



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Kielcach

LKI-4101-01-02/2013  
P/13/102

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

|                                     |                                                                                                                                   |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Numer i tytuł kontroli              | P/13/102 - Realizacja kontraktów socjalnych przez miejskie i gminne ośrodki pomocy społecznej.                                    |
| Okres objęty kontrolą               | Od 1 stycznia 2011 r. do 2013 r. (do zakończenia kontroli).                                                                       |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.                                                                                    |
| Kontroler                           | Grzegorz Walendzik, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 84719 z dnia 8 marca 2013 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2] |
| Jednostka kontrolowana              | Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Radomiu (dalej: MOPS lub Ośrodek), ul. Limanowskiego 124, 26-600 Radom.                       |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Halina Janiszek, Dyrektor MOPS. [Dowód: akta kontroli str. 3]                                                                     |

## II. Ocena kontrolowanej działalności

|                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ocena ogólna               | Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, <sup>1</sup> mimo stwierdzonych nieprawidłowości, zawieranie i realizację kontraktów socjalnych.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Uzasadnienie oceny ogólnej | <p>MOPS w latach 2011-2012 prawidłowo organizował i prowadził kontrakty socjalne, wykorzystując je jako formę aktywizacji osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, biernych zawodowo i zagrożonych wykluczeniem społecznym. Pracownicy socjalni dokonywali właściwej diagnozy w typowaniu osób do kontraktu, współpracowali z nimi przy redagowaniu umów, razem je podpisywali oraz również razem dokonywali oceny działań ustalonych w kontraktach.</p> <p>MOPS prawidłowo realizował i rozliczał projekt systemowy „Aktywność szansą na lepsze jutro” w ramach Poddziałania 7.1.1 – Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji przez ośrodki pomocy społecznej Działania 7.1 Priorytetu VII Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, w ramach którego realizowano kontrakty socjalne.</p> <p>Za nieprawidłowe należy uznać prowadzenie (w ramach kontraktów socjalnych) kursów i szkoleń podnoszących kwalifikacje zawodowe uczestników w zawodach nadwyżkowych lub z minimalnymi szansami na znalezienie pracy. Ostateczne efekty realizacji kontraktów, którymi z założenia powinno być usamodzielnienie się ich uczestników należy uznać za niezadawalające. W wyniku zawartych w badanym okresie kontraktów socjalnych, usamodzielniało się 60 (6,3%) ich uczestników, a średni koszt ich usamodzielnienia się wynosił 48.157 zł na jedną osobę.</p> <p>MOPS nie utrzymywał kontaktów z uczestnikami kontraktów socjalnych, poza osobami, które ponownie były jego podopiecznymi.</p> |

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

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu  
faktycznego

1.1. MOPS realizuje zadania z zakresu pomocy społecznej w mieście Radomiu. Jedną z jego komórek organizacyjnych jest Dział Pracy Socjalnej, w skład którego wchodzi 10 Zespołów Pracy Socjalnej, obejmujących swoim działaniem poszczególne rejony miasta. Funkcję kierownika Działu w okresie objętym kontrolą pełniła Małgorzata Gębska.

Dział Pracy Socjalnej odpowiada m.in. za prowadzenia pracy socjalnej w celu wspomagania osób i rodzin wymagających pomocy w osiągnięciu pełnej aktywności społecznej. Jednym z narzędzi w prowadzeniu pracy socjalnej realizowanym przez ten Dział był kontrakt socjalny, podpisywany z osobami objętymi pomocą społeczną. [Dowód: akta kontroli str. 4-70]

Zgodnie z art. 16 a ustawy o pomocy społecznej, MOPS w 2012 r. sporządził ocenę zasobów pomocy społecznej. W ww. ocenie zasobów zostały również uwzględnione wskaźniki dotyczące kontraktów socjalnych za lata 2009 – 2011 oraz prognoza na rok 2012. W 2013 r. rozpoczęto przygotowywania do kolejnej oceny zasobów, na podstawie analizy dokonywanej w ubiegłym roku.

Z wyjaśnień kierownika Działu Pracy Socjalnej Małgorzaty Gębskiej wynika, że prognoza ilości kontraktów na kolejny rok jest przygotowywana w oparciu o rok poprzedni. W jej przekonaniu, nie ma możliwości zaplanowania większej czy mniejszej ilości kontraktów socjalnych z uwagi na fakt, iż kontrakt socjalny jest narzędziem wykorzystywanym w pracy socjalnej, które powinno wynikać z indywidualnych, bieżących potrzeb i problemów osób lub rodzin. *Konieczność zastosowania kontraktu w prowadzonej pracy socjalnej należy do decyzji pracownika socjalnego, który dokonuje oceny dotyczącej konieczności jego zastosowania. Ponadto wymagana jest akceptacja klienta, o zawarciu kontraktu powinien decydować pracownik socjalny wspólnie z klientem. W przypadku stwierdzenia zasadności zawarcia kontraktu pracownicy socjalni na bieżąco podejmują decyzję o jego zawarciu.* [Dowód: akta kontroli str. 163] 183-184 72-73

Zgodnie z art.16b ww. ustawy, MOPS opracował *Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Radomia na lata 2011-2015*, która została przyjęta uchwałą Rady Miejskiej w Radomiu w dniu 30 grudnia 2010 r. W ww. *Strategii* przedstawiono sposoby rozwiązywania istniejących problemów społecznych. Głównym narzędziem stosowanym w celu dokonania pozytywnych zmian w mieście miała być praca socjalna, polegająca na udzielaniu pomocy wszystkim, którzy *nie posiadają środków do egzystencji godnej człowieka*. Ze strategii wynika, że nadzór nad realizacją całości zadań założonych w strategii jest prowadzony przez Dyrektora MOPS, a nad realizacją poszczególnych zadań – kierownicy jednostek samorządowych miasta Radom oraz kierownicy komórek organizacyjnych Urzędu Miasta. Realizacja zadań, wynikających ze strategii dla poszczególnych jednostek podlega stałej ocenie i jest dokonywana przez MOPS na podstawie analizy raportów sporządzanych corocznie w ramach prowadzonego monitoringu. MOPS na początku każdego roku występuje do poszczególnych jednostek o przygotowanie sprawozdania z realizacji poszczególnych zadań. Ostatnie sprawozdanie zostało przedstawione Radzie Miejskiej w Radomiu i przyjęte przez nią na sesji w dniu 26 marca 2013 roku. [Dowód: akta kontroli str. 106-144, 162]

Wskaźnik bezrobocia w mieście Radomiu na koniec 2011 r. wynosił 21,7%, a na koniec 2012 r. 22,6% (na 220 tys. mieszkańców). W analogicznym okresie z pomocy społecznej korzystało 9.124 i 8.763 osoby. W 2011 r. zawarto tylko 439 kontraktów socjalnych, w tym 124 kontrakty socjalne typu A (w zakresie rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej), 212 kontraktów typu B (w celu wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu - dotyczyło osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, o których mowa w art. 49 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach

rynku pracy<sup>2</sup>). W I połowie 2012 r. zawarto 295 kontraktów socjalnych (143 typu A i 147 typu B), a w II połowie 2012 r. 236 kontraktów (177 typu A i 59 typu B). [Dowód: akta kontroli str. 182-]

1.2. W MOPS nie wprowadzono procedur zawierania kontraktów socjalnych. W Ośrodku nie ustanowiono formalnie także procedury selekcji kandydatów do kontraktów socjalnych. Wynikało to z przyjętego sposobu zawierania kontraktów socjalnych. Kontrakty socjalne zawierali bezpośrednio pracownicy socjalni (zatrudnieni w jednym z 10 Zespołów Pracy Socjalnej), którzy uznawali za zasadne aktywizowanie klienta z wykorzystaniem tego narzędzia. W przypadku naboru do projektu systemowego, rekrutacja uczestników prowadzona była przez pracowników socjalnych na podstawie analizy akt oraz indywidualnych rozmów z klientami. Pod uwagę brano m.in., czy klient wcześniej nie uczestniczył w tego typu projektach. Pracownicy socjalni przygotowywali listy uczestników (w tym listy rezerwowe), wybierając osoby, które nie były w stanie samodzielnie poradzić sobie z problemami, mające duże trudności z aktywnością zawodową i społeczną. Przed wyborem, pracownicy socjalni dokonywali indywidualnej diagnozy potrzeb i predyspozycji każdej z osób obejmowanych tym wsparciem. [Dowód: akta kontroli str. 170]

W złożonym wyjaśnieniu kierownik Działu Pracy Socjalnej stwierdziła: *Możliwość korzystania z narzędzia kontraktu jest uregulowana w ustawie o pomocy społecznej, natomiast rozporządzenie określa zasady jego stosowania. Zapis zarówno ustawy jak i rozporządzenia jest na tyle jednoznaczny, że nie ma konieczności dodatkowej regulacji tej kwestii wewnętrzną procedurą. Należy również zauważyć, że każdy z pracowników socjalnych, starszych pracowników socjalnych, specjalistów pracy socjalnej ma zapisane w zakresie czynności stosowanie techniki kontraktu socjalnego.* [Dowód: akta kontroli str. 164]

Nadzór nad pracownikami socjalnymi w zakresie realizacji kontraktów socjalnych reguluje zarządzeniem nr 5/99 Dyrektora MOPS z dnia 26 marca 1999 roku. Na jego podstawie kierownicy Zespołów Pracy Socjalnej zostali upoważnieni do zatwierdzania planów pomocy oraz działań na rzecz rodzin i osób wymagających wsparcia MOPS. W zakresach ich czynności nałożono na nich obowiązek *akceptacji planu pomocy proponowanego przez pracownika, oraz ukierunkowywania pracowników w podjętych działaniach w zakresie prowadzonej pracy socjalnej.* W związku z tym, kierownicy zespołu dokonywali akceptacji wywiadów środowiskowych. Kierownicy zespołów każdorazowo akceptowali też plany pomocy i na bieżąco monitorowali ich zawieranie, pomimo że obowiązujący wzór kontraktu ustanowiony rozporządzeniem Ministra Polityki Społecznej z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie wzoru kontraktu socjalnego<sup>3</sup> tego nie przewidywał. W przypadku kontraktów socjalnych realizowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (POKL), dla realizowanego przez MOPS od 2008 r. projektu systemowego „Aktywność szansą na lepsze jutro”, podlegały one akceptacji zarówno przez kierownika zespołu, jak również i Dyrektora MOPS. Było to zgodne z punktem 5.3, podpunktem 12 zasad przygotowywania, realizacji i rozliczania projektów systemowych z którego wynika, że *wydatki są realizowane za zgodą kierownika ośrodka pomocy społecznej lub kierownika powiatowego centrum pomocy rodzinie na podstawie projektu kontraktu socjalnego.* [Dowód: akta kontroli str. 179]

Na dzień 31 grudnia 2012 r. w MOPS zatrudnionych było 118 pracowników socjalnych (124 na koniec 2011 r.), na 220.062 mieszkańców Radomia (według stanu na koniec I półrocza 2012 r.). W związku z tym, średnio na jednego pracownika socjalnego przypadało 1.865 mieszkańców, co oznacza spełnienie standardu zatrudnienia pracowników socjalnych wynikającego z art. 110 ustawy o pomocy społecznej (jeden pracownik socjalny w jego rejonie opiekuńczym powinien przypadać na 2 tys. mieszkańców). [Dowód: akta kontroli str. 167]

W badanym okresie Prezydent Miasta nie przeprowadzał w MOPS kontroli systemu kontraktów socjalnych oraz współpracy w tym obszarze z właściwym urzędem pracy. W MOPS nie przeprowadzano w tym zakresie także audytu wewnętrznego. [Dowód: akta kontroli str. 88, 165]

---

<sup>2</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.).

<sup>3</sup> Dz. U. z 2010 r. Nr 218, poz. 1439.

Dyrektor MOPS, Halina Janiszek w sposób następujący przedstawiła problemy występujące w zakresie skutecznego wykorzystania kontraktu socjalnego:

*Problemy, jakie występują w zakresie skutecznego wykorzystania kontraktu socjalnego należy rozpatrywać na różnych płaszczyznach, z uwzględnieniem celów jakie są do osiągnięcia. Pierwszą bardzo ważną barierą jest samo narzędzie. Kontrakt socjalny zgodnie z zasadami obowiązującymi w pracy socjalnej powinien być umową partnerską pomiędzy pracownikiem socjalnym a klientem. Wychodząc z takiego założenia winien być zrozumiały dla obydwu stron. Klienci, z którymi zawierane są kontrakty bardzo często są osobami z niskim wykształceniem, mającymi trudności z jego zrozumieniem. Stąd też bardzo często mamy do czynienia z niechęcią do jego zawierania. Kontrakt jest bardzo dobrym narzędziem aktywizującym do działań, ale musi być zrozumiały i dostosowany do sprawności intelektualnej klienta – dlatego należałoby znacznie uprościć druk. Aktualnie techniczne sporządzenie kontraktu jest czasochłonne ze względu na konieczność odpowiedniego przygotowania klienta, aby mógł zrozumieć treść przygotowywanej umowy. Drugą bardzo istotną sprawą są możliwości osiągnięcia zakładanych celów, w przypadku kontraktu typu A korzystając z metody „małych kroków” możliwe jest szybsze ich osiągnięcie. Natomiast w przypadku kontraktu typu B skierowanego do bezrobotnych klientów jest to o wiele trudniejsze. Przeszkodą bowiem w osiągnięciu dalekosiężnego celu jakim jest podjęcie pracy i w konsekwencji usamodzielnienie się, jest utrzymujący się wysoki poziom bezrobocia w Radomiu i okolicy – aktualnie 22,6%. Zrealizowanie kontraktu aktywizującego przez osobę bezrobotną przy braku skutecznych możliwości włączenia go w rynek pracy powoduje, że klient traci wiarę w siebie i w możliwość zmiany w swoim życiu. Oczywiście, gdy celem kontraktu jest podniesienie kwalifikacji, czy umiejętności zawodowych pozytywne zakończenie kontraktu jest możliwe, ale nie daje gwarancji uzyskania pracy. Problemem jest również ograniczona możliwość sprawdzenia aktywności klientów w poszukiwaniu pracy za pośrednictwem PUP, klienci otrzymują bowiem wydruk z Urzędu na podstawie którego nie ma możliwości przekonania się o jego aktywności. Kolejnym problemem skutecznego wykorzystywania kontraktu są również ograniczone możliwości ponoszenia przez klienta konsekwencji w przypadku braku realizacji kontraktu lub odmowy podpisania. Wprawdzie zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy o pomocy społecznej istnieje możliwość odmówienia pomocy w przypadku zerwania kontraktu lub braku zgody na jego zawarcie, ale ust. 3 określa, że „w przypadku odmowy przyznania albo ograniczenia wysokości lub rozmiaru świadczeń z pomocy społecznej należy uwzględnić sytuację osób będących na utrzymaniu osoby ubiegającej się o świadczenie lub korzystającej ze świadczeń”. Taki zapis powoduje, że w przypadku złożonego odwołania Samorządowe Kolegium Odwoławcze często uchyla decyzje odmawiające pomocy powołując się właśnie na powyższy zapis. Jest to szczególnie istotne w odniesieniu do klientów z problemem alkoholowym, którzy w większości przypadków nie są skłonni przyznać się do swojego problemu, a podejmowana współpraca jest pozorna, mająca na celu wyłącznie otrzymanie pomocy. [Dowód: akta kontroli str. 166]*

1.3. MOPS od 2008 roku realizował projekt systemowy „Aktywność szansą na lepsze jutro” w ramach Poddziałania 7.1.1 – Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji przez ośrodki pomocy społecznej Działania 7.1 Priorytetu VII POKL. Zgodnie z dokumentem „Zasady przygotowania, realizacji i rozliczania projektów systemowych Ośrodków Pomocy Społecznej, Powiatowych Centrów Pomocy Rodzinie oraz Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013” Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, stanowiącym część Systemu Realizacji POKL niezależnie od sposobu realizacji zadań w ramach projektu wskazane było zawarcie pisemnego porozumienia z powiatowym urzędem pracy, określającego zasady współpracy w zakresie realizacji zadań na rzecz aktywnej integracji.

W dniu 2 marca 2009 roku zostało zawarte przez MOPS pisemne porozumienie (dalej: *Porozumienie*) z Powiatowym Urzędem Pracy w Radomiu (PUP) w sprawie współpracy w zakresie realizacji zadań na rzecz aktywnej integracji. W *Porozumieniu*, obowiązującym do 31 grudnia 2014 r. (po zmianach), ustalone zostały zasady współpracy oraz zapewnienie sprawnej wymiany informacji dotyczących osób bezrobotnych, zarejestrowanych w PUP i będących jednocześnie klientami MOPS, wobec których podejmowane są działania współfinansowane przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS)

w ramach POKL oraz zapewnienie tym osobom optymalnych możliwości aktywizacji. *Porozumienie* zawiera procedury związane z zawieraniem kontraktów socjalnych z uczestnikami biorącymi udział w projekcie oraz realizacją prac społecznie użytecznych na ich rzecz, wynikające ze zmiany ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>4</sup>.

W dniu 19 maja 2009 r. zawarto Aneks nr 1/2009 do *Porozumienia* (w kolejnych latach podpisane zostały następne aneksy), na podstawie którego MOPS w Radomiu na bieżąco tylko informuje PUP o osobach, z którymi podpisano kontrakt socjalny. Wykreślono z *Porozumienia* zapisy dotyczące wydawania osobie bezrobotnej przez PUP, na wniosek Ośrodka, skierowania do podpisania kontraktu socjalnego oraz zapis o utracie statusu bezrobotnego od następnego dnia po podpisaniu kontraktu.

Dyrektor MOPS w wyjaśnieniu stwierdziła: *Realizacja działań na rzecz uczestnika projektu w tej formie jest bardziej wymierna i efektywna, ponieważ fakt, że pomimo uczestnictwa w kontrakcie socjalnym nie jest on wyrejestrowany z bazy powiatowego Urzędu Pracy w Radomiu powoduje, że jest on zobligowany do realizacji zapisów kontraktu socjalnego, w którym w porozumieniu z pracownikiem ustala się zakres wsparcia i działania, jakie będą realizowane w ramach projektu, a jednocześnie nie ma przeszkód by korzystając z zasobów Powiatowego Urzędu Pracy poszukiwał w ten sposób zatrudnienia. Osoba, która podejmie zatrudnienie w ramach projektu i przerwie udział w nim, spełnia cel projektu, jakim jest aktywizacja społeczno-zawodowa i uznaje się tym samym, że zakończyła ona swój udział zgodnie z zaplanowaną ścieżką wsparcia.*

Również według Dyrektora MOPS: *Pozbawienie uczestnika projektu systemowego statusu bezrobotnego powodowało z kolei problem ze skierowaniem go do prac społecznie użytecznych, ponieważ Powiatowy Urząd Pracy w Radomiu stał na stanowisku, że do prac społecznie użytecznych zgodnie z art. 73 a ust. 1 ustawy może zostać skierowana osoba bezrobotna bez prawa do zasiłku i wstrzymał w związku z tym wydawanie skierowań do prac społecznie użytecznych dla uczestników projektu. Z uwagi na fakt, że prace społecznie użyteczne stanowią jedno z zadań projektu systemowego a zgodnie z zasadami konstruowania budżetu projektów systemowych zawartymi w „Zasadach przygotowania...” wydatki w ramach tego zadania zawsze stanowią wkład własny projektu brak realizacji prac społecznie użytecznych powodował ryzyko nie zrealizowania projektu systemowego, zarówno pod kątem realizacji zadań merytorycznych projektu, jak również jego budżetu. Ponadto pozbawienie uczestnika projektu statusu osoby bezrobotnej powodowało utratę „statusu” klienta urzędu pracy i zwalniało go z konieczności aktywnego poszukiwania pracy za pośrednictwem PUP. [Dowód: akta kontroli str. 96-105, 193-195]*

W związku z zawartym *Porozumieniem* MOPS nie występował do PUP o wydanie skierowania do kontraktu socjalnego dla indywidualnych klientów. Z powyższego porozumienia nie wynikał także obowiązek wydawania przez PUP skierowania do udziału w realizacji kontraktu w ramach POKL.

Według wyjaśnienia Dyrektora MOPS: *Pracownicy socjalni zawierając indywidualne kontrakty (poza POKL) często określają w nich konieczność kontaktowania się z PUP w celu uzyskania wsparcia doradcy zawodowego, podjęcia szkoleń, kursów, wyszukiwania ofert pracy itp. Zgodnie z art. 108 ustawy o pomocy społecznej kontrakt typu B może być zawarty na podstawie skierowania uzyskanego z PUP, ale nie musi. MOPS aktualnie przekazuje pisemną informację do PUP zawierającą listę uczestników, z którymi został zawarty kontrakt lub umowa w zakresie PAL realizowanych w projekcie systemowym POKL „Aktywność szansą na lepsze jutro”. Wynika to z porozumienia zawartego z PUP z dnia 2 marca 2009 roku, aneksowanego m.in. w dniu 12 kwietnia 2011 roku. [Dowód: akta kontroli str. 168]*

Także zdaniem Dyrektora MOPS, zgodnie z art. 108 ust.2 ustawy o pomocy społecznej, w przypadku osób bezrobotnych, o których mowa w art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy *podpisanie kontraktu socjalnego, w ramach, którego są realizowane działania na rzecz wzmocnienia aktywności osoby bezrobotnej, może być dokonywane na podstawie skierowania powiatowego urzędu pracy. Zdaniem Dyrektora, nie oznacza to obowiązku wystąpienia do PUP o wydanie skierowania do realizacji kontraktu. W związku z tym, tego typu kontrakt może być realizowany bez konieczności występowania*

---

<sup>4</sup> Dz. U z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.

do PUP. Jako jeden z istotnych względów braku występowania przez MOPS do PUP, w celu wydania skierowania do realizacji kontraktu podała, że wyrejestrowanie z PUP osoby skierowanej do kontraktu powoduje utratę statusu osoby bezrobotnej, natomiast zgodnie z art.38 ust.1 ustawy o pomocy społecznej zasiłek okresowy przysługuje „w szczególności ze względu na długotrwałą chorobę, niepełnosprawność, bezrobocie...”. Jej zdaniem, ustawodawca określając w przepisie przesłanki uzasadniające uzyskanie pomocy pozostawił otwarty katalog osób do niej uprawnionych. Oznacza to, że ustalenie przedmiotowego uprawnienia zostało wymienione w przepisie tylko przykładowo. Jednak w sytuacji, gdy organ przyznający świadczenia dysponuje ograniczonymi środkami finansowymi uprawnionym wydaje się twierdzenie, że osoby ubiegające się o świadczenie z powodu dysfunkcji wymienionej wprost w przepisie zasługują na szczególną ochronę i w pewnych sytuacjach mogą korzystać z pierwszeństwa. W takim przypadku osoby skierowane do kontraktu mogłyby mieć ograniczony dostęp do tej formy pomocy. [Dowód: akta kontroli str. 175-176]

MOPS nie potrafił wykazać w pełni, jakie działania (szczególne działania pomocowe) ze strony PUP były kierowane do uczestników kontraktów zawartych w latach 2011 - 2012 po ich zakończeniu. Stwierdzał natomiast, że nie było przypadków otrzymania oferty pracy. Ponadto PUP nie przekazywał bezpośrednio do MOPS żadnych informacji o objęciu pomocą ww. osób. [Dowód: akta kontroli str. 169]

Oprócz kontraktów socjalnych MOPS obejmował swoich klientów również innymi aktywnymi formami pomocy, o których mowa w ustawie o pomocy społecznej. Klienci MOPS byli uczestnikami Klubu Integracji Społecznej (21 osób w 2011 r. i 24 w 2012 r.) oraz byli kierowani do prac społecznie użytecznych (387 osób w 2011 r. i 393 osoby w 2012 r.). [Dowód: akta kontroli str. 183]

W latach 2011-2012, na początku każdego roku MOPS występował do PUP z zapytaniem o wskazanie zawodów deficytowych, poszukiwanych przez pracodawców -- pismo z dnia 4 stycznia 2011 roku znak DPS-0717/3/MG/11 oraz pismo z dnia 19 stycznia 2012 roku znak DPS- 0717/3/MG/12. Udzielone przez PUP odpowiedzi były, według wyjaśnienia kierownika Działu Pracy Socjalnej, podstawą do przedstawienia propozycji kursów i szkoleń dla osób realizujących kontrakty socjalne. Ponadto MOPS miał korzystać z wykazu zawodów deficytowych znajdujących się na stronie PUP. W związku z przygotowywanym planem szkoleń na dany rok, PUP co roku występował z zapytaniem do MOPS o przedstawienie propozycji tematów szkoleń, którymi zainteresowane są osoby bezrobotne, będące jego klientami. [Dowód: akta kontroli str. 180-181, 196-219]

1.4. W latach 2011-2012 MOPS zawarł odpowiednio 437 i 520 kontraktów socjalnych z osobami znajdującymi się w trudnej sytuacji życiowej, o których mowa w art. 108 ustawy o pomocy społecznej, wymagającymi wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. W okresie tym MOPS zawarł 227 kontraktów typu B z osobami znajdującymi się w szczególnej sytuacji na rynku pracy (według art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>5</sup>), tj. z osobami, które były bezrobotnymi do 25 roku życia, długotrwale bezrobotnymi albo po zakończeniu kontraktu socjalnego albo z kobietami, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka, bezrobotnymi powyżej 50 roku życia, bezrobotnymi bez kwalifikacji, doświadczenia zawodowego lub bez wykształcenia średniego, osobami bezrobotnymi samotnie wychowującymi co najmniej 1 dziecko do lat 18, osobami bezrobotnymi, które po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęły zatrudnienia oraz niepełnosprawnymi osobami bezrobotnymi. [Dowód: akta kontroli str. 186]

1.5. Dla oceny prawidłowości realizacji kontraktów socjalnych w 2011 r. i 2012 r. wybrano losowo dokumentację 40 z nich, z tego po 20 kontraktów z każdego roku (10 finansowanych ze środków własnych i 10 z EFS).

W wyniku ich analizy stwierdzono, że osoby, z którymi podpisywano kontrakty socjalne typu A znajdowały się w trudnej sytuacji życiowej. Byli to m.in. bezrobotni zarejestrowani w PUP bez prawa do zasiłku, osoby nadużywające alkoholu, osoby o nieustabilizowanej sytuacji rodzinnej i osoby niepełnosprawne. Osoby realizujące kontrakt socjalny typu B, w ramach

---

<sup>5</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.

środków EFS, znajdowały się w szczególnej sytuacji na rynku pracy i spełniały warunki do uczestnictwa w kontrakcie socjalnym na zasadach określonych w art. 108 ustawy o pomocy społecznej.

Każdy z 40 badanych kontraktów poprzedzony był przeprowadzeniem wywiadu środowiskowego lub uzupełnieniem dotychczasowego wywiadu, zgodnie z rozporządzeniami Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 stycznia 2011 r. i 8 czerwca 2012 r. w sprawie rodzinnego wywiadu środowiskowego<sup>6</sup>, które pozwalało na ocenę sytuacji życiowej i ustalenie planu pracy socjalnej, w tym wskazanie przyczyn trudnej sytuacji życiowej, możliwości pozwalających na rozwiązanie tej sytuacji.

Badane kontrakty sporządzone były przez pracowników socjalnych odręcznie, z podaniem oceny ich sytuacji życiowej. Zawarte informacje w kontrakcie socjalnym były zgodne z danymi w przeprowadzonych wywiadach środowiskowych. Pracownicy socjalni z kandydatami do podpisania kontraktu ustalali cel główny i cele szczegółowe. Wyznaczali również działania pozwalających na osiągnięcie zamierzonych celów. Każdy kontrakt podlegał ocenie w zakresie realizacji zadań. Cele główne opisane w kontrakcie były realizowane w wyznaczonych terminach, co jednak nie skutkowało usamodzielnieniem się uczestnika kontraktu lub znalezieniem przez niego pracy.

Spośród 40 badanych kontraktów, w sześciu wprowadzono zmiany uzgodnione z realizującymi je osobami, w pięciu przypadkach stwierdzono brak notatek lub innych zapisów potwierdzających monitorowanie kontraktów w trakcie ich realizacji przez pracownika socjalnego (w dwóch przypadkach dotyczyło to bardzo krótkich, miesięcznych kontraktów), brak podpisu uczestnika kontraktu w części II A kontraktu (oceniającej osiągnięcie ustalonego celu), pomimo pozytywnej oceny kontraktu. Na 40 zrealizowanych kontraktów tylko w trzech wyznaczone cele nie zostały osiągnięte, a w kolejnych trzech oceniono ich częściowe wykonanie.

W przypadku wszystkich 40 badanych kontraktów socjalnych ich uczestnikom wypłacano zasiłki stałe, celowe lub na zakup obiadu, czy innej żywności. Łączna kwota wypłaconych zasiłków z badanej próby wyniosła 96.444 zł. [Dowód: akta kontroli str. 831-872]

Z 20 losowo wybranych kontraktów socjalnych typu A, zawartych w zakresie rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej wynika, że zostały one prawidłowo przygotowane. Dla kontraktów tego typu, jako cele główne wymieniano najczęściej wyeliminowanie problemu alkoholowego, utrzymywanie abstynencji oraz zwiększenie aktywności zawodowej. Za końcowy efekt uznawano zmianę postawy życiowej dotyczącej zaprzestania nadużywania alkoholu, zwiększenie szansy na podjęcie pracy, przezwyciężenie problemów opiekuńczo-wychowawczych, wzrost poczucia własnej wartości.

Z 20 losowo wybranych kontraktów socjalnych typu B, zawartych w ramach projektu systemowego „Aktywność szansą na lepsze jutro” wynika, że zostały one także prawidłowo przygotowane. Dla ww. kontraktów socjalnych wyznaczano cele główne, takie jak zwiększanie aktywności społecznej i zawodowej, podniesienie kompetencji społecznych i zawodowych i podjęcie pracy (sporadycznie). Ponadto wyznaczano szereg celów szczegółowych dotyczących wzrostu kompetencji, wiedzy, poczucia własnej wartości, integracji społecznej itp. [Dowód: akta kontroli str. 256-813]

W trakcie kontroli przeprowadzono ankietę wśród wybranych wcześniej 40 uczestników kontraktów socjalnych. Na wysłane pisma dotyczące wypełnienia ankiety związanej z realizacją kontraktów odpowiedziało 34 osoby. Z analizy ankiet wynika, że 32 (94%) osoby uznało, że w sposób prawidłowy i właściwie zostały określone cele kontraktu oraz sposób działania. Również 32 osoby (94%) za prawidłową uznały współpracę z pracownikiem socjalnym oraz udzielaną przez niego pomoc w trakcie realizacji kontraktu socjalnego. Siedem osób (21%) krótko i jednoznacznie stwierdziło, że nie udało im się przełamać trudnej sytuacji życiowej, przeciwnego zdania było dziewięć (25%), a pozostali udzielali odpowiedzi w sposób opisowy, podając często, że nie udało im się znaleźć pracy. Jednakże z większości odpowiedzi nie wynika, że ewentualna zmiana sytuacji życiowej osób ankietowanych spowodowana była usamodzielnieniem się lub znalezieniem pracy. Na potwierdzenie zmiany sytuacji życiowej niektóre osoby podawały, że w wyniku kontraktu nastąpiła poprawa ich pewności siebie oraz posiadają większe

<sup>6</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 27, poz. 138 i Dz. U. z 2012, poz. 712.

możliwości znalezienia pracy. Większość osób nie stwierdziła, aby realizacja kontraktu sprawiała im trudności (w szczególności kontraktów typu B), natomiast osoby realizujące kontrakt typu A w części podawały, jako trudność zachowanie abstynencji lub podjęcie systematycznego leczenia lub terapii. Z kolei, część osób realizujących kontrakty typu A za największe korzyści wynikające z kontraktu uznawała podjęcie terapii lub leczenia. Ankietowani w liczbie 20 osób (59%) nie wiedzieli, w jaki sposób można byłoby poprawić realizację kontraktów, ale ośmiu wprost podało, że po zrealizowaniu kontraktu powinna być możliwość podjęcia pracy lub stażu. [Dowód: akta kontroli str. 892-906]

Z ankiety przeprowadzonej wśród dwóch wybranych losowo pracowników socjalnych MOPS można dowiedzieć się o podejściu klientów pomocy społecznej do kontraktów socjalnych. Obydwaj stwierdzili, że niechętnie stosują to narzędzie. Według jednego z nich, w przypadku osób bezrobotnych kontrakt socjalny nie przynosi oczekiwanych efektów w związku z wysokim bezrobociem w mieście. W ocenie drugiego, zrealizowanie kontraktu aktywizującego bezrobotnego przy wysokiej stopie bezrobocia w mieście powoduje, że klient traci wiarę w siebie. Zderzenie chęci klienta, 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 negowanie przez potencjalnych pracodawców zdobytych przez klienta umiejętności w kursach i szkoleniach powoduje, że klient wycofuje się z aktywności, a nawet wykazuje cechy depresji. Zrealizowanie kontraktu nie daje klientowi realnych perspektyw na usamodzielnienie.

*Czy Pani/Pana zdaniem obowiązujące uregulowania prawne zapewniają wystarczające warunki do prowadzenia skutecznej działalności w zakresie realizacji kontraktów socjalnych? Jeżeli nie, jakie problemy występują w tym zakresie?* – na tego rodzaju pytania jeden z pracowników socjalnych udzielił obszernej odpowiedzi: *Ustawa o pomocy społecznej w art.11. ust 2 przewiduje możliwość odmówienia przyznania świadczenia, uchylecia decyzji o przyznaniu świadczenia lub wstrzymania świadczeń z pomocy społecznej w przypadku m.in. odmowy zawarcia kontraktu socjalnego, czy niedotrzymywania jego postanowień, ale jednocześnie przepis zawarty w ust. 2 tegoż artykułu ogranicza możliwość jego stosowania. Brak uregulowań dot. kontynuacji pracy z długotrwale bezrobotnym przez PUP po zrealizowaniu działań ustalonych w kontrakcie.*

Jeden z ankietowanych za najtrudniejszy etap uznał monitorowanie kontraktu socjalnego i uzasadnił to w następujący sposób: *Najtrudniejszym etapem jest monitorowanie realizacji kontraktu. W tym zakresie należy podkreślić, że zwiększająca się ilość zadań realizowanych przez pracownika socjalnego wynikających również z innych ustaw min. z przepisów Ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie („niebieskie karty” -- prowadzenie i dokumentowanie grup roboczych), Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Ustawy o świadczeniach rodzinnych, postępowań dotyczących oceny sytuacji dłużników alimentacyjnych, postępująca biurokratyzacja powoduje ograniczenie możliwości czasowych, co przekłada się na trudność monitorowania realizacji kontraktu zarówno w kontakcie z klientem jak i wskazanymi w ustaleniach kontraktu instytucjami i organizacjami.* [Dowód: akta kontroli str. 247-255]

1.6 Na podstawie wylosowanych 40 kontraktów socjalnych (20 typu A i 20 typu B) można stwierdzić, że w kontrakty typu A zawierane na okres jednego miesiąca stanowiły 6,5% badanych, zawierane na trzy do ośmiu miesięcy – 42,5%, a kontrakty typu B od trzech do ośmiu miesięcy (nie było przypadku poniżej trzech) – 45% oraz na okres powyżej ośmiu miesięcy – 6%. [Dowód: akta kontroli str. 831-872]

Dla oceny przyczyn zrywania kontraktów socjalnych wybrano losowo dokumentację 20 z nich, z tego po 10 kontraktów z 2011 r. i 2012 r. Stwierdzono, że w pięciu przypadkach kontrakt został zerwany w związku z podjęciem pracy, w sześciu ze względu na niedotrzymywanie abstynencji, w pięciu z powodu niekontaktowania się z pracownikami socjalnymi lub z doradcami zawodowymi, a w pozostałych przypadkach z innych powodów. W czterech przypadkach osoby zrywające kontrakt zgłaszały się ponownie do MOPS i odmówiono im przyznania zasiłku. [Dowód: akta kontroli str. 829-830]

W złożonym wyjaśnieniu w sprawie przyznawania zasiłków pomimo zerwania kontraktu socjalnego Dyrektor MOPS wyjaśniła, że ze względu na zapis art. 11 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej, według którego w *przypadku odmowy przyznania albo ograniczenia*

wysokości lub rozmiaru świadczeń z pomocy społecznej należy uwzględnić sytuację osób będących na utrzymaniu osoby ubiegającej się o świadczenie lub korzystającej ze świadczeń, trudno jest praktycznie doprowadzić do nieprzyznania pomocy socjalnej osobie, która kontrakt zerwała. [Dowód: akta kontroli str. 166, 829-830, 907-918]

1.7. W latach 2011-2012 realizowano ogółem 965 kontraktów socjalnych (w 2011 r. – 439, w 2012 r. – 526), w tym 643 zakończono (2011 r. – 312, 2012 r. – 331), kontynuowano 55 (2012 r. – 55), do 144 wprowadzono zmiany (2011 r. – 94, 2012 r. – 50), a 267 zostało zerwanych (2011 r. – 127, 2012 r. – 140). Przyczynami zmian wprowadzanych do kontraktów było m.in.: wprowadzanie dodatkowych działań w ramach POKL, niewywiązywanie się ze zobowiązań, korekta terminów lub zmiana potrzeb. Wśród powodów zerwania lub wypowiedzenia kontraktów można wymienić: brak współpracy, nadużywanie alkoholu, wyjazd z kraju, choroba, zmiana sytuacji rodzinnej, wyrok w zakładzie karnym, podjęcie pracy, zmiana miasta zamieszkania lub podjęcie nauki. [Dowód: akta kontroli str. 187]

*Ustalone  
nieprawidłowości*

W kontrolowanej jednostce w przedstawionym zakresie stwierdzono poniższą nieprawidłowość.

W badanym okresie MOPS dla osób realizujących kontrakty specjalne, uczestników projektu systemowego „Aktywność szansą na lepsze jutro” zorganizował szereg szkoleń zawodowych: w 2011 r. – 13 szkoleń i w 2012 r. – 9 szkoleń. Podstawą organizacji ww. szkoleń, według przedstawionych w MOPS wyjaśnień, były odpowiedzi z PUP na pisma MOPS w tym zakresie oraz wykazy zawodów deficytowych znajdujących się na stronie internetowej PUP. Według wyjaśnienia Małgorzaty Gębskiej kierownika Działu Pracy Socjalnej, z odpowiedzi uzyskanych przez Ośrodek oraz z zamieszczonych stronie PUP informacji wynikało, że zawody poszukiwane to: specjalista ds. kadr i płac, księgowość komputerowa, opiekun osób starszych i niepełnosprawnych, kucharz – organizacja imprez, catering, kelner, barman, kosmetyczka - wizażystka, elektryk – uprawnienia elektryczne, operator wózków widłowych, operator koparko – ładowarki, spawacz – uprawnienia spawalnicze (MIG, TIG, MAG) kierowca (kat. C, C+E przewóz rzeczy), sprzątaczką, operator obrabiarek sterowanych numerycznie CNC, auto CAD – projektowanie kurs podstawowy, grafika komputerowa z elementami tworzenia stron www. Natomiast klienci MOPS przy zgłaszanych propozycjach szkoleń, wskazywali na następujące zawody: operator wózków widłowych, opiekun osób starszych i dzieci, sprzedawca z obsługą kasy fiskalnej, operator koparko – ładowarki, kierowca (kat. B,C,D,E, C+E), kucharz (organizacja imprez, catering), kelner, kosmetyczka -- wizażystka, fryzjerka, masażysta, florysta, magazynier z obsługą wózków widłowych i komputera. [Dowód: akta kontroli str. 180-181]

W 2011 r. MOPS zorganizował szkolenia przygotowujące do pracy w 13 zawodach, których łączny koszt wynosił 129.779 zł, a przeszkolono w nich 112 osób. Na podstawie informacji uzyskanych z PUP w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK można stwierdzić, że spośród zawodów w ww. szkoleniach tylko dwa było można było zaliczyć do deficytowych: spawacz metodą MAG i MIG oraz elektryk urządzeń, instalacji i sieci elektroenergetycznych o napięciu znamionowym do 1 kV i powyżej 1 kV. Przeszkolono w nich sześć osób (6,5% szkolonych), a łączny koszt ww. kursów wynosił 7.640 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 76.601 zł.

W 2012 r. MOPS zorganizował szkolenia przygotowujące do pracy w 9 zawodach, których łączny koszt wynosił 90.580 zł, a przeszkolono w nich 92 osoby. Na podstawie informacji uzyskanych z PUP w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK można stwierdzić, że spośród w ww. szkoleń żadne 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 65.840 zł, a przeszkolono 71 osób (77% szkolonych). [Dowód: akta kontroli str. 196-219]

Jedną z przyczyn szkolenia w zawodach innych niż deficytowe jest niejednoznaczne stanowisko PUP przy określaniu zasadności szkolenia w takim, czy innym zawodzie. W informacji otrzymanej z PUP w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, przy części

zawodów stwierdzano, że nie występuje jako nadwyżkowy, natomiast dodawano, że np. jest to jeden z zawodów o największej liczbie ofert pracy lub, że szkolenie jest wskazane ze względu na zmieniające się przepisy. Takie stanowisko PUP na pewno nie ułatwia podejmowania decyzji w zakresie wyboru szkoleń najbardziej przydatnych w późniejszym znalezieniu pracy przez uczestników kontraktów socjalnych. [Dowód: akta kontroli str. 199-202]

Z wyjaśnienia złożonego przez Małgorzatę Gębską, kierownika Działu Pracy Socjalnej wynika, że rozpoznanie zawodów na jakie jest zapotrzebowanie na lokalnym rynku pracy polegało na skierowaniu zapytania do PUP w tym zakresie lub zapoznanie się z informacjami umieszczonymi na jego stronie internetowej. [Dowód: akta kontroli str. 1180-181]

Zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>7</sup>, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Stosowanie się do tej zasady w ww. przypadku nie jest możliwe, bez należytej staranności i prawidłowego wyboru rodzajów szkoleń przed dokonaniem wydatków ze środków publicznych.

*Uwagi dotyczące  
badanej działalności*

NIK zwraca uwagę, że w § 10 *Porozumienia* pomiędzy MOPS i PUP, każda ze stron zobowiązała się do wymiany informacji w zakresie działań podejmowanych i realizowanych na rzecz uczestników projektu systemowego „Aktywność szansą na lepsze jutro”. W związku z powyższym istnieje podstawa do domagania się przez MOPS lepszej informacji o działaniach podejmowanych przez PUP wobec uczestników zrealizowanych kontraktów socjalnych. [Dowód: akta kontroli str. 98]

**Ocena częściowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

## 2. Efekty realizacji kontraktów socjalnych

*Opis stanu  
faktycznego*

2.1. Pracownicy socjalni na bieżąco, w różny sposób prowadzili monitoring realizowanych kontraktów. Były to notatki ze spotkań, arkusze obserwacji, czy innego rodzaju dokumenty świadczące o utrzymywaniu kontaktów z uczestnikami kontraktów. Natomiast po zakończeniu kontraktu nie posiadali pełnej informacji o fakcie ekonomicznego usamodzielnienia się klienta – pozyskiwali ją od samego klienta (gdy ich o tym poinformował) lub pośrednio, gdy przestawał on korzystać z pomocy społecznej. Po kilku miesiącach od zakończenia kontraktu w MOPS posiadano wiedzę przede wszystkim o tych uczestnikach kontraktów, którzy byli objęci pomocą społeczną. [Dowód: akta kontroli str. 171]

Na zakończenie kontraktów socjalnych typu A, w części II A kontraktu dokonywano, wspólnie z uczestnikiem kontraktu (składał swój podpis wspólnie z pracownikiem socjalnym), oceny oraz przedstawiano wnioski z realizacji poszczególnych jego postanowień. Na zakończenie kontraktów socjalnych typu B, w części II B dokonywano wspólnie z uczestnikiem kontraktu, oceny działań ustalonych przy jego podpisywaniu. [Dowód: akta kontroli str. 256-813]

W latach 2011 i 2012, w ramach realizacji projektu systemowego „Aktywność szansą na lepsze jutro”, MOPS w celu rozliczenia wydatków poniesionych w ramach projektu oraz rozliczenia transz dofinansowania otrzymanych przez beneficjenta, składał do Mazowieckiej Jednostki Wdrażania Programów Unijnych w Warszawie wnioski o płatność. Integralną część wniosku o płatność stanowi załącznik nr 2 – *Szczegółowa charakterystyka udzielonego wsparcia*. Zawiera ona informacje odnośnie grupy docelowej, korzystającej ze wsparcia jak i również osiągniętych wskaźników. W ww. załączniku, w formie tabelarycznej przedstawiano w sposób narastający liczby osób, które: rozpoczęły udział w projekcie, powróciły do projektu (po zakończonym udziale w projekcie lub po przerwaniu w nim udziale), zakończyły udział w projekcie, przerwały w nim udział i liczbę osób kontynuujących udział w nim na koniec okresu rozliczeniowego. W załączniku nr 2 do wniosku o płatność

<sup>7</sup> Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

z dnia 29 stycznia 2013 r. podano, że udział w projekcie rozpoczęło 1.268 kobiet i 288 mężczyzn, a zakończyło w nim udział 1.183 kobiety i 260 mężczyzn. Stopień realizacji wskaźnika docelowego w zakresie liczby klientów, którzy zakończyli udział w projekcie „Aktywność szansą na lepsze jutro” wyniósł 83,12%. Natomiast wskaźnik liczby klientów instytucji pomocy społecznej objętych kontraktami, którzy zostali objęci kontraktami socjalnymi w ramach realizowanego projektu, w stosunku do wartości docelowej wynosił 81,20%. [Dowód: akta kontroli str. 919-931]

2.2. Z posiadanych przez MOPS danych wynika, że po zakończeniu kontraktów socjalnych w 2011 r. na dzień 1 lutego 2013 r. usamodzielniało się 37 osób (8,5% ogólnej liczby osób, które podpisało kontrakty socjalne), a w 2012 r. były to 23 osoby (4,4%). [Dowód: akta kontroli str. 188-189]

Większość osób, które zakończyły kontrakty socjalne i zgodnie z dokonana oceną zrealizowały wyznaczone cele została ponownie klientami MOPS i otrzymywała różnego rodzaju świadczenia. Małgorzata Gębska, kierownik Działu Pracy Socjalnej złożyła w tym zakresie następujące wyjaśnienie:

*Zastosowanie kontraktu socjalnego jako jednego z narzędzi w prowadzonej pracy socjalnej oraz jego pozytywne zakończenie nie jest jednoznaczne z usamodzielnieniem i wyjściem klienta z systemu pomocy społecznej. Najczęściej nadal te osoby, czy ich rodziny wymagają prowadzenia pracy socjalnej i wsparcia finansowego ze strony Ośrodka Pomocy Społecznej. Zawierane kontrakty w dużej mierze dotyczą rozwiązania lub zniwelowania jednego z występujących problemów w danej rodzinie, następne mogą być również rozwiązywane za pomocą kolejnego kontraktu. Osiągnięcie założonych w kontrakcie celów wzmacnia rodzinę i motywuje do dalszej pracy nad kolejnymi problemami. Praca socjalna prowadzona jest metodą „małych kroków”, czyli rozwiązywania problemów etapami -- zgodnie z możliwościami klienta. W przypadku kontraktów dotyczących aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych często jednym z celów kontraktu jest nabycie umiejętności np. poruszania się na rynku pracy, podniesienie kwalifikacji zawodowych, a nie podjęcie pracy. Pomimo zdobytych kwalifikacji i otrzymanego wsparcia klient ma duże trudności ze znalezieniem pracy - jest to najczęściej związane z trudną sytuacją na lokalnym rynku pracy i ponad 22% stopą bezrobocia. Ponadto jeżeli rodzina zgodnie z art. 7 i art. 8 ustawy o pomocy społecznej kwalifikuje się dalej do pomocy, to brak jest podstaw do odmowy, tym bardziej gdy w trakcie realizacji kontraktu aktywnie współpracowała z pracownikiem socjalnym oraz osiągnęła założone cele. Pomoc jest przyznawana pomimo otrzymanego w ramach kontraktu wsparcia, gdyż rodziny nadal nie są w stanie samodzielnie przezwyciężyć swojej trudnej sytuacji życiowej i mają prawo zgodnie z art. 2 i art. 3 ustawy o pomocy społecznej korzystać ze świadczeń finansowych. Mamy również sytuację, że rodzina kwalifikuje się dalej do pomocy pomimo podjęcia pracy przez jednego z jej członków. [Dowód: akta kontroli str. 244-245]*

MOPS nie posiadał danych dotyczących kontraktów socjalnych z lat 2006-2010. Kierownik Działu Pracy Socjalnej Małgorzata Gębska złożyła w tej sprawie następujące wyjaśnienia: *Przechowywanie akt w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej reguluje instrukcja o organizacji i zakresie działania archiwum zakładowego MOPS w Radomiu z dnia 10 lutego 2000 roku. Kontrakt socjalny jest narzędziem stosowanym przez pracowników socjalnych w pracy socjalnej z klientami Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, przygotowywanym w oparciu o informacje zebrane w trakcie wywiadu środowiskowego i stanowiącego integralną część dokumentacji dotyczącej klienta i znajdującego się w jego teście. Pracownicy socjalni po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego i zawnioskowaniu pomocy przekazują akta sprawy w celu wydania decyzji administracyjnej kończącej postępowanie w sprawie. Mając na uwadze stosowaną w MOPS instrukcję oraz Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. Dz. U. 1999.112.1319 § 35. pkt. 1 który określa, że „W celu przechowywania akt spraw ostatecznie załatwionych urzędy prowadzą archiwa zakładowe” oraz pkt. 3, z którego wynika, że „Akta spraw ostatecznie załatwionych przekazuje do archiwum zakładowego po upływie 1 roku, kompletnymi rocznikami, pracownik wyznaczony do tych spraw”, pracownicy socjalni przekazują akta klientów zawierające postępowania ostatecznie zakończone. Ponieważ,*

w aktach znajdują się kontrakty socjalne, które mogą kończyć się w roku następnym dlatego też przyjęto zasadę przechowywania tych akt przez okres pełnych dwóch lat.

Natomiast zgodnie z Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. Dz. U. 14 poz. 67 w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych § 53. ust. 3 „Na każdy rok kalendarzowy zakłada się nowe spisy spraw i nowe teczki.” Powyższe rozporządzenie określa również okres przechowywania teczek aktowych w § 63. „ust.1. Teczki aktowe przechowuje się w komórkach organizacyjnych przez dwa lata, licząc od pierwszego stycznia roku następującego po roku zakończenia spraw, których akta znajdują się w tezcze. Po upływie tego okresu teczki aktowe przekazuje się do archiwum zakładowego, w trybie i na warunkach określonych w instrukcji archiwalnej...

...Mając na uwadze powyższe przepisy prawne, aktualnie w Zespołach Pracy Socjalnej są przechowywane akta klientów z lat 2011-2012, pozostałe zaś są zarchiwizowane. Na podstawie w/w instrukcji oraz jednolitego rzeczowego wykazu akt z dnia 31 stycznia 2000 roku wywiady środowiskowe są archiwizowane przez okres 5 lat, stąd też w archiwum są dostępne akta spraw z roku 2008, 2009, 2010. Ponieważ z żadnych przepisów nie wynika obowiązek prowadzenia osobnego rejestru kontraktów socjalnych stanowią one część dokumentacji i są dołączane do wywiadów środowiskowych stanowiących podstawę do ich zawarcia i wraz z wywiadami za wyżej wymieniony okres zostały przekazane do archiwum... W zespołach pracy socjalnej znajdują się jedynie kontrakty zawierane od roku 2008 w celu realizacji zadań wynikających z projektu systemowego „Aktywność szansą na lepsze jutro”. [Dowód: akta kontroli str. 188-189]

2.3. W wyniku badania 40 wybranych kontraktów socjalnych (omawianych wcześniej) można stwierdzić, że na koniec 2012 r. z pomocy społecznej nie korzystało 10 osób. W tej grupie mieściła się jedna osoba (2,5% badanej próby) -- nabyła prawo do emerytury oraz osoby, na temat których MOPS nie posiadał żadnych informacji. [Dowód: akta kontroli str. 256-813]

Z informacji zasięgniętej w PUP w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wynika, że spośród 40 osób objętych ww. badaniem, które zrealizowały kontrakty socjalne, osiem nie było zarejestrowanych na dzień 31 grudnia 2012 r., jako osoby bezrobotne. Z tego tylko jedna osoba podjęła pracę (2,5% badanej próby), jedna uczestniczyła w indywidualnym programie zatrudnienia socjalnego (2,5%), jedna nabyła prawo do emerytury (2,5%), natomiast trzy zostały wykreślone z rejestru bezrobotnych ze względu na odmowę podjęcia pracy lub szkolenia (7,5%), a o dwóch osobach (5%) brak jakichkolwiek informacji. [Dowód: akta kontroli str. 202-209]

Ewaluacja osiąganych efektów w wyniku zawierania kontraktów socjalnych odbywała się tylko poprzez wypełnianie przez pracownika socjalnego części II A lub części II B formularza kontraktu socjalnego oraz stwierdzenia w nim, czy cel główny i cele szczegółowe zostały osiągnięte. MOPS nie śledził dalszych losów osób, które zrealizowały kontrakt socjalny, poza przypadkami ponownego obejmowania ich pomocą społeczną. [Dowód: akta kontroli str. 256-813]

W związku z małą skutecznością kontraktów socjalnych typu B, Małgorzata Gębska złożyła następujące wyjaśnienie, dotyczące usprawnień realizacji kontraktu socjalnego typu B:

*Mała skuteczność w znalezieniu pracy po zakończonym kontrakcie typu B spowodowana jest min. brakiem propozycji pracy dla osób, z którymi zawarto kontrakt. Oczywiście jest to w dużym stopniu uwarunkowane stopą bezrobocia w danym regionie, czy też mieście. Jednakże, odpowiednie uregulowania prawne pozwoliłyby na skuteczniejszą aktywizację zawodową. Aktualnie zastosowanie art. 108 ust.2 ustawy o pomocy społecznej oraz art. 49 i art. 50 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy poza wymianą pism, wyrejestrowaniu klienta pomocy społecznej z bazy bezrobotnych nie daje bezrobotnemu żadnych korzyści. Poza tym PUP może skierować do uczestnictwa w kontrakcie tylko określoną grupę bezrobotnych klientów. Należy zauważyć, że klient realizując kontrakt nie otrzymuje z tego powodu żadnego dodatkowego wsparcia, a udzielana pomoc finansowa tak naprawdę uzależniona jest od możliwości finansowych ośrodka pomocy społecznej. Poza tym Ośrodek /poza beneficjentami projektu*

systemowego/ nie ma możliwości sfinansowania żadnych form wsparcia w ramach kontraktu np. szkolenia, czy kursu, nie ma również możliwości zapewnienia w kontrakcie uzyskania takiego wsparcia ze strony PUP. Aktualnie pracownik socjalny może jedynie zobowiązać klienta do spotkania z doradcą zawodowym, czy też zgłoszenia się do PUP celem ewentualnego udziału w szkoleniu, poszukiwania możliwości odbycia stażu itp. ale bez gwarancji uzyskania tego typu wsparcia.

Kontrakt socjalny dotyczący aktywizacji osób bezrobotnych powinien być umową trójsstronną: klient - pracownik socjalny – pracownik urzędu pracy. Udział pracownika urzędu pracy dawałby gwarancję uzyskania w konkretnym terminie określonego ustawą wsparcia min.:

- pomocy doradcy zawodowego PUP,
- możliwość 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 pracy zagwarantował ich realizację. Przyjęcie tego typu rozwiązania wymagałoby wprowadzenia w tym zakresie zmian w ustawodawstwie. Zrealizowanie takiego kontraktu /min. poprzez gwarancję pracy/ powinno zwiększyć szansę usamodzielnienia, a tym samym wyjścia z sytemu pomocy społecznej. Ponadto powinna być możliwość zastosowania tego typu kontraktów w odniesieniu do wszystkich bezrobotnych, a nie tylko określonej grupy. [Dowód: akta kontroli str. 246]

2.4. W 2011 r. na rzecz 112 uczestników projektu systemowego „Aktywność szansą na lepsze jutro” objętych kontraktami socjalnymi zrealizowano 13 szkoleń na łączną kwotę 129.779 zł, a w 2012 r. uczestnicy kontraktów socjalnych uczestniczyli w dziewięciu zorganizowanych przez MOPS szkoleniach za kwotę 90.580 zł. Średni koszt szkolenia na jednego uczestnika w 2011 r. wynosił 1.159 zł, a w 2012 r. – 985 zł.

Wszyscy wykonawcy szkoleń prowadzonych w ramach projektu w latach 2011-2012 zostali wyłonieni w ramach przetargu nieograniczonego. [Dowód: akta kontroli str. 196-215]

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności MOPS w przedstawionym zakresie stwierdzono poniższą nieprawidłowość.

Po zakończeniu kontraktów socjalnych MOPS nie monitorował losów osób, które je ukończyły. Wiedzę tę w sposób okazjonalny pozyskiwano od samego klienta (gdy o tym poinformował) lub pośrednio z chwilą poprawy jego sytuacji, gdy przestawał on korzystać z pomocy społecznej. Po kilku miesiącach od zakończenia kontraktu w MOPS posiadano wiedzę przede wszystkim o tych uczestnikach kontraktów, którzy byli objęci pomocą społeczną.

Według wyjaśnienia Haliny Janiszek, Dyrektora MOPS monitorowanie trwałości usamodzielnienia uczestników kontraktu po ich zakończeniu nie zawsze było możliwe, gdyż nie wszyscy usamodzielnieni mają potrzebę utrzymywania kontaktu z MOPS, co wiąże się z trudnym okresem w ich życiu. Dla wielu klientów korzystanie ze wsparcia pomocowego ze środków publicznych nie jest rzeczą „przyjemną” i trudno się dziwić, że z chwilą usamodzielnienia chcą zerwać „łączność” z Ośrodkiem. W takim przypadku informacje o dalszych losach klienta pracownicy pozyskują od samego klienta w trakcie okazjonalnych spotkań lub ze środowiska, w którym funkcjonuje. Nie jest to działanie zaplanowane, gdyż nie każdy chce być identyfikowany z pomocą społeczną. Prawidłowa samodzielność polega bowiem na wyjściu z systemu pomocy bez konieczności utrzymywania kontaktów z pracownikiem socjalnym. [Dowód: akta kontroli str. 171]

Zgodnie z art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Stosowanie się do tej zasady nie jest możliwe, jeżeli nie monitoruje się danego działania od momentu osiągnięcia założonego celu, w tym przypadku do momentu usamodzielnienia się beneficjenta kontraktu – klienta opieki społecznej.

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

Opis stanu  
faktycznego

3.1. Źródłem finansowania kontraktów socjalnych w latach 2011-2012 były środki własne gminy, środki z budżetu państwa przekazywane w formie dotacji od wojewody oraz środki z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach projektu systemowego „Aktywność szansą na lepsze jutro” (przekazywane w formie dotacji celowej przez BGK).

W 2011 r. na finansowanie kontraktów socjalnych typu A i B wydatkowano łącznie 1.446.572 zł, w tym na kontrakty typu A 228.354 zł (47.127 zł ze środków własnych miasta Radom, z budżetu państwa – 176.419 zł z dotacji wojewody mazowieckiego i 242 zł z innych środków oraz 4.566 zł z EFS), a na kontrakty typu B 1.218.217 zł (162.057 zł ze środków własnych miasta Radom, 406.471 zł z budżetu państwa – 372.075 zł z dotacji wojewody mazowieckiego i 34.395 zł z innych środków oraz 649.690 zł z EFS).

W 2012 r. na finansowanie kontraktów socjalnych typu A i B wydatkowano łącznie 1.442.873 zł, w tym na kontrakty typu A 413.987 zł (43.090 zł ze środków własnych miasta Radom, 320.110 z budżetu państwa – 317.422 zł z dotacji wojewody mazowieckiego i 2.689 zł z innych środków oraz 50.786 zł z EFS), a na kontrakty typu B 1.028.886 zł (117.679 zł ze środków miasta Radom, 426.143 zł z budżetu państwa – 400.467 zł z dotacji wojewody mazowieckiego i 25.680 zł z innych środków oraz 485.061 zł z EFS).

Środki własne miasta Radom stanowiły zarówno wkład własny gminy w ramach realizowanego projektu systemowego „Aktywność szansą na lepsze jutro”, jak również kwotę przyznanej pomocy w formie zasiłków celowych oraz środków, jakie gmina przeznaczyła na dofinansowanie obiadów w ramach rządowego programu na dożywianie.

Środki z budżetu państwa wydatkowano na pomoc w formie zasiłków stałych, zasiłków okresowych oraz przeznaczono na dofinansowanie pomocy w formie zasiłków celowych i obiadów przyznanych w ramach rządowego programu na dożywianie.

MOPS na realizację projektu systemowego „Aktywność szansą na lepsze jutro” otrzymał dofinansowanie stanowiące 89,5% wartości ogólnej projektu w postaci: dotacji celowej BGK (85%) oraz dotacji celowej z budżetu państwa (4,5%). [Dowód: akta kontroli str. 190-191]

3.2. Środki finansowe przeznaczone na realizację kontraktów socjalnych w latach 2011-2012 zostały przeznaczone na :

- Szkolenia zawodowe (podniesienie kwalifikacji, przekwalifikowanie) – 129.779 zł w 2011 r. i 90.580 zł w 2012 r. (w 2011 r. dotyczyły 112 oraz 90 osób w 2012 r.);
- Kursy podnoszące ogólne kwalifikacje (np. obsługa komputera, prawo jazdy, itp.) – 123.020 zł w 2011 r. i 138.975 w 2012 r. (w 2011 r. dotyczyły 103, a w 2012 r. 83 osób);
- Zajęcia z zakresu prowadzenia samodzielnej działalności gospodarczej lub spółdzielni socjalnej – 12.126 zł w 2011 r. i 15.168 zł w 2012 r. (w 2011 r. dotyczyły 36 oraz 38 osób w 2012 r.);
- Prace społecznie użyteczne - - 36.721 zł w 2011 r. i 33.595 zł w 2012 r. (w 2011 r. dotyczyły 51 oraz 41 osób w 2012 r.);
- Nauka sposobu poszukiwania pracy (pisanie CV, komunikacja interpersonalna, itp.) – 81.078 zł w 2011 r. i 66.098 zł w 2012 r. (w 2011 r. dotyczyły 130 oraz 109 osób w 2012 r.);
- Uczestnictwo w zajęciach terapeutycznych – 4.030 zł w 2011 r. i 8.646 zł w 2012 r. (w 2011 r. dotyczyły 3 oraz 7 osób w 2012 r.);
- Indywidualne konsultacje z psychologiem lub terapeutą – 82.894 zł w 2011 r. i 62.145 zł w 2012 r. (w 2011 r. dotyczyły 111 oraz 100 osób w 2012 r.);
- Porady prawne – 15.300 zł w 2011 r. i 10.848 zł w 2012 r. (w 2011 r. dotyczyły 68 oraz 44 osób w 2012 r.);
- Badania/porady lekarskie – 96.869 zł w 2011 r. i 45.430 zł w 2012 r. (w 2011 r. dotyczyły 52 oraz 19 osób w 2012 r.);
- Inne działania – 164.012 zł w 2011 r. i 148.132 zł w 2012 r. (w 2011 r. dotyczyły 161 oraz 127 osób w 2012 r.).

- Świadczenia wypłacone uczestnikom projektu wyniosły 700.744 zł w 2011 r. i 90.580 zł w 2012 r. (w 2011 r. dotyczyły 413 oraz 515 osób w 2012 r.).

Powyższe wydatki stanowiły razem kwotę 1.446.572 zł w 2011 r. i 1.442.873 zł w 2012 r.

Wymienione powyżej świadczenia wypłacone osobom realizującym kontrakty socjalne wynikały z ustawy o pomocy społecznej, tj. były to zasiłki stałe, okresowe, celowe, celowe na zakup gorącego posiłku lub obiadów.

Kontrakty socjalne przewidywały kompleksowe wsparcie na rzecz uczestników dostosowane indywidualnie do ich potrzeb i możliwości. Nie ma możliwości sumowania osób, które w ramach kontraktu otrzymywały powyższe świadczenia z uwagi na fakt, że jedna osoba mogła powtarzać się w kilku formach wsparcia jednocześnie. [Dowód: akta kontroli str. 192]

MOPS dla rozliczenia środków na realizację projektu systemowego „Aktywność szansą na lepsze jutro” realizowanego w ramach POKL prowadził wyodrębnioną ewidencję księgową. [Dowód: akta kontroli str. 222-240]

W 2011 i w 2012 roku MOPS złożył w wymaganych terminach po cztery wnioski o płatność w związku z realizacją projektu systemowego „Aktywność szansą na lepsze jutro” realizowanego w ramach POKL, które zostały zaakceptowane bez uwag przez Mazowiecką Jednostkę Wdrażania Programów Unijnych w Warszawie – Instytucję Pośredniczącą II stopnia dla Poddziałania 7.1.1 Priorytetu VII PO KL:

W 2011 r. wnioski o płatność zostały złożone 12 kwietnia 2011 r. (za I kwartał na kwotę 26.634 zł), 8 lipca (za II kwartał na kwotę 70.988 zł), 11 października (za III kwartał na kwotę 198 904 zł) i 16 stycznia 2012 r. (za IV kwartał na kwotę 1.080.046 zł). W 2012 MOPS wnioski o płatność składał 16 kwietnia 2012 roku (za I kwartał na kwotę 37.328 zł), 13 lipca 2012 r. (za II kwartał na kwotę 60.974 zł), 12 października (za III kwartał na kwotę 203.845 zł) i 15 stycznia 2013 r. na kwotę 1.029.586 zł). [Dowód: akta kontroli str. 220-221]

3.3. W trakcie realizacji kontraktów socjalnych w latach 2011-2012 pracownicy socjalni obejmowali swoich klientów pomocą na podstawie ustawy o pomocy społecznej. MOPS nie ma bowiem innych prawnych możliwości objęcia w tym okresie beneficjentów kontraktu inną formą pomocy np. dodatkiem aktywizującym. Pomoc przyznawana była po przeprowadzonym wywiadzie środowiskowym w oparciu o indywidualną sytuację zarówno zawodową, ekonomiczną, zdrowotną i rodzinną danego klienta. W badanym okresie, klienci realizujący kontrakty otrzymywali w zależności od uprawnień pomoc w formie zasiłków stałych lub zasiłków okresowych, zasiłków celowych oraz zasiłków celowych na zakup gorącego posiłku realizowanych na podstawie wieloletniego programu „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”. Wysokość przyznawanej pomocy była uzależniona min. od posiadanych dochodów oraz możliwości finansowych MOPS.

W przypadku osób otrzymujących zasiłek stały (osoby posiadające umiarkowany lub znaczny stopień niepełnosprawności) wysokość pomocy stanowiła różnicę między kryterium dochodowym wynikającym z ustawy o pomocy społecznej, a dochodem osoby (lub dochodem na osobę w rodzinie), z uwzględnieniem dochodów własnych klienta.

W przypadku osób otrzymujących zasiłek okresowy wysokość pomocy stanowiła 50% różnicy pomiędzy kryterium dochodowym wynikającym z ustawy o pomocy społecznej a dochodem osoby lub dochodem na osobę w rodzinie. Zasiłki okresowe wypłacane były w minimalnej kwocie wynikającej z przepisów prawa, finansowane wyłącznie z dotacji przyznanej przez wojewodę.

Większość beneficjentów oprócz zasiłków stałych, czy okresowych otrzymywała również zasiłki celowe z przeznaczeniem na określony cel np. odzież, obuwie, leki, czy żywność. Wysokość przyznawanej pomocy zależała od możliwości finansowych MOPS i liczby osób zgłaszających się o pomoc. W roku 2011 średnia wysokość zasiłku celowego wynosiła 72 zł, natomiast w roku 2012 wyniosła 43 zł.

Dodatkowo udzielano zasiłków celowych na zakup gorącego posiłku w ramach programu rządowego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”. Wysokość zasiłku wynosiła 70 zł miesięcznie. Część klientów, która nie mogła samodzielnie przygotować posiłku otrzymywała pomoc w formie obiadu. Średni koszt posiłku w zależności od stołówki wynosił około 8 zł. [Dowód: akta kontroli str. 172]

W latach 2011 – 2012 w przypadku odmowy zawarcia kontraktu lub niedotrzymania jego postanowień MOPS wydał 67 decyzji odmawiających pomocy finansowej. Wydano sześć decyzji z powodu odmowy zawarcia kontraktu oraz 61 decyzji z powodu niedotrzymania warunków kontraktu. [Dowód: akta kontroli str. 173]

3.4. Na podstawie ustawy o pomocy społecznej w latach 2011-2012 MOPS opłacał składki na ubezpieczenie zdrowotne dla osób pobierających zasiłki stałe -- art. 17 ust.1 pkt 20, osobom bezdomnym objętym indywidualnym programem wychodzenia z bezdomności zgodnie z art.49 ust. 8 oraz zgodnie z art. 108 ust. 2 osobom bezrobotnym skierowanym do urzędu pracy o wydanie skierowania do udziału w kontrakcie. MOPS w ww. okresie nie opłacał składek na ubezpieczenie zdrowotne dla osób bezrobotnych z którymi zawarto kontrakt typu B, ponieważ nie zostały one zgłoszone do PUP w celu wydania skierowania do udziału w kontrakcie socjalnym. Zgodnie z art.108 ust. 2 pracownicy socjalni nie mają obowiązku kierowania osób, z którymi zawarto kontrakt typu B do PUP. W związku z powyższym osoby uczestniczące w tego typu kontrakcie nie zostały wyrejestrowane z PUP i zachowały prawo do ubezpieczenia zdrowotnego wypłacanego przez Urząd Pracy. MOPS natomiast opłacał składkę na ubezpieczenie zdrowotne za osoby realizujące kontrakt i jednocześnie pobierające zasiłek stały. Opłacanie składki zdrowotnej za te osoby wynikało z ich uprawnień do zasiłku stałego. [Dowód: akta kontroli str. 174]

3.5. Na podstawie wydatkowanych w 2011 r. i w 2012 r. środków na realizację kontraktów socjalnych oraz liczby osób, które je ukończyły można wyliczyć średni koszt kontraktu socjalnego. W 2011 r. średni koszt kontraktu socjalnego typu A wynosił prawie 1.800 zł na osobę, w 2012 r. – 1.260 zł na osobę, a uśredniony za ww. dwa lata – 1.530 zł na osobę. Natomiast średni koszt kontraktu socjalnego typu B w 2011 r. wynosił 5.400 zł na osobę, w 2012 r. – 4.800 zł na osobę, a uśredniony za dwa lata – 5.100 zł na osobę. Średni koszt na jedną osobę, która usamodzielniała się po zakończeniu kontraktu socjalnego w 2011 r. stanowił kwotę 39.000 zł, a w 2012 r. – 62.000 zł. [Dowód: akta kontroli str. 188-191]

*Ustalone  
nieprawidłowości*

W działalności MOPS w przedstawionym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

**Ocena częściowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

## IV. Wnioski

*Wnioski pokontrolne*

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>8</sup>, wnioskuje o:

1. Uwzględnianie w ramach przeprowadzanych szkoleń, podnoszących kwalifikacje uczestników kontraktów socjalnych zawodów deficytowych lub zawodów dających większą możliwość znalezienia pracy.
2. Prowadzenie monitoringu osób, które zakończyły kontrakty socjalne.

## Pozostałe informacje i pouczenia

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

---

<sup>8</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

*Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń  
Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Kielcach.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Kielce, dnia                      kwietnia 2013 r.

Kontroler  
Grzegorz Walendzik  
Doradca ekonomiczny

Dyrektor  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Kielcach  
Tadeusz Poddębniak

.....

.....