych w cytowanym art. 110 wprowadzono ust. 11 w brzmieniu:

*„11. Ośrodek pomocy społecznej zatrudnia pracowników socjalnych proporcjonalnie do liczby ludności gminy w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na 2000 mieszkańców lub proporcjonalnie do liczby rodzin i osób samotnie gospodarujących, objętych pracą socjalną w stosunku jeden pracownik socjalny zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy na nie więcej niż 50 rodzin i osób samotnie gospodarujących.”* - przepis wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2015r. Wprowadzona tym przepisem zmiana, w moim przekonaniu, wpłynie znacząco na możliwości realizacji pracy socjalnej, która to, z czego resort zdaje sobie sprawę, jest obecnie bardzo utrudniona ze względu na różnorodność zadań realizowanych przez samorządowe jednostki pomocy społecznej, a wynikających nie tylko z ustawy o pomocy społecznej.

Należy zauważyć ponadto, że w celu wzmocnienia skuteczności kontraktu socjalnego jako elementu pracy socjalnej wprowadzono w 2011 r. zmiany do art.38 oraz dodano art.39a ustawy. Wprowadzone zmiany z jednej strony miały na celu dodatkowe zachęcenie osób, które miały zawarty kontrakt socjalny do podejmowania zatrudnienia, a z drugiej strony dały możliwość przyznawania ośrodkom pomocy społecznej zasiłków celowych na cele (niekoniecznie bytowe) związane z realizacją postanowień kontraktu socjalnego.

Instrumenty prawne w jakie wyposażeni zostali pracownicy socjalni w zakresie kontraktów socjalnych w ocenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej nie wymagają wprowadzenia znaczących zmian. Skuteczność zawieranych kontraktów socjalnych zależy przede wszystkim od czynników pozaprawnych – zależnych od ośrodków pomocy społecznej (stopnia profesjonalizmu, wykszolenia, wynagrodzenia i liczby zatrudnionej kadry) oraz niezależnych od ośrodków pomocy społecznej (np. spadek bezrobocia, wysoki wzrost gospodarczy, skuteczne działania urzędów pracy ).

Należy pamiętać, że możliwości ingerencji ministra właściwego do spraw zabezpieczanie społecznego w kwestie samorządów terytorialnych są ograniczone i wynikają one z odpowiednich w tym zakresie przepisów prawa.

Zagadnienie współpracy między pracownikami jednostek organizacyjnych pomocy społecznej a pracownikami publicznych służb zatrudnienia zostało unormowane w dwóch aktach prawnych tj. ustawie z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej i ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. W ustawie o pomocy społecznej pośrednio w art. 119 ust. 1 pkt 4, a bezpośrednio w ustawie o zatrudnieniu i instytucjach rynku pracy w art. 50 ust. 3. Tu także zawarty został zakres współpracy pomiędzy tymi dwoma służbami mającymi działać m. in. w zakresie przeciwdziałania bezrobociu. Trudno o bardziej mocne, niż zapisy ustawowe, wskazanie na konieczność współpracy pomiędzy służbami samorządów terytorialnych. Ustawodawca ani w ustawie o pomocy społecznej, ani w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy nie przewidział dyspozycji ustawowej dla Ministra Pracy i Polityki Społecznej do prawnego uregulowania zasad współpracy pomiędzy tymi jednostkami organizacyjnymi samorządów terytorialnych. Trudno w takiej sytuacji oczekiwać, że administracja rządowa, w drodze np. wytycznych, powinna uregulować zasady współpracy jednostek organizacyjnych samorządów terytorialnych. W ocenie resortu pracy i polityki społecznej zasady takiej współpracy powinny być wypracowane przez władze samorządowe na poziomie samorządów lokalnych.

Pragnę poinformować także, że minister do spraw zabezpieczenia społecznego zgodnie z obowiązującymi, w zakresie prowadzenia badań statystycznych przepisami prawa gromadzi dane statystyczne dotyczące liczby realizowanych kontraktów socjalnych oraz liczby osób objętych kontraktami socjalnymi. Zakres prowadzenia badań statystycznych wynika z określonego w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 września 2013r. w sprawie określenia wzorów formularzy statystycznych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzoru kwestionariuszy i ankiet statystycznych w badaniach statystycznych statystyki publicznej na rok 2013 (Dz. U. z 2013 r. poz. 1223) wzoru „*Sprawozdania rocznego/półrocznego z udzielonych świadczeń pomocy społecznej - pieniężnych, w naturze i usługach - MPiPS - 03*”. Natomiast obowiązek badań statystycznych prowadzonych w obszarze pomocy społecznej wynika z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2012 r.

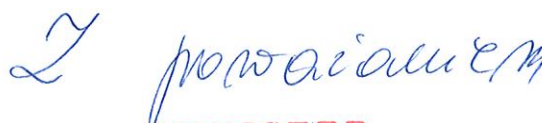
w sprawie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2013 (Dz. U. z 20012r. poz. 1391 ze zmianami).

Pragnę wyjaśnić także, że za realizację zadań wynikających z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, w tym wydatkowanie środków finansowych w zakresie realizowanych projektów, odpowiadają samorządowe władze regionów tj. Regionalne Ośrodki Polityki Społecznej realizujące zadania samorządu województwa w zakresie pomocy społecznej.

Dodatkowo uprzejmie informuję, że przygotowane w resorcie pracy i polityki społecznej założenia do zmiany ustawy o pomocy społecznej przewidują wprowadzenie rozwiązań mających na celu odciążenie kadry pomocy społecznej od zadań o charakterze administracyjnym poprzez rozdzielenie pracy socjalnej od procesu wydawania decyzji administracyjnych - projekt założeń konsultowany jest w partnerami społecznymi i resortami.

Biorąc pod uwagę ustalenia Najwyższej Izby Kontroli przedstawione w „*Informacji o wynikach kontroli Realizacji kontraktów socjalnych przez miejskie i gminne ośrodki pomocy społecznej*” uprzejmie informuję Pana Prezesa, że Informację przekażę do wszystkich Dyrektorów Wydziałów Polityki Społecznej Urzędów Wojewódzkich z prośbą o zwrócenie szczególnej uwagi, podczas działań kontrolnych służb wojewodów wynikających z art. 22 pkt 8 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej, na problematykę realizacji kontraktów socjalnych, w tym m.in. w zakresie organizacji i skuteczności szkoleń w powiązaniu z lokalnym rynkiem pracy, skutecznym wykorzystaniem posiadanych środków finansowych, przez zawodową kadrę pomocy społecznej jednostek organizacyjnych samorządów terytorialnych.

Informacja ta zostanie przekazana także do Dyrektorów Regionalnych Ośrodków Polityki Społecznej z prośbą o stosowne jej wykorzystanie w ramach projektów realizowanych ze środków finansowych Unii Europejskiej, w których stosowany jest instrument kontraktu socjalnego.

  
**MINISTER**  
z up.   
**Elżbieta Świderek**  
**Podsekretarz Stanu**



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

KPS-4101-01-00/2013

Warszawa, 5 grudnia 2013 r.

OPINIA  
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli

do przedstawionego przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej Pana Władysława Kosiniaka-Kamysza stanowiska do *Informacji o wynikach kontroli realizacji kontraktów socjalnych przez miejskie i gminne ośrodki pomocy społecznej*.

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. Nr 82, ze zm.) przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 listopada 2013 r. w sprawie *Informacji o wynikach kontroli realizacji kontraktów socjalnych przez miejskie i gminne ośrodki pomocy społecznej*.

Najwyższa Izba Kontroli z satysfakcją przyjęła decyzję Ministra o upowszechnieniu wyników przeprowadzonej przez NIK kontroli wśród wojewódzkich i regionalnych służb pomocy społecznej.

Jednocześnie, w nawiązaniu do przedstawionego w stanowisku problemu braku uprawnień Ministra do realizacji wskazanych w *Informacji* działań, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w świetle obowiązującego prawa Minister Pracy i Polityki Społecznej jest organem uprawnionym do podejmowania i inicjowania działań w omawianym zakresie. Uprawnienia te wynikają, po pierwsze, z ustawy o działach administracji rządowej, zgodnie z którą minister kierujący działem zabezpieczenie społeczne podejmuje inicjatywy w zakresie spraw objętych tym działem, w tym kształtowanie polityki dotyczącej pomocy społecznej<sup>1</sup>, a po drugie, z wewnętrznych aktów prawnych regulujących funkcjonowanie Ministerstwa. Zadanie kształtowania polityki dotyczącej pomocy społecznej i koordynacja przygotowania standardów w tej sferze, jak również monitorowanie wdrażanych rozwiązań zostało wprost przypisane członkowi kierownictwa MPiPS<sup>2</sup>. Ponadto jednostkom organizacyjnym Ministerstwa przypisano m.in. obowiązki w zakresie monitorowania sposobu realizacji zadań pomocy społecznej wykonywanych przez samorządy i jednostki organizacyjne pomocy społecznej, tworzenia i doskonalenia standardów usług w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, a także monitorowania ich wdrażania, jak również udzielania merytorycznej pomocy samorządom oraz jednostkom organizacyjnym pomocy społecznej w realizacji programów oraz zadań z zakresu pomocy społecznej.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Art. 31 ust. 1 pkt 10 oraz 34 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej [Dz.U. z 2013 r. poz. 743 (tj.) ze zm.].

<sup>2</sup> § 8 pkt 1 Zarządzenia nr 22 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 lipca 2013 r. w sprawie zakresów czynności członków kierownictwa MPiPS.

<sup>3</sup> § 25 ust. 2, pkt 5, 6, 29 Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, wprowadzonego zarządzeniem nr 21 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 27 czerwca 2013 roku.