



KPS-4101-02-00/2013  
Nr ewid. 175/2013/P/13/110/KPS

Informacja o wynikach kontroli

**ZATRUDNIENIE SOCJALNE  
JAKO INSTRUMENT DZIAŁAŃ  
NA RZECZ ROZWIĄZYWANIA  
TRUDNEJ SYTUACJI ŻYCIOWEJ  
ORAZ WZMOCNIENIA AKTYWNOŚCI OSÓB  
ZAGROŻONYCH WYKLUCZENIEM SPOŁECZNYM**

## 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 20 listopada 2013

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 .....   | 6  |
| 1. ZAŁOŻENIA KONTROLI .....  | 8  |
| 2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI .....   | 9  |
| 2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności .....                                   | 9  |
| 2.2. Synteza ustaleń kontroli .....  | 10 |
| 2.3. Uwagi końcowe i wnioski .....   | 11 |
| 3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE .....  | 13 |
| 3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą .....                                 | 13 |
| 3.2. Istotne ustalenia kontroli .....  | 15 |
| 3.2.1. Centra integracji społecznej .....  | 15 |
| 3.2.2. Kluby integracji społecznej funkcjonujące w ośrodkach pomocy społecznej ..... | 26 |
| 4. INFORMACJE DODATKOWE .....  | 31 |
| 4.1. Organizacja i metodyka kontroli .....   | 31 |
| 4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli .....        | 31 |
| 4.3. Finansowe rezultaty kontroli .....  | 32 |
| 5. ZAŁĄCZNIKI .....  | 33 |

## Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

|  |  |
|--|--|
| <b>Zatrudnienie socjalne</b>                                       | Zapewnianie osobom, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o zatrudnieniu socjalnym (bezdomni, osoby uzależnione od alkoholu lub narkotyków, chorzy psychicznie, długotrwale bezrobotni, zwolnieni z zakładów karnych, uchodźcy i osoby niepełnosprawne) możliwości uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez centra i kluby integracji społecznej oraz w zatrudnieniu wspieranym, o którym mowa w art. 2 pkt 8 ustawy. |
| <b>Reintegracja społeczna</b>                                      | Działania, w tym również o charakterze samopomocowym, mające na celu odbudowanie i podtrzymanie u osoby uczestniczącej w zajęciach w centrum integracji społecznej, klubie integracji społecznej lub zatrudnionej u pracodawcy, umiejętności uczestniczenia w życiu społeczności lokalnej i pełnienia ról społecznych w miejscu pracy, zamieszkania lub pobytu.  |
| <b>Świadczenie integracyjne</b>                                    | Świadczenie pieniężne wypłacane uczestnikowi centrum integracji społecznej w ramach indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego.   |
| <b>Zatrudnienie wspierane</b>                                      | Udzielanie wsparcia o charakterze doradczym i finansowym osobie, o której mowa w art. 1 ustawy o zatrudnieniu socjalnym, w utrzymaniu aktywności zawodowej umożliwiającej podjęcie zatrudnienia, prac społecznie użytecznych w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, założenie lub przystąpienie do spółdzielni socjalnej lub podjęcie działalności gospodarczej.                     |
| <b>Reintegracja zawodowa</b>                                       | Działania mające na celu odbudowanie i podtrzymanie u osoby uczestniczącej w zajęciach w centrum (klubie) integracji społecznej zdolności do świadczenia pracy na rynku pracy.   |
| <b>Ustawa o zatrudnieniu socjalnym</b>                             | Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U z 2011 r. Nr 43, poz. 225 ze zm.).  |
| <b>Ustawa o pomocy społecznej</b>                                  | Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.).  |
| <b>Ustawa o promocji zatrudnienia</b>                              | Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2013 r., poz. 674 ze zm.).  |
| <b>Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie</b> | Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.).   |
| <b>Ustawa o NIK</b>  | Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).   |
| <b>Długotrwale bezrobotny</b>                                      | Bezrobotny pozostający w rejestrze powiatowego urzędu pracy łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich 2 lat, z wyłączeniem okresów odbywania stażu i przygotowania zawodowego dorosłych.   |
| <b>Zawód deficytowy</b>  | Zawód, na który występuje na rynku pracy wyższe zapotrzebowanie niż liczba osób poszukujących pracy w tym zawodzie.  |
| <b>Zawód nadwyżkowy</b>  | Zawód, na który występuje na rynku pracy mniejsze zapotrzebowanie niż liczba osób poszukujących pracy w tym zawodzie.  |

|  |   |
|--|---|
| <b>IPZS</b>  | Indywidualny program zatrudnienia socjalnego.   |
| <b>MOPS, GOPS, MGOPS</b>                                     | Miejski, gminny i miejsko-gminny ośrodek pomocy społecznej.   |
| <b>MCPS</b>  | Miejskie centrum pomocy społecznej.   |
| <b>PUP</b>   | Powiatowy urząd pracy.  |
| <b>PCPR, MCPR</b>  | Powiatowe, miejskie centrum pomocy rodzinie.  |
| <b>MOPR</b>  | Miejski ośrodek pomocy rodzinie.  |
| <b>KIS, klub</b>   | Klub integracji społecznej.   |
| <b>CIS, centrum</b>  | Centrum integracji społecznej.  |
| <b>Centrum samorządowe</b>                                   | Centrum integracji społecznej utworzone przez jednostkę samorządu terytorialnego.   |
| <b>Centrum pozarządowe</b>                                   | Centrum integracji społecznej utworzone przez organizacje pozarządowe i podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 3 ustawy o zatrudnieniu socjalnym.   |
| <b>Organizacje pozarządowe</b>                               | Organizacje pozarządowe w rozumieniu przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, działające na rzecz osób, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o zatrudnieniu socjalnym (bezdomni, osoby uzależnione od alkoholu lub narkotyków, chorzy psychicznie, długotrwale bezrobotni, zwalniani z zakładów karnych, uchodźcy oraz osoby niepełnosprawne). |
| <b>Wskaźnik pozytywnego zakończenia zajęć</b>                | Mierzony odsetkiem uczestników centrum (klubu) integracji społecznej kończących zajęcia, w relacji do rozpoczynających.   |
| <b>Skuteczność realizacji zadań zatrudnienia socjalnego</b>  | Mierzona odsetkiem uczestników centrum integracji społecznej usamodzielnionych ekonomicznie, w relacji do pozytywnie kończących zajęcia.  |
| <b>Koszt usamodzielnienia ekonomicznego uczestnika zajęć</b> | Centrum integracji społecznej – iloraz wydatków (z wyłączeniem inwestycyjnych) do liczby osób usamodzielnionych. Klub integracji społecznej – iloraz wydatków na prowadzenie klubu do liczby osób usamodzielnionych.  |

Konstytucja RP stanowi, że władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia przez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych, a obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i niemający innych środków utrzymania, ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa<sup>1</sup>.

W wyniku procesu integracji Polski z krajami Unii Europejskiej oraz w związku z rosnącym wówczas bezrobociem (w 2004 r. – 19%), w odniesieniu do zjawiska wykluczenia społecznego pojawiła się koncepcja: praca zamiast zasiłku<sup>2</sup>. Jej podstawą było przekonanie, że działania pomocowe, kierowane do najuboższych grup społecznych i opierające się na zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego przez świadczenia pieniężne i rzeczowe, są mało efektywne. Najdalej na drodze przewartościowania dotychczasowej idei „państwa opiekuńczego” i wdrażania nowego modelu polityki społecznej poszły kraje takie jak Dania, Wielka Brytania i Szwecja, które uznały, że skracanie długookresowych świadczeń (zasiłków) wyzwala aktywność społeczno-zawodową osób je pobierających, a wykonywanie niektórych zadań publicznych przez podmioty III sektora jest bardziej efektywne, niż tradycyjna opieka instytucji państwowych. Nowe sposoby przeciwdziałania marginalizacji grup społecznych i wspierania ich w powrocie do pełnienia ról społecznych i zawodowych wygenerowały nowe terminy i pojęcia, m.in. takie jak ekonomia społeczna i zatrudnienie socjalne.

Instytucję zatrudnienia socjalnego wprowadzono do ustawodawstwa polskiego w czerwcu 2003 r. Pojęcie to zdefiniowano w ustawie o zatrudnieniu socjalnym jako zapewnianie osobom, w szczególności bezdomnym, uzależnionym od alkoholu lub narkotyków, chorym psychicznie, długotrwale bezrobotnym, zwalnianym z zakładów karnych, uchodźcom i osobom niepełnosprawnym<sup>3</sup>, możliwości uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez centra i kluby integracji społecznej<sup>4</sup>. Wspomniana ustawa, a także jej kolejne nowelizacje, utrwaliły ujęcie tej koncepcji w ramach instrumentarium metod pomocy i wsparcia dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Ustawa o zatrudnieniu socjalnym wprowadziła do tradycyjnych obszarów pomocy społecznej i pracy nowe podmioty: centra i kluby integracji społecznej. Ich zadaniem jest reintegracja społeczna i zawodowa osób, których szanse na otwartym rynku pracy są najniższe, ze względu na niskie kwalifikacje lub ich brak, a także problemy z pełnoprawnym uczestnictwem w życiu społecznym i zawodowym. Celem tych regulacji było m.in. przeciwdziałanie uzależnieniu świadczeniobiorców od finansowych systemów zabezpieczenia społecznego oraz rozwiązywanie problemu bezrobocia i podnoszenia kwalifikacji zawodowych osób zagrożonych wspomnianym wykluczeniem.

Kontrola *Zatrudnienie socjalne jako instrument działań na rzecz rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej oraz wzmocnienia aktywności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym* została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli<sup>5</sup>. Jest kolejną kontrolą poświęconą ocenie skuteczności działań organów państwa wobec osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Podczas pierwszej z nich, pn. *Realizacja kontraktów socjalnych przez miejskie i gminne ośrodki*

<sup>1</sup> Art 65 ust. 5 i art. 67 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>2</sup> Ang. *Workfare*.

<sup>3</sup> Art. 1 ust. 2 ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

<sup>4</sup> Jak wyżej – art. 2 pkt 8. Por. też: *zatrudnienie socjalne i zatrudnienie wspierane*, Słowniczek terminów i skrótów, str. 5.

<sup>5</sup> Priorytet kontrolny: *Przeciwdziałanie społeczno-ekonomicznym skutkom zmian demograficznych zachodzących w Polsce*.

*pomocy społecznej*<sup>6</sup>, oceniono skuteczność oddziaływania tego instrumentu. Kontrakt oferuje osobie potrzebującej nie tylko zasiłek, ale przede wszystkim kompleksowe wsparcie jego działań i wyzwolenie własnej aktywności. Wskazuje osobie (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.

Oba objęte badaniami NIK instrumenty oddziaływania na osoby zagrożone wykluczeniem społecznym, czyli kontrakty socjalne i zatrudnienie socjalne, są więc komplementarne. Stosowanie pierwszego z nich powinno osobie zagrożonej pomóc w uzyskaniu samodzielności, a drugiego – efektywnie stymulować powrót na otwarty rynek pracy.

---

<sup>6</sup> Źródło: *Informacja o wynikach kontroli realizacji kontraktów socjalnych przez miejskie i gminne ośrodki pomocy społecznej*, Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny, Warszawa listopad 2013 r., str. 7.

### 1.1 Temat i numer kontroli

Zatrudnienie socjalne jako instrument działań na rzecz rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej oraz wzmocnienia aktywności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym (P/13/110).

### 1.2 Cel główny kontroli

Celem głównym kontroli była ocena zatrudnienia socjalnego, jako instrumentu działań na rzecz rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej oraz wzmocnienia aktywności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

### 1.3 Cele cząstkowe

- ocena przygotowania organizacyjnego centrów integracji społecznej do realizacji zadań ustawowych;
- ocena realizacji przez centra i kluby integracji społecznej zadań w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz efektów tych działań;
- ocena skuteczności działań podejmowanych w celu przygotowania osób zagrożonych wykluczeniem społecznym do świadczenia pracy na otwartym rynku pracy.

### 1.4 Zakres podmiotowy kontroli

Badaniami objęto 29 jednostek: 12 ośrodków pomocy społecznej, 16 centrów integracji społecznej, z tego 8 prowadzonych przez samorządy i 8 przez organizacje pozarządowe oraz jeden podmiot prowadzący centrum<sup>7</sup>. Badania w ośrodkach pomocy społecznej i samorządowych centrach integracji społecznej przeprowadzono pod względem: legalności, gospodarności i rzetelności<sup>8</sup>, zaś w centrach integracji społecznej prowadzonych przez instytucje pozarządowe pod względem legalności i gospodarności<sup>9</sup>.

### 1.5 Zakres przedmiotowy kontroli

Kontrolą objęto zagadnienia skuteczności działań podejmowanych w procesie reintegracji osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w relacji do wydatkowanych środków i posiadanych zasobów oraz zgodności wykonywanej działalności z przepisami prawa i procedurami wewnętrznymi, koncentrując badania na ocenie skuteczności działań w zakresie reintegracji zawodowej. Badano przygotowanie objętych kontrolą podmiotów do realizacji ustawowych zadań, w tym ich organizacyjne i finansowe wyodrębnienie, bazę lokalową, warunki i wyposażenie do prowadzenia zajęć, zasoby kadrowe, prowadzenie naboru kandydatów oraz zgodność działalności z określoną we wniosku o nadanie statusu centrum, a także prowadzenie jej w nawiązaniu do lokalnej sytuacji społecznej i zapotrzebowania lokalnego rynku pracy. W szczególności zwracano uwagę na skuteczność działań podejmowanych w celu przygotowania osób zagrożonych wykluczeniem społecznym do świadczenia pracy na otwartym rynku, a także przypadki szkolenia uczestników do pracy w zawodach, na które nie ma zapotrzebowania.

### 1.6 Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto lata 2011–2013 (do dnia jej zakończenia<sup>10</sup>).

<sup>7</sup> Kontrolę dotyczącą jednego centrum integracji społecznej przeprowadzono w dwóch podmiotach (w centrum, a następnie – ze względu na brak pełnego wyodrębnienia organizacyjnego i finansowego – w organizacji pozarządowej prowadzącej tę jednostkę). Wykaz skontrolowanych jednostek zawiera zał. nr 3.

<sup>8</sup> Art. 2 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2 ustawy o NIK.

<sup>9</sup> Jak wyżej – art. 2 ust. 3 oraz art. 6 ust. 1.

<sup>10</sup> Kontrolę przeprowadzono w okresie od 1 lutego do 2 sierpnia 2013 r.



### 2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że zatrudnienie socjalne jest przydatnym instrumentem w działaniach na rzecz rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej oraz wzmocnienia aktywności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Działalność centrów i klubów integracji społecznej, głównych filarów instytucji zatrudnienia socjalnego, NIK oceniła pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>11</sup>, dotyczących głównie organizacji skontrolowanych podmiotów i nieprzestrzegania w ich pracy obowiązujących procedur.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednocześnie uwagę na niezbyt wysoką skuteczność w realizacji zadań zatrudnienia socjalnego, mierzoną odsetkiem uczestników usamodzielnionych ekonomicznie w relacji do pozytywnie kończących zajęcia. Dla centrów wyniosła ona 38%, a dla klubów – 17%. Widoczne jest przy tym zróżnicowanie skuteczności centrów prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego i organizacje pozarządowe. Pozarządowe miały skuteczność niższą o 16 punktów procentowych (28% wobec 44%)<sup>12</sup>. Skuteczność ta i tak jest jednak wyższa od analogicznej skuteczności kontraktu socjalnego, drugiego z ustawowych instrumentów polityki społecznej w tym obszarze. W latach 2011–2012 kształtowała się ona w jednostkach objętych kontrolą przeciętnie na poziomie 15%, co oznacza, że tylko co siódma osoba, która zrealizowała kontrakt, usamodzielniała się<sup>13</sup>.

Niezbyt wysoka skuteczność w realizacji zadań zatrudnienia socjalnego sprawia, że jest to instytucja kosztowna. Jednostkowy koszt usamodzielnienia ekonomicznego uczestnika zajęć w skontrolowanych centrach wyniósł w latach 2011–2012 przeciętnie 69 tys. zł i był dla centrów pozarządowych prawie dwukrotnie wyższy niż dla samorządowych (105 tys. zł wobec 54 tys. zł)<sup>14</sup>. Dla klubów integracji społecznej wyniósł on 12 tys. zł<sup>15</sup>. Dla porównania należy podać, że koszt usamodzielnienia beneficjenta kontraktu socjalnego wynosił przeciętnie około 24 tys. zł, czyli był prawie trzykrotnie niższy niż dla osoby usamodzielnionej ekonomicznie w ramach instytucji zatrudnienia socjalnego, jednak przy zdecydowanie niższej jego skuteczności<sup>16</sup>.

Jedną z głównych przyczyn relatywnie niskiej skuteczności centrów w realizacji zadań zatrudnienia socjalnego jest brak rozwiniętej współpracy z lokalnymi partnerami w zakresie reintegracji zawodowej uczestników (z powiatowymi urzędami pracy i lokalnymi przedsiębiorcami) oraz niemonitorowanie, w sposób planowy i systematyczny, dalszych losów absolwentów. Tym samym centra, zobowiązane do wykonywania ustawowych zadań w zakresie zatrudnienia socjalnego, nie posiadały pełnej informacji, która mogłaby służyć

<sup>11</sup> NIK stosuje trzystopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywna. Spośród 29 podmiotów objętych kontrolą, działalność siedmiu NIK oceniła pozytywnie, kolejnych 20 pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, a pozostałych dwóch – negatywnie.

<sup>12</sup> W objętych kontrolą 16 centrach integracji społecznej zweryfikowano dane dotyczące 2.081 osób uczestniczących w zajęciach w latach 2011–2012, z których 1.525 zakończyło je pozytywnie, zaś 582 usamodzielniało się ekonomicznie. W porównaniu z wynoszącą 1.899 liczbą osób, które usamodzielniały się w tym okresie we wszystkich centrach w kraju, objęta badaniem próba wynosi 30,6%. Dane ilustrujące skuteczność działania centrów i klubów integracji społecznej zawierają zał. nr 6 i 7.

<sup>13</sup> Źródło: *Informacja o wynikach kontroli realizacji kontraktów socjalnych przez miejskie i gminne ośrodki pomocy społecznej*, Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny, Warszawa listopad 2013 r., str. 9.

<sup>14</sup> Wskaźnik dla pozarządowych centrów integracji społecznej nie obejmuje liczby osób usamodzielnionych ekonomicznie w Centrum Integracji Społecznej w Braniewie (brak danych).

<sup>15</sup> Ze względu na brak wyodrębnienia finansowego klubów prowadzonych przez ośrodki pomocy społecznej, wskaźnik ten należy traktować jedynie orientacyjnie.

<sup>16</sup> Por. *Informację* w przypisie 13, str. 10.

**analizie i doskonaleniu sposobu wykonywania tych zadań. W niniejszej informacji wskazano jednak na przykłady dobrych praktyk, których upowszechnienie może przyczynić się do podniesienia skuteczności i efektywności działania tych podmiotów. Przyczyny niezbyt wysokiej skuteczności centrów, zwłaszcza prowadzonych przez organizacje pozarządowe, upatrywać należy ponadto w rozwiązaniach prawnych, m.in. braku w ustawie o zatrudnieniu socjalnym upoważnienia dla wojewody do kontroli centrów w zakresie merytorycznej realizacji zadań zatrudnienia socjalnego.**

## 2.2 Synteza ustaleń kontroli

**1.** Zatrudnienie socjalne jest instytucją dynamicznie rozwijającą się. W okresie objętym kontrolą sukcesywnie rosła liczba centrów integracji społecznej, głównie prowadzonych przez organizacje pozarządowe. Zwiększyła się też liczba klubów integracji społecznej. W dniu 30 czerwca 2013 r. funkcjonowały 124 centra i 197 klubów. W latach 2011–2012 na finansowanie centrów przeznaczono 134,3 mln zł, z tego 36,9 mln zł (27,5%) na centra samorządowe i 97,4 mln zł (72,5%) – pozarządowe. W 2013 r. na finansowanie to przewidziano 80,9 mln zł, z tego 27,4 mln zł (33,8%) i 53,5 mln zł (66,2%) na centra samorządowe i pozarządowe (*str. 13, 15*).

**2.** Skuteczność w realizacji zadań zatrudnienia socjalnego, mierzona odsetkiem uczestników usamodzielnionych ekonomicznie w relacji do pozytywnie kończących zajęcia, była dla skontrolowanych centrów samorządowych wyższa niż pozarządowych o 16 pkt procentowych (44% wobec 28%). Skuteczność ta, dla wszystkich centrów w kraju, była w latach 2011–2012 odpowiednio wyższa o 4 pkt procentowe (40% wobec 36%), natomiast dla skontrolowanych klubów integracji społecznej kształtowała się na poziomie 16,9%. Przeciętny koszt usamodzielnienia ekonomicznego wyniósł w tym okresie w klubach 11,9 tys. zł<sup>17</sup>, natomiast w centrach – 68,7 tys. zł (*str. 14, 15, 23, 29,41-43*).

**3.** Kluby, funkcjonujące w strukturach organizacyjnych ośrodków pomocy społecznej, traktowane były jako elastyczne narzędzie realizowania lokalnej polityki społecznej w dostosowaniu do miejscowych potrzeb. Wskazuje na to m.in. znaczne zróżnicowanie wysokości ponoszonych wydatków, co niewątpliwie wpływało na sposób organizowania zajęć i ich zakres – nastawienie w większym stopniu na reintegrację społeczną, niż zawodową (*str. 27-30, 43*).

**4.** Ustawa o zatrudnieniu socjalnym nie zawiera jednoznacznego upoważnienia dla wojewody do kontroli centrum integracji społecznej w zakresie merytorycznej realizacji wykonywanych zadań. Wojewoda pełni nadzór nad działalnością centrum – nadaje status (na podstawie przedłożonego wniosku), a także wydaje decyzję o jego utracie<sup>18</sup>. Przepisy ustawy nie upoważniają jednak wojewody do przeprowadzenia kontroli w zakresie spełniania przez centrum wymagań niezbędnych do otrzymania statusu, prawidłowości i efektywności realizacji zadań określonych ustawą, a także rzetelnego sporządzania sprawozdań ze swojej działalności. Nadzór wojewody nie jest więc wystarczający, zwłaszcza w odniesieniu do centrów pozarządowych – wobec wielkości środków publicznych którymi one dysponują. Wykonywanie zadań z zakresu reintegracji społecznej i zawodowej było kontrolowane w nich jedynie wówczas, gdy zadania te realizowano w ramach projektów dofinansowanych ze środków unijnych (*str. 19*).

**5.** Ustawa o zatrudnieniu socjalnym nie zawiera też przepisów, umożliwiających pozyskiwanie informacji o podjęciu zatrudnienia (samozatrudnienia) przez uczestnika centrum, po zakończeniu

<sup>17</sup> Por. przypis 15.

<sup>18</sup> W trybie i przypadkach określonych w art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

przez niego zajęć oraz w dalszej perspektywie. Centra pozyskiwały informacje o zatrudnieniu u pracodawcy wówczas, gdy uczestnicy dobrowolnie poinformowali o tym fakcie, lub przez nieformalne kontakty z pracownikami ośrodków pomocy społecznej i powiatowych urzędów pracy. Jedynie w przypadku zajęć prowadzonych w ramach projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej, kierownicy centrów monitorowali losy absolwentów, zobowiązani do takiego działania warunkami zawartych umów. Możliwość pozyskiwania informacji o dalszych losach uczestników centrów, w tym o trwałości ich usamodzielnienia ekonomicznego, jest istotna dla prowadzenia systematycznej ewaluacji skuteczności reintegracji społecznej i zawodowej, także z punktu widzenia ewentualnych działań korygujących bądź naprawczych (str. 24-25).

**6.** Centra integracji społecznej, po uzyskaniu statusu centrum, często nie informowały wojewodów o zmianach w danych, na podstawie których został on im przyznany. Ujawniono także przypadki braku należytego wyodrębnienia organizacyjnego i finansowego centrów pozarządowych (od pomiotów prowadzących), a także błędnego sporządzania wymaganych sprawozdań i nieindywidualizowania programów zatrudnienia socjalnego, w tym nieokreślenia rodzajów sprawności psychofizycznych niezbędnych do podjęcia pracy oraz metod ich ćwiczenia (str. 15, 19, 20).

**7.** Podmioty prowadzące kluby integracji społecznej nie zawsze dokonywały ich zgłoszenia do rejestru prowadzonego przez wojewodę, bądź wykonywały te czynności z dużym opóźnieniem. Uchybienia tego rodzaju stwierdzono w odniesieniu do 9 spośród 12 skontrolowanych klubów. Tym samym nie został osiągnięty cel nowelizacji ustawy o zatrudnieniu socjalnym<sup>19</sup>, dotyczący pozyskiwania w tym trybie rzetelnych informacji o funkcjonowaniu klubów. Należy także zwrócić uwagę na przypadki uczestnictwa w zajęciach klubów osób nieposiadających, mimo prawnego obowiązku<sup>20</sup>, zawartego kontraktu socjalnego oraz niekorzystania przez pracowników socjalnych w ośrodkach pomocy społecznej z możliwości<sup>21</sup> występowania do właściwego powiatowego urzędu pracy z wnioskiem o skierowanie uczestnika (absolwenta) klubu do pracy u pracodawcy lub w centrum integracji społecznej (str. 26, 28, 29).

**8.** Podczas kontroli stwierdzono stosowanie rozwiązań mających cechy dobrych praktyk w zakresie: praktycznej nauki zawodu (str. 18), monitoringu lokalnego rynku pracy i sytuacji społecznej, jak również współpracy z lokalnymi podmiotami (str. 21 i 29), a także realizacji Indywidualnych programów zatrudnienia socjalnego (str. 22, 23). Zdaniem NIK, ich szersze upowszechnienie mogłoby się przyczynić do podniesienia skuteczności i efektywności działania centrów integracji społecznej.

### 2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Doprowadzenie do usamodzielnienia ekonomicznego osoby uczestniczącej w zajęciach prowadzonych przez centrum integracji społecznej jest kosztowne, a brak planowego i systematycznego monitorowania losów absolwentów utrudnia – w dłuższej perspektywie – ocenę trwałości usamodzielnienia, a tym samym i skuteczności szkolenia. Coraz większe środki publiczne kierowane do centrów, zwłaszcza prowadzonych przez organizacje pozarządowe, na finansowanie przypisanych im zadań z zakresu zatrudnienia socjalnego sprawiają natomiast, że konieczne staje się przyznanie wojewodom większych kompetencji nadzorczych, przede wszystkim możliwości przeprowadzania przez nich kontroli realizacji zadań określonych ustawą i wykorzystania środków.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu socjalnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 205, poz. 1211).

<sup>20</sup> Art. 18 ust. 4 ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

<sup>21</sup> Jak wyżej – art. 16 ust. 1.

W związku z tym Minister Pracy i Polityki Społecznej powinien podjąć działania zmierzające do znowelizowania ustawy o zatrudnieniu socjalnym, przez:

- przyznanie wojewodom uprawnień do kontroli realizacji zadań i wykorzystania środków publicznych, w celu zwiększenia skuteczności nadzoru nad wykonywaniem przez centra zadań określonych w ustawie, z jednoczesnym ograniczeniem ciążącego na centrach obowiązku informowania wojewodów (po uzyskaniu statusu centrum) o wszelkich zmianach w ich sytuacji faktycznej i prawnej, jedynie do danych rzeczywiście istotnych;
- wprowadzenie obowiązku monitorowania losów uczestników centrów i klubów integracji społecznej, po zakończeniu przez nich zajęć, m.in. przez współdziałanie w tym zakresie z powiatowymi urzędami pracy;
- jednoznaczne wskazanie, iż obowiązek zgłaszania klubów integracji społecznej do rejestrów prowadzonych przez wojewodów, dotyczy nie tylko nowo zakładanych, ale także klubów już funkcjonujących.

Ustalenia niniejszej kontroli oraz przeprowadzonej ostatnio kontroli pn. *Realizacja kontraktów socjalnych przez miejskie i gminne ośrodki pomocy społecznej*<sup>22</sup>, uzasadniają – zdaniem NIK – rozważenie przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej możliwości zintegrowania tych dwóch – różniących się jedynie w szczegółowym podejściu do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym – instrumentów oddziaływanie na takie osoby<sup>23</sup>. Kontrakty socjalne i zatrudnienie socjalne, są w polityce społecznej instrumentami komplementarnymi. Widoczna jest też wyraźna kolejność ich stosowania. Kontrakt socjalny powinien umożliwić osobie zagrożonej uzyskanie samodzielności, a zatrudnienie socjalne – efektywnie stymulować powrót na otwarty rynek pracy. Podjęcie próby zintegrowania obu tych narzędzi sprzyjałoby większej skuteczności działania organów państwa w uaktywnianiu osób zagrożonych, a tym samym umożliwianiu im wyjścia z trudnej sytuacji, znalezienia pracy na otwartym rynku pracy i rozpoczęcia życia na własny rachunek.

Minister Pracy i Polityki Społecznej powinien także rozważyć możliwość bardziej intensywnego promowania dobrych praktyk dotyczących współpracy centrów integracji społecznej z ich lokalnymi partnerami, w szczególności w zakresie dotyczącym reintegracji zawodowej.

---

<sup>22</sup> Por. przypis 6.

<sup>23</sup> Mogłoby to nastąpić przy okazji przewidywanych w perspektywie najbliższych lat nowelizacji ustaw o pomocy społecznej, zatrudnieniu socjalnym oraz o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

## 3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

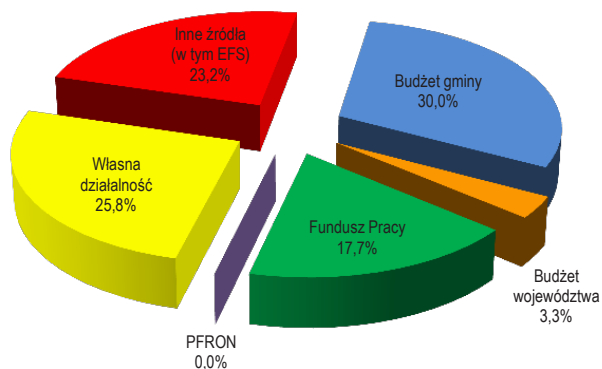
Z ogólnopolskich danych przekazanych przez wojewodów<sup>24</sup> wynika, co następuje.

- Według stanu na koniec czerwca 2013 r. funkcjonowały 124 centra integracji społecznej, z tego 31 prowadzonych przez samorządy i 93 przez organizacje pozarządowe i inne podmioty<sup>25</sup>. Ich liczba sukcesywnie rosła – począwszy od grudnia 2011 r. powstało 39 centrów, z tego 13 samorządowych i 26 pozarządowych. Funkcjonowało też 197 klubów integracji społecznej, z tego 110 prowadzonych przez samorządy i 87 przez organizacje pozarządowe. W porównaniu z 2011 r. ich liczba wzrosła o 97, z tego 39 samorządowych i 58 pozarządowych.
- W latach 2011–2012 na finansowanie centrów integracji społecznej przeznaczono 134,3 mln zł, z tego 36,9 mln zł (27,5%) na centra samorządowe i 97,4 mln zł (72,5%) – pozarządowe. Głównym źródłem finansowania centrów samorządowych były w tym okresie środki z: budżetów gmin (30%), własnej działalności gospodarczej (25,8%), Europejskiego Funduszu Społecznego i innych źródeł (23,2%) oraz Funduszu Pracy (17,7%). Odmienną strukturę przychodów miały centra pozarządowe. Ich działalność finansowana była, w największym stopniu, ze środków EFS (37,5%) i Funduszu Pracy (35,5%), a także z budżetów gmin (14,3%). W 2013 r. na finansowanie działalności centów integracji społecznej przewidziano łącznie 80,9 mln zł, z tego 27,4 mln zł (33,8%) na centra samorządowe oraz 53,5 mln zł (66,2%) – pozarządowe.

Strukturę źródeł finansowania centrów integracji społecznej w latach 2011–2012 ilustrują wykresy nr 1 i 2.

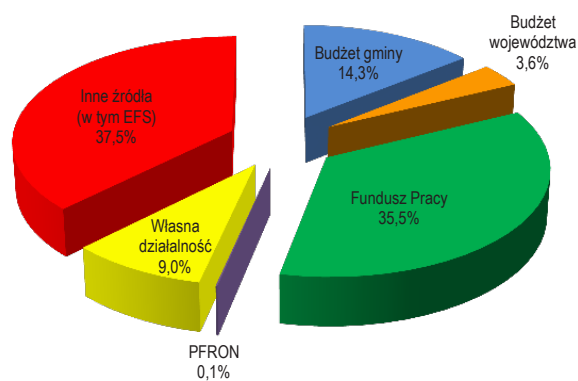
Wykres nr 1

Struktura źródeł finansowania CIS samorządowych w latach 2011–2012



Wykres nr 2

Struktura źródeł finansowania CIS pozarządowych w latach 2011–2012



W latach 2011–2012 wydatki na działalność centrów integracji społecznej wyniosły łącznie 119,4 mln zł, z tego na działalność centrów samorządowych 32,8 mln zł (27,5%) i pozarządowych – 86,6 mln zł (72,5%).

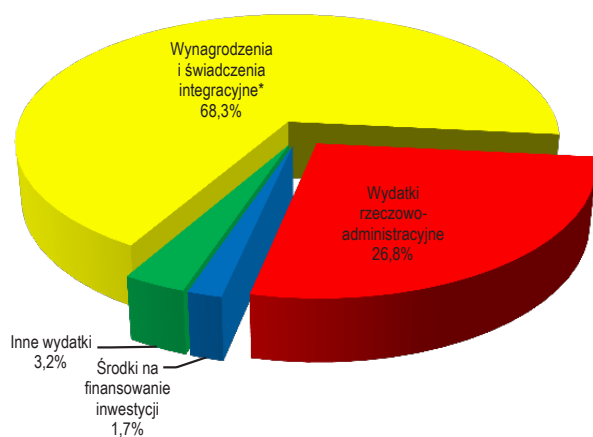
Największymi pozycjami wydatków centrów samorządowych były w tym okresie wynagrodzenia i świadczenia integracyjne (68,3%) oraz wydatki rzeczowo-administracyjne (26,8%). Dla centrów pozarządowych proporcje te wynosiły odpowiednio 69,2% i 26,3%.

<sup>24</sup> W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK. Zauważyć należy, że z uwagi na sposób pozyskania tych danych, informacje oraz dane liczbowe i finansowe nie były weryfikowane w postępowaniu kontrolnym.

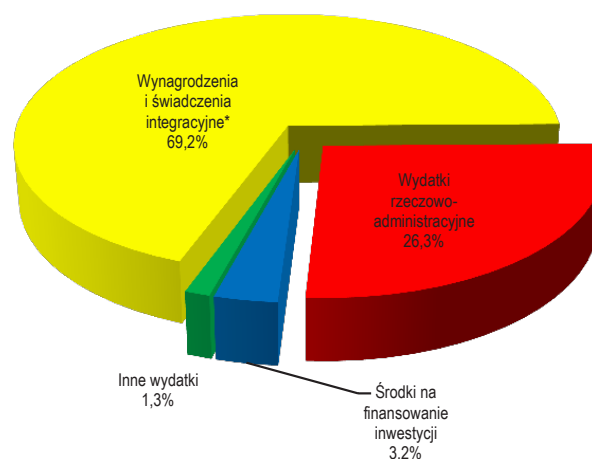
<sup>25</sup> Art. 3 ust. 2 pkt 3 ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

Strukturę wydatków centrów integracji społecznej w latach 2011–2012 ilustrują wykresy nr 3 i 4.

Wykres nr 3  
Struktura wydatków CIS samorządowych  
w latach 2011–2012



Wykres nr 4  
Struktura wydatków CIS pozarządowych  
w latach 2011–2012



\* Pozycja wynagrodzenia i świadczenia integracyjne zawiera wszystkie wydatki związane z prowadzeniem zajęć dla beneficjentów.

W 2013 r. wojewodowie wydali decyzje o utracie statusu przez trzy centra pozarządowe, a ponadto wszczęli cztery postępowania w tej sprawie. W 2012 r. zapadło pięć takich decyzji (cztery dotyczyły centrów pozarządowych), natomiast w 2011 r. – jedna decyzja dotycząca również centrum pozarządowego.

W 2013 r. w dziewięciu przypadkach (pięć dotyczyło centrów pozarządowych) wojewodowie stwierdzili nierealizowanie założeń przyjętych we wnioskach o nadanie statusu centrum. W 2012 r. było 13 takich przypadków (10 dotyczyło centrów pozarządowych), a w 2011 r. – dziewięć (siedem dotyczyło centrów pozarządowych). W wypadku jednego centrum pozarządowego stwierdzono w 2012 r. nieprawidłowości w rozliczeniach.

W latach 2011–2012 zajęcia z zakresu reintegracji społecznej i zawodowej rozpoczęło łącznie 8.150 osób, z tego 1.985 (24,4%) w centrach samorządowych i 6.165 (75,6%) – pozarządowych. Zajęcia ukończyło 5.075 osób (62,3%), z tego 1.399 (27,6%) w centrach samorządowych i 3.676 (72,4%) – pozarządowych. Wskaźnik pozytywnie kończących zajęcia<sup>26</sup> wyniósł dla tych lat 62,3% (70,5% dla centrów samorządowych i 59,6% – pozarządowych).

W latach 2011–2012 usamodzielniało się ekonomicznie 1.899 osób, z tego 559 (29,4%) w centrach samorządowych i 1.340 (70,6%) – pozarządowych. Najwięcej (ponad 75%) podjęło pracę bez zatrudnienia wspieranego (71,9% – centra samorządowe, 77,4% – pozarządowe); zaledwie co dziesiąty uczestnik podjął pracę w ramach zatrudnienia wspieranego (14,1% – centra samorządowe, 9,9% – pozarządowe). Prawie 8% usamodzielnionych osób zatrudniono w centrach (10,9% – samorządowych, 6,6% – pozarządowych). Skuteczność realizacji zadań zatrudnienia socjalnego, mierzona odsetkiem uczestników centrum usamodzielnionych ekonomicznie, w relacji do pozytywnie kończących zajęcia, wyniosła dla lat 2011–2012 łącznie 37,4%. Dla centrów samorządowych wskaźnik ten wyniósł 40%, a dla pozarządowych – 36,4%<sup>27</sup>. Przeciętne wydatki

<sup>26</sup> W przypadku edycji przechodzących z roku na rok, wskaźnik ten za dany rok może przekroczyć 100%.

<sup>27</sup> Dla skontrolowanych centrów integracji społecznej wskaźnik ten wyniósł w latach 2011–2012 łącznie 38,2%. Dla centrów samorządowych kształtował się na poziomie 44,1%, a dla pozarządowych osiągnął wartość 28,4%.

w przeliczeniu na jednego uczestnika pozytywnie kończącego zajęcia w centrach samorządowych i pozarządowych w kraju wyniosły 23,5 tys. zł, a na jednego uczestnika usamodzielnionego ekonomicznie w centrach samorządowych i pozarządowych – odpowiednio 58,7 tys. zł i 64,6 tys. zł<sup>28</sup>.

W 2013 r. funkcjonowało 197 klubów integracji społecznej: 110 prowadzonych przez samorządy i 87 – organizacje pozarządowe. W porównaniu z 2011 r. nastąpił prawie dwukrotny wzrost ich liczby – o 97 (39 samorządowych i 58 pozarządowych). Ponieważ nie został ustawowo określony obowiązek sporządzania okresowych sprawozdań przez kluby, brak jest szczegółowych i wyczerpujących informacji dotyczących sposobu ich funkcjonowania oraz realizowanych zadań. Spośród klubów poddanych kontroli wszystkie były prowadzone w ramach struktur organizacyjnych ośrodków pomocy społecznej (ich działalność nie była organizacyjnie i finansowo wyodrębniona).

## 3.2 Istotne ustalenia kontroli

### 3.2.1. Centra integracji społecznej

#### **Warunki organizacyjne i lokalowe oraz finansowanie**

Wszystkie objęte kontrolą centra integracji społecznej posiadały status, nadany zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa<sup>29</sup>. Centra utworzone przez organizacje pozarządowe działały w większości przypadków w formie wyodrębnionej jednostki, w sposób zapewniający należyłą identyfikację pod względem organizacyjnym i finansowym oraz umożliwiającą określenie przychodów, kosztów i wyników, z uwzględnieniem przepisów o rachunkowości<sup>30</sup>. W trzech spośród ośmiu skontrolowanych centrach pozarządowych (37,5%) nie dokonano w pełni takiego wyodrębnienia.

- **CIS MEA**, utworzone przez **Fundację Uwolnienie w Łodzi**, nie zostało wyodrębnione organizacyjnie – nie zgłoszono go do KRS, celem dokonania stosownego wpisu, a kierownikiem został wiceprezes zarządu Fundacji, która go utworzyła. Kierownik CIS nie zatrudnił pracowników<sup>31</sup>, a ustawowe zadania w zakresie reintegracji zawodowej i społecznej realizowane były przez Fundację, z wykorzystaniem jej pracowników i majątku. Stroną zawieranych umów była Fundacja, a ewidencja kosztów (kwalifikowalnych) prowadzona była w podziale na projekty (koszty niekwalifikowalne księgowane były na kontach Fundacji).
- Pod względem finansowym nie zostało też należyście wyodrębnione **CIS**, utworzone przez **CISTOR Stowarzyszenie Partnerstwo Społeczne w Toruniu**. W polityce rachunkowości i planie kont Stowarzyszenia nie wyodrębniono kont księgowych dotyczących Centrum; koszty i przychody Centrum księgowane były na kontach pozostałej działalności Stowarzyszenia. Nie wyodrębniono też rachunku bankowego dla CIS i projekty (jak CIS UMT) oraz projekty zlecane przez gminy finansowane były ze środków na rachunku bieżącym Stowarzyszenia.
- Nie został w pełni zrealizowany wymóg wyodrębnienia organizacyjnego **CIS w Radomsku**, utworzonego przez **Chrześcijańskie Stowarzyszenie Dobroczynne w Kluczach**. Obok kierownika CIS utworzono również stanowisko przewodniczącego CIS (na podstawie regulaminu organizacyjnego), zatrudniając na nim osobę kierującą zarządem Oddziału Terenowego stowarzyszenia w tym mieście. Zakres obowiązków przewodniczącego pokrywał się z zadaniami kierownika, ujętymi w regulaminie organizacyjnym i przewidywał m.in. nadzór i kontrolę nad działalnością merytoryczną i finansową Centrum, jego reprezentowanie na zewnątrz oraz zapewnienie przestrzegania zasad bhp. Dodać należy, że z naruszeniem przepisów ustawowych<sup>32</sup>, umowy o pracę z pracownikami CIS zawierał przewodniczący wspólnie z kierownikiem, a nie kierownik samodzielnie.

<sup>28</sup> Por. przypis 24.

<sup>29</sup> Art. 5 ust. 1 ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

<sup>30</sup> Jak wyżej – art. 3 ust. 4.

<sup>31</sup> Jak wyżej – art. 11 ust. 3.

<sup>32</sup> Jak wyżej – art. 11 ust. 3.

W ocenie NIK, centra integracji społecznej, które we własnym zakresie realizowały zajęcia w ramach reintegracji społecznej i zawodowej, **zapewniały uczestnikom odpowiednie do oferowanych zajęć wyposażenie w sprzęt i narzędzia**. Sprzyjało to zachowaniu właściwego poziomu prowadzonych zajęć. W przypadku szkoleń prowadzonych w ramach reintegracji zawodowej, pozwalało natomiast na nabywanie praktycznych umiejętności w poszczególnych zawodach (m.in. w posługiwaniu się narzędziami i obsłudze urządzeń).

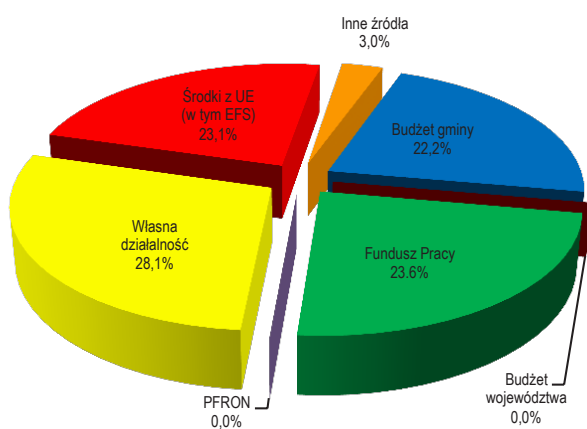
- **CIS we Wrocławiu** dysponowało m.in. salami i wyposażeniem do zajęć w ramach szkoleń: ogrodniczo-florystycznych (na wyposażeniu m.in. szpadle, grabie, piły, sekatory, siewnik ręczny, kosiarki spalinowe, opryskiwacze i akcesoria florystyczne – wstążki, drut, egzotyczne dodatki itp.); remontowo-budowlanych, konserwatorskich (na wyposażeniu m.in. stoły warsztatowe, imadła, szlifierki, wiertarki, wkrętarki, młot pneumatyczny, betoniarka, stojaki do ogrodzenia i wykopów, pompa z węzłem) oraz opiekuńczo-pielęgnacyjnych (na wyposażeniu m.in. łóżko rehabilitacyjne, wózek inwalidzki, fantomy duży i mały, apteczki pierwszej pomocy, parawan).
- Pracownią krawiecką dysponowało m.in. **CIS w Radomsku**. Wyposażona była ona w sześć maszyn do szycia, stół do wykrawania elementów, podręczny magazynek materiałów. Zorganizowano też pracownię tapicerską i renowacji mebli, dysponującą sześcioma stanowiskami do wykonywania kolejnych elementów procesu tapicerowania, w tym szycia powłok tapicerskich i renowacji mebli.
- W **CIS w Siedlcach** funkcjonowały m.in. trzy pracownie krawiecko-szwalnicze z 21 maszynami szwalniczymi. W wyodrębnionej hali spawalniczej (o pow. 300 m<sup>2</sup>) uczestnicy mogli korzystać z 11 półautomatów spawalniczych.

W skontrolowanych centrach integracji społecznej odnotowano niewielki, ale systematyczny wzrost przychodów.

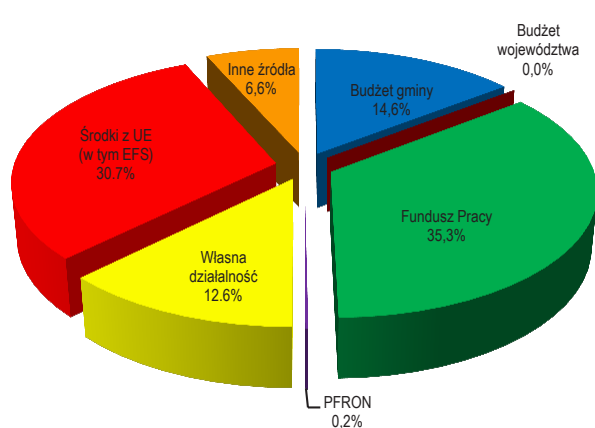
- W 2011 r. przychody wyniosły 22,1 mln zł, w 2012 r. – 22,7 mln zł, a plan przychodów na 2013 r. określono na poziomie 22,8 mln zł. Największy udział w przychodach w 2011 r. miały środki unijne – 6,5 mln zł (29,3%), środki Funduszu Pracy – ponad 6 mln zł (27,3%), środki z własnej działalności – ponad 4,4 mln zł (20,1%) oraz z budżetu gminy – prawie 4,2 mln zł (18,8%). W 2012 r. największy udział w przychodach miały natomiast w kolejności środki: z Funduszu Pracy – ponad 6,6 mln zł (29,3%), z działalności własnej – prawie 5,4 mln zł (23,7%), z Unii Europejskiej – 5,2 mln zł (23%) oraz z budżetu gminy – 4,4 mln zł (19,5%).

Odmienne rozkładała się w latach 2011–2012 struktura przychodów w skontrolowanych centrach samorządowych i pozarządowych, co ilustrują wykresy nr 5 i 6.

Wykres nr 5  
Struktura źródeł finansowania CIS samorządowych w latach 2011–2012



Wykres nr 6  
Struktura źródeł finansowania CIS pozarządowych w latach 2011–2012





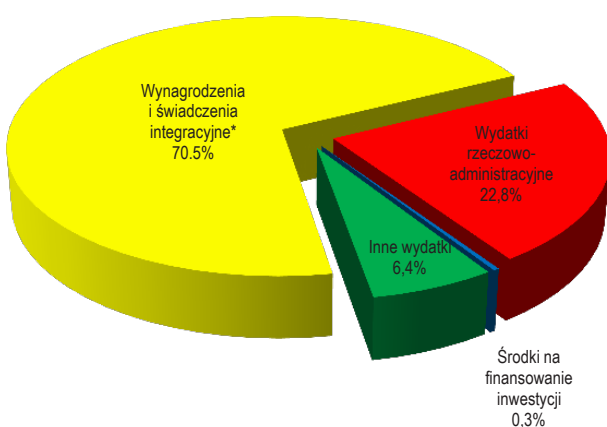
W 2011 r. wydatki skontrolowanych centrów integracji społecznej wyniosły prawie 21,6 mln zł, a w 2012 r. – 22,2 mln zł. Główne kierunki wydatków w latach 2011–2012 były zbieżne (także w podziale na centra samorządowe i pozarządowe) i kształtowały się następująco:

- Wydatki na wynagrodzenia i świadczenia integracyjne wyniosły w 2011 r. 15,2 mln zł (70,4%), a w 2012 r. 16,4 mln zł (74,2%). Natomiast wydatki rzeczowo-administracyjne (artykuły biurowe, żywność, pomoce naukowe, energia, podróże służbowe i inne) wyniosły w 2011 r. prawie 5,2 mln zł (23,9%), a w 2012 r. 4,6 mln zł (20,8%).

Strukturę wydatków w latach 2011–2012, w podziale na skontrolowane centra samorządowe i pozarządowe, ilustrują wykresy nr 7 i 8.

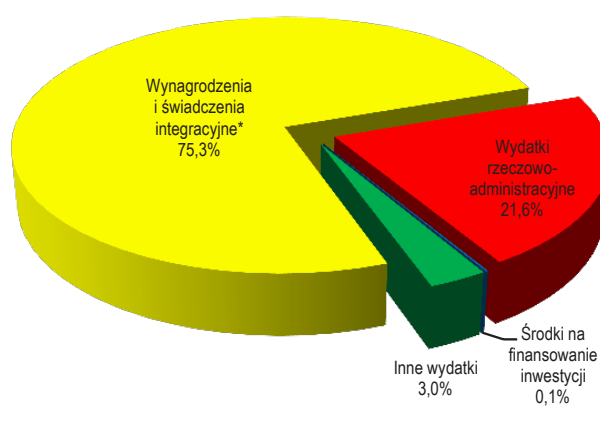
Wykres nr 7

Struktura wydatków CIS samorządowych w latach 2011–2012



Wykres nr 8

Struktura wydatków CIS pozarządowych w latach 2011–2012



\* Pozycja wynagrodzenia i świadczenia integracyjne zawiera wszystkie wydatki związane z prowadzeniem zajęć dla beneficjentów.

Centra integracji społecznej w bardzo różny sposób organizowały zajęcia dla uczestników, zarówno w formie edycji jak i zajęć prowadzonych w trybie ciągłym. Edycje (otwarte lub zamknięte, najczęściej realizowane w formie projektów finansowanych ze środków unijnych) prowadzone były w ramach jednego roku lub też były edycjami przechodzącymi z jednego roku na drugi. Tym samym rekrutacja uczestników do centrów integracji społecznej odbywała się cyklicznie, raz lub kilka razy do roku lub też w sposób ciągły.

Organizując zajęcia z uczestnikami, centra korzystały zarówno z pracowników, jak i osób pozyskanych z zewnątrz (na podstawie umów cywilnoprawnych lub porozumień). W większości przypadków (11 na 16 – 68,7%) spełniony był warunek, iż na jednego pracownika prowadzącego bezpośrednio zajęcia z uczestnikami nie powinno przypadać więcej niż 5 uczestników<sup>33</sup>. W grupie centrów, w których ten warunek nie został spełniony<sup>34</sup>, na jednego pracownika prowadzącego bezpośrednio zajęcia z uczestnikami przypadało średnio od 6 do 23 uczestników. Najwyższa Izba Kontroli podziela jednak opinię kierowników skontrolowanych jednostek, iż względy dydaktyczne nie zawsze przemawiają za tak znacznym ograniczaniem liczebności grup, a zatrudnienie dodatkowych wykładowców/instruktorów, często o wysokich kwalifikacjach, wiąże się ze znacznymi kosztami.

- Odnosząc się do kwestii nadmiernej liczby uczestników w grupach, dyrektor **CIS w Braniewie** wyjaśnił m.in.: *W świetle długoletniego doświadczenia (7 lat) w pracy mojej i pracowników CIS z uczestnikami programu*

<sup>33</sup> Art. 11 ust. 3 ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

<sup>34</sup> CIS w: Chełmie, Bytowie, Bystrzycy Kłodzkiej, Siedlcach i Braniewie.

uwazam, że ustawodawca „przedobrzył” zapisując w ustawie „normę 5/1”. Nie ma potrzeby stosowania nadopiekuńczości nad dorosłymi i zdrowymi fizycznie ludźmi, którzy świadomie chcą zmienić swoje życie i są gotowi do pracy. (...) Zatrudniani przez nas trenerzy, terapeuci, wykładowcy i specjaliści nie wykazywali nam nigdy trudności w przekazywaniu wiedzy, umiejętności praktycznych (...).

- Dyrektor **CIS w Chełmie** wyjaśniła m.in.: Najważniejszą przyczyną niespełnienia tego wymogu są względy finansowe (brak środków na nowe etaty) (...) Warunek zatrudnienia jednego pracownika na pięcioro uczestników powoduje znaczny wzrost kosztów realizacji zatrudnienia socjalnego. Zajęcia reintegracji społecznej i zawodowej są realizowane przez różnorodne moduły szkoleniowe, często bardzo specjalistyczne (np. terapia uzależnień, poradnictwo prawne) wymagające zaangażowania wysokiej klasy specjalistów, terapeutów, którzy w tak małym mieście jak Chełm nie zawsze są dostępni w wymiarze etatu (w realizacji zadań posiłkujemy się zleceniami i „użyczaniem” pracowników w ramach partnerskiej współpracy np. z MOPR, PUP).

W jednym przypadku NIK stwierdziła nieprawidłowości w zakresie przygotowania zawodowego i doświadczenia instruktorów prowadzących zajęcia z uczestnikami Centrum.

- W **CIS w Radomsku** zatrudniono instruktora grupy ogólnobudowlanej, który ukończył jedynie zasadniczą szkołę zawodową w zawodzie ślusarz-mechanik oraz dwa kursy doszkolające operowania żurawiem i średnim sprzętem budowlanym. Natomiast instruktor nauki zawodu w grupie o profilu gastronomicznym posiadała wykształcenie wyższe magisterskie o specjalności pedagogika opiekuńczo-wychowawcza (nie posiadała udokumentowanych kwalifikacji odnośnie żywienia zbiorowego).

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, jako **dobre praktyki w zakresie praktycznej nauki zawodu** można wskazać działania, jakie podjęły niektóre centra integracji społecznej (sześć spośród 16, tj. 37,5%), polegające na zawieraniu umów (porozumień) z zakładami pracy, w celu umożliwienia uczestnikom odbywania praktycznych szkoleń zawodowych w zakładach pracy.

- W celu realizacji praktyk zawodowych w środowisku jak najbardziej zbliżonym do otwartego rynku pracy, między **CIS w Chełmie** i grupą przedsiębiorców podpisane zostało porozumienia partnerskie. Praktyczna nauka zawodu odbywa się w warsztatach na terenie tych zakładów<sup>35</sup>. Praktyki są nadzorowane przez instruktorów reintegracji zawodowej poszczególnych grup zawodowych. Specyficzną formą praktycznej nauki zawodu jest pracownia remontowo-budowlana funkcjonująca w miejscach, w których wykonywane są faktyczne remonty (malowanie, wykonywanie okładzin ceramicznych, ściennych itp.). Każdorazowo miejsce praktyk jest konsultowane z administratorem obiektu oraz jest podpisywane porozumienie na organizację tego typu warsztatu. Wartością dodaną tak zorganizowanej reintegracji zawodowej jest nauka funkcjonowania w autentycznym miejscu pracy. W 2012 r. w ramach reintegracji zawodowej zostały zorganizowane praktyki zawodowe w wielu miejscach<sup>36</sup>. W związku z powyższym w latach 2011–2013 najwięcej osób zostało przeszkolonych w grupach: remontowo-porządkowej (34) oraz porządkowej (35). Zawiązane partnerstwa<sup>37</sup> umożliwiają wspólną realizację zatrudnienia socjalnego, w szczególności organizację praktyk zawodowych.
- **CIS w Braniewie**. Zajęcia praktyczne uczestników realizowane w ramach reintegracji zawodowej odbywały się na podstawie umów zawartych z wybranymi zakładami pracy<sup>38</sup>. W umowach zawarto m.in. ustalenia, że: zakład, jako organizator zajęć praktycznych, jest zobowiązany do stworzenia niezbędnych warunków do zrealizowania programu reintegracji zawodowej; świadczone przez uczestnika usługi na rzecz organizatora będą płatne po skosztorysowaniu (uwzględnieniu dni nieobecności uczestnika lub wykonania dodatkowej pracy) na konto CIS; uczestnik zobowiązany jest do cotygodniowego sporządzania w Dzienniczku stażu praktycznego wykazu wykonywanych czynności i zadań, których realizację potwierdza organizator.

Innym przykładem **dobrych praktyk odnośnie organizacji zajęć jest zaangażowanie uczestników we współdecydowanie o funkcjonowaniu centrum**. Takie rozwiązanie wprowadzone zostało w CIS w Toruniu, utworzonym przez CISTOR Stowarzyszenie Partnerstwo Społeczne, w którym powołano samorząd uczestników, jako innowacyjną formę ich partycypacji w funkcjonowaniu Centrum.

<sup>35</sup> Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej Zakład Oczyszczania Miasta, Przedsiębiorstwo Usług Mieszkaniowych, Chełmskie Linie Autobusowe, placówki podległe Urzędowi Miasta Chełm.

<sup>36</sup> Były to m.in.: remonty sanitariatów w Urzędzie Miasta, Straży Miejskiej oraz remonty pomieszczeń biurowych w Powiatowym Zespole ds. Orzekania o Niepełnosprawności, częściowa wymiana stolarki okiennej w ZSZ Nr 5i w Centrum Integracji Społecznej. Część grupy kulinarnej stanowiła wsparcie dla kuchni w Przedszkolach Miejskich.

<sup>37</sup> W 2011 r. zawarto umowy partnerstwa z 17, w 2012 r. z 14, a w 2013 z 9 podmiotami.

<sup>38</sup> W 2011 r. zawarto 33, w 2012 – 24 i w 2013 – 14 umów.

Kwestie, w jakich przyznano mu prawo wpływu na decyzje, dotyczyły premii motywacyjnej oraz organizacji alternatywnych form spędzania wolnego czasu. Stanowisko Samorządu odnośnie rozwiązywania problemów dotyczących uczestników stanowiło głos doradczy.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przepis art. 5 ust. 4 ustawy o zatrudnieniu socjalnym, mówiący o obowiązku informowania wojewody o każdej zmianie danych będących podstawą nadania statusu centrum – w terminie 30 dni od dnia zaistnienia zmiany, nie był przestrzegany w większości przypadków (9 na 16, tj. 56,2%). Cel jaki przyświecał ustawodawcy, aby wojewoda na bieżąco posiadał wiedzę o kierunkach i zakresie rozwoju centrów integracji społecznej, działających na jego terenie, nie został zatem osiągnięty. Jako przyczynę tego stanu można wskazać przede wszystkim nadmierną szczegółowość zakresu informacji, które centrum jest zobowiązane składać wojewodzie. W ocenie NIK przepis ten, zobowiązujący do przekazywania wojewodzie informacji o każdej zmianie danych, może powodować brak przejrzystości i istotności informacji docierających do wojewody.

- **CISTOR w Toruniu** trzykrotnie informowało Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego o zmianach danych zawartych we wniosku o nadanie statusu Centrum. Mimo to, do Wojewody nie zostały przekazane informacje m.in. o zmianach zakładanych efektów działania w latach 2011–2013, zmianie programu prac prowadzonych z uczestnikami w ramach reintegracji zawodowej i społecznej, czy też o zmianach dotyczących bazy lokalowej. Dyrektor CIS wyjaśniła m.in., że przekazując informacje brała pod uwagę zmiany, które mogły mieć wpływ na funkcjonowanie Centrum. Informacje dotyczące każdej drobnej zmiany utrudniałyby pracę wojewody, dlatego też przekazywano je łącznie<sup>39</sup>.
- Wiceprezes **Fundacji Uwolnienie w Łodzi** i jednocześnie kierownik CIS MEA wyjaśnił z kolei, że Centrum jest jednostką dynamiczną, działającą w ciągle zmieniającym się środowisku, w związku z czym wojewoda był informowany jedynie o sprawach kluczowych.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła w czterech przypadkach<sup>40</sup> błędy w sprawozdaniach<sup>41</sup>, składanych m.in. wojewodom<sup>42</sup>. Błędne dane w zakresie przychodów i wydatków dotyczyły kwoty 1.427,6 tys. zł. W ocenie NIK przyczyną nieprawidłowości był brak wyodrębnienia finansowego centrum oraz błędy w ewidencji księgowej.

Większość centrów integracji społecznej (12 spośród 16) w badanym okresie zostało skontrolowanych przez instytucje zewnętrzne (m.in. Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Państwową Inspekcję Pracy, wojewódzkie urzędy pracy, wójtów, burmistrzów i prezydentów). Kontrole dotyczyły wybranych aspektów działalności (odprowadzanie składek na ubezpieczenie społeczne, udzielanie zamówień publicznych), a w wypadku projektów współfinansowanych ze środków unijnych – także prawidłowości ich realizacji. Pozarządowe centra integracji społecznej nie były kontrolowane przez wojewodów w zakresie realizacji zadań określonych w ustawie o zatrudnieniu socjalnym. Przyczyną był brak w ustawie jednoznacznego upoważnienia dla wojewodów do podejmowania takich kontroli.

- Odnosząc się do możliwości kontrolowania realizacji zadań realizowanych przez centra integracji społecznej, **Wojewoda Łódzki** poinformował m.in.: (...) ustawa nie przewiduje form zewnętrznego nadzoru i oceny merytorycznej przez Wojewodę wykonywanych przez centra integracji społecznej usług, określonych w art. 3 ustawy o zatrudnieniu socjalnym. W związku z powyższym, Wojewoda Łódzki nie ma uprawnień do kontrolowania ww. usług, a informacje o działalności prowadzonej przez centra uzyskuje tylko na podstawie sprawozdań rocznych.

<sup>39</sup> Art. 5 ust. 4 pkt. 1 ustawy o zatrudnieniu socjalnym. Zobowiązuje on do informowaniu wojewody o każdej zmianie danych zawartych we wniosku, w terminie 30 dni od dnia zaistnienia zmiany. Przepis ten był negatywnie oceniany przez większość centrów integracji społecznej w Polsce.

<sup>40</sup> CIS w: Skarżysku-Kamiennej, Łodzi, Braniewie i Toruniu.

<sup>41</sup> Art. 5 ust. 4 pkt 2 ustawy o zatrudnieniu socjalnym. Sprawozdanie zawiera m.in. rozliczenie dotacji za rok poprzedni, efekty reintegracji społecznej i zawodowej, a także preliminarz wydatków i przychodów na rok bieżący.

<sup>42</sup> Jak wyżej – art. 5 ust. 4 pkt 2.

### **Realizacja zadań w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej**

Skierowania do centrów integracji społecznej były wystawiane jedynie przez ośrodki pomocy społecznej – w badanym okresie powiatowe urzędy pracy nie wystawiały takich skierowań. W jednym przypadku ośrodek pomocy społecznej nie był zainteresowany wystawianiem skierowań, gdyż sam realizował projekty systemowe w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej, finansowane ze środków unijnych.

- **CIS utworzony przez CISTOR Stowarzyszenie Partnerstwo Społeczne.** Dyrektor Centrum poinformowała, że ośrodek pomocy społecznej w Toruniu (Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie – MOPR) sporadycznie kierował osoby do udziału w zajęciach Centrum. Kandydaci zgłaszali się sami na podstawie informacji uzyskanej z lokalnych mediów, od znajomych, z urzędu pracy bądź od pracownika socjalnego MOPR. Trudności w kierowaniu do CIS osób przez ośrodki pomocy społecznej występowały w związku z realizacją przez te ośrodki własnych projektów systemowych. W konsekwencji to Centrum występowało do OPS z prośbą o wystawienie skierowania dla osób zakwalifikowanych wstępnie do udziału w projekcie, w następstwie czego zdarzały się przypadki odmowy udzielenia opinii, ze względu na brak znajomości kandydata. Ostatecznie spośród 233 uczestników przyjętych w latach 2011–2013 (do 28 lutego), 203 (87,1%) zostało przyjętych na podstawie skierowania z OPS właściwego dla miejsca zamieszkania lub pobytu osoby skierowanej, a 30 uczestników (12,9%) na własny wniosek.

Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła w toku kontroli zasadniczych nieprawidłowości w realizacji zadań z zakresu reintegracji zawodowej i społecznej. We wszystkich przypadkach uczestnicy spełniali ustawowe wymogi<sup>43</sup>, a centra integracji społecznej stosowały jednolite kryteria przyjęcia tych osób. Wszyscy uczestnicy odbyli miesięczny okres próbny, podczas którego pobierali świadczenie integracyjne w wysokości 50% zasiłku dla bezrobotnych. Po pozytywnej ocenie okresu próbnego, dla każdego uczestnika został opracowywany *Indywidualny program zatrudnienia socjalnego*, przy czym w wypadku 5 centrów<sup>44</sup> (31,2%) plany te nie zostały zindywidualizowane. Biorąc pod uwagę stopień zróżnicowania kandydatów i uczestników zajęć pod względem intelektualnym, osobowościowym i zawodowym, wspomniane plany powinny – zdaniem NIK – być zindywidualizowane w takim stopniu, aby odpowiadały potrzebom zdiagnozowanym u przyjętych do CIS osób. Znaczne zróżnicowanie deficytów, z jakimi uczestnicy zgłaszają się do centrów, powoduje, że zindywidualizowane i ukierunkowane działania sprzyjają zwiększeniu skuteczności reintegracji społecznej i zawodowej.

Świadczenia integracyjne były wypłacane przez wszystkie zbadane centra integracji społecznej, w prawidłowej wysokości<sup>45</sup>, poza jednym przypadkiem (CIS w Toruniu), w którym świadczenia integracyjne omyłkowo dla 13 osób zawyżono łącznie o 154,57 zł, a w dwóch przypadkach zaniżono o 69,8 zł. (łącznie). W CIS w Bystrzycy Kłodzkiej i Radomiu stwierdzono brak pisemnych wniosków osób uprawnionych o wypłatę świadczenia integracyjnego.

- **CIS w Braniewie i Bystrzycy Kłodzkiej.** Kierownicy tych jednostek nie wydawali uczestnikom zajęć decyzji w sprawie zaprzestania realizacji indywidualnych programów zatrudnienia socjalnego, z powodu uporczywego naruszania przez nich postanowień programu, w sposób uniemożliwiający jego dalszą realizację lub trwałego opuszczania zajęć.

W latach 2011–2013, we wszystkich objętych badaniem przypadkach, w centrach prowadzono monitoring lokalnej sytuacji społecznej i lokalnego rynku pracy. Analizy w tym zakresie dokonywane były na podstawie publikacji dostępnych na stronach internetowych, w tym m.in. GUS oraz wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy. Nie zawsze jednak przekładało się to na elastyczne dopasowywanie kierunków szkolenia uczestników do potrzeb lokalnego rynku pracy, w wyniku czego szkolenia odbywały się także w kierunku zawodów nadwyżkowych.

<sup>43</sup> Art. 1 ust. 2 ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

<sup>44</sup> CIS w: Chełmie, Bystrzycy Kłodzkiej, Bydgoszczy, Toruniu i Radomiu.

<sup>45</sup> Art. 15 ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

- Najliczniejszą grupę w **CIS w Bystrzycy Kłodzkiej** stanowili absolwenci przyuczeni do wykonywania prac z zakresu ogrodnictwa i utrzymania zieleni miejskiej (28 osób), robót remontowo-budowlanych i porządkowych (13), stolarskich (12), krawieckich (8) i brukarskich (6). Przedmiotowy zakres szkolenia był realizowany w sytuacji, gdy – jak wynika z informacji Dyrektora PUP w Kłodzku – na lokalnym rynku pracy zawody krawca, ogrodnika terenów zielonych, brukarza, stolarza i robotnika budowlanego należały do grupy zawodów nadwyżkowych, bądź zrównoważonych. W latach 2011–2013 (I kw.) do PUP złożono łącznie 310 ofert na pracowników w zawodach szkolonych przez Centrum, w tym 152 (49%) na robotników budowlanych, 59 (19%) na krawców, 46 (14,9%) na stolarzy, 44 (14,2%) na ogrodników terenów zielonych i 9 (2,9%) na brukarzy. Kierownik CIS wyjaśniła: Założenia programowe uczestnictwa w CIS nie zakładały, iż wszyscy absolwenci zajęć w Centrum usamodzielnią się ekonomicznie i zaprzestaną korzystania ze świadczeń pomocy społecznej. Do zajęć w Centrum kierowano osoby roszczeniowe oraz dotknięte różnymi dysfunkcjami (długotrwałe bezrobocie, bezdomność, problem uzależnienia alkoholowego, niepełnosprawność, opuszczenie zakładu karnego). W tej sytuacji już fakt pomyślnego zakończenia uczestnictwa był sukcesem. Absolwenci CIS nie posiadali większych możliwości podjęcia zatrudnienia na lokalnym rynku pracy z uwagi na wysokie bezrobocie, kształtujące się na poziomie około 25% na koniec 2012 r.

**Dobłą praktyką centrów integracji społecznej w zakresie monitoringu lokalnego rynku pracy i sytuacji społecznej oraz współpracy z lokalnymi podmiotami** była m.in. organizacja wspólnych spotkań i konferencji oraz uczestnictwo w targach pracy.

- **CIS we Wrocławiu** uczestniczyło w latach 2011–2013 w 11 seminariach (konferencjach i spotkaniach), dotyczących sytuacji lokalnej oraz lokalnego rynku pracy, w tym cyklicznie w ramach projektu systemowego „Obserwatorium Dolnośląskiego Rynku Pracy i Edukacji”, którego realizatorem było Centrum Monitoringu Społecznego i Kultury Obywatelskiej. Prócz tego CIS nawiązało współpracę z Powiatowym Zespołem ds. Orzekania o Niepełnosprawności we Wrocławiu w zakresie pozyskiwania informacji o liczbie wydanych w 2012 r. orzeczeń o stopniu niepełnosprawności wg wieku, płci, wykształcenia i zatrudnieniu.
- **CIS w Chełmie** współpracowało z miejscowym Ośrodkiem Pomocy Rodzinie, skąd otrzymywało informacje od pracowników socjalnych o pogarszającej się sytuacji społecznej i rodzinnej ich podopiecznych. Centrum uczestniczyło także jako wystawca w targach pracy<sup>46</sup> organizowanych przez PUP, co pozwalało na zachowanie stałego kontaktu z lokalnymi pracodawcami i zdobywanie aktualnych informacji o zapotrzebowaniu na pracowników w konkretnych zawodach. W 2012 r. CIS zorganizowało spotkanie informacyjne dotyczące zatrudnienia wspieranego oraz konferencję, podczas której zaproszeni goście, w tym m.in. z Instytutu Rozwoju Służb Społecznych w Warszawie, PUP i MOPR w Chełmie, przedstawili perspektywy rozwoju zatrudnienia wspieranego, promowali instrumenty rynku pracy oraz przybliżyli sytuację na lokalnym rynku pracy oraz lokalną sytuację społeczną. Centrum korzystało też z opracowania Powiatowego Urzędu Pracy pn. Monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych w mieście Chełm i powiecie chełmskim.
- **CIS w Bydgoszczy** podjęło współpracę z PUP, dotyczącą m.in. kierowania uczestników zajęć do pracy w ramach zatrudnienia wspieranego oraz kwalifikowania kandydatów do uczestnictwa w zajęciach w Centrum. Ponadto, wspólnie z PUP, zorganizowało w latach 2011–2012 dwie konferencje dla pracodawców pn. Korzyści współpracy z CIS w Bydgoszczy przez Indywidualny Program Zatrudnienia Socjalnego.

W latach 2011–2012 w ramach reintegracji społecznej i zawodowej do uczestników CIS kierowane były najczęściej następujące działania i szkolenia:

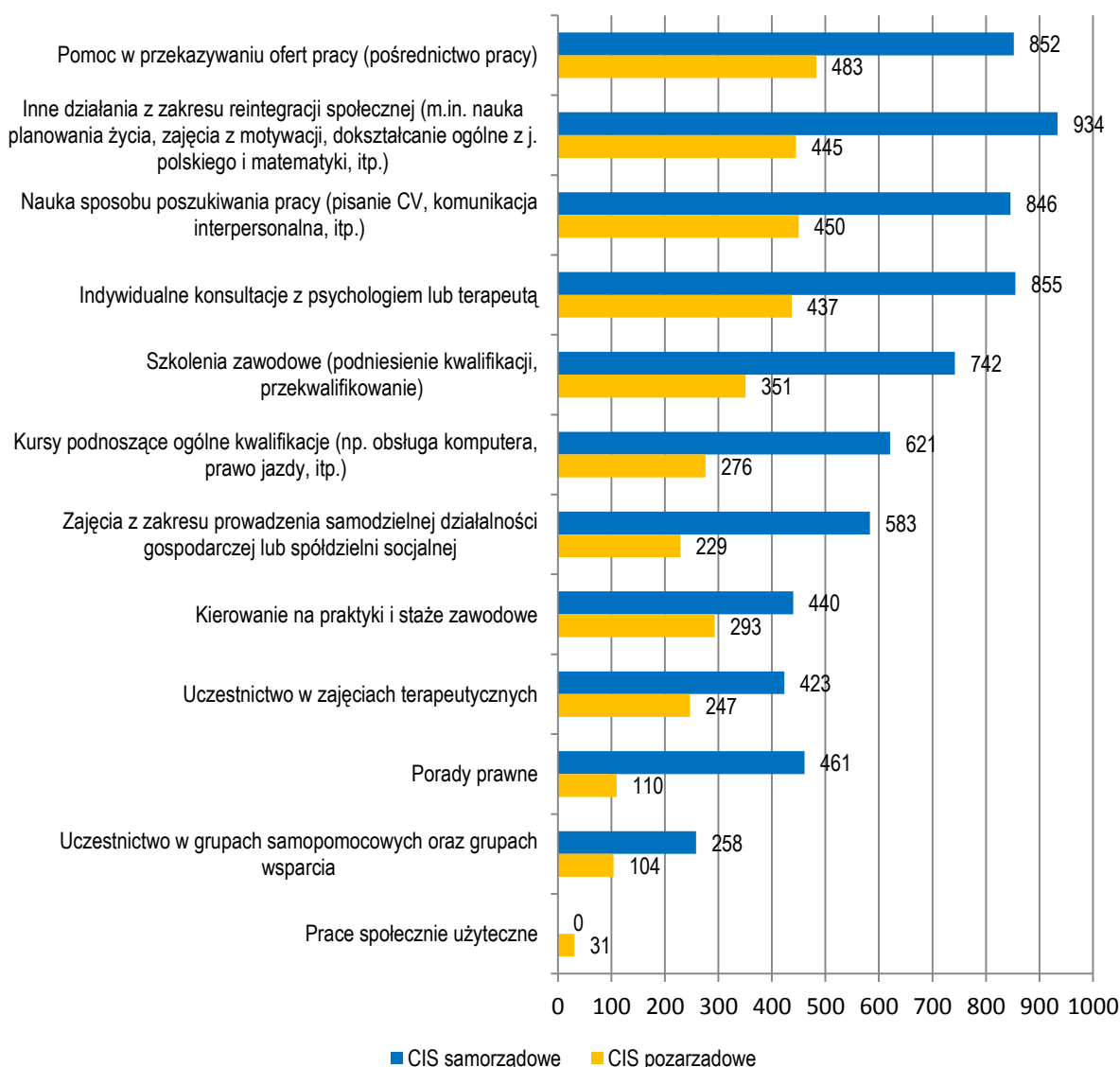
- pomoc w przekazywaniu ofert pracy (skorzystało 1.335 osób);
- inne działania (np. nauka planowania życia, zajęcia z motywacji, doksztalcanie ogólne z j. polskiego i matematyki, alternatywne formy spędzania wolnego czasu, itp. – skorzystało 1.379 osób);
- nauka sposobu poszukiwania pracy (pisanie CV, komunikacja interpersonalna itp. – skorzystało 1.296 osób);
- indywidualne konsultacje z psychologiem lub terapeutą – (skorzystały 1.292 osoby);
- szkolenia zawodowe (skorzystały 1.093 osoby),

<sup>46</sup> Targi pracy: 31 maja 2011 r., 14 czerwca i 24 października 2012 r.; Targi przedsiębiorczości *MIX możliwości* – 13 października 2011 r.

- kursy podnoszące ogólne kwalifikacje (np. obsługa komputera, nauka prawa jazdy itp. – skorzystało 897 osób);
  - nauka prowadzenia działalności gospodarczej lub spółdzielni socjalnej (skorzystało 812 osób).
- Kierunki szkolenia w centrach samorządowych i pozarządowych ilustruje wykres nr 9.

Wykres nr 9

Usługi dla uczestników CIS w ramach reintegracji społecznej i zawodowej w latach 2011–2012



Przykładem **dobrych praktyk w odniesieniu do realizacji IPZS** mogą być zasady przyjęte w CIS w Bydgoszczy, zgodnie z którymi każdy plan podlegał ewaluacji w trakcie realizacji, a miesięczny okres próbny służył również pogłębionej ocenie deficytów, możliwości i motywacji uczestników Centrum.

- W **CIS w Bydgoszczy** okres próbny podlegał ocenie Zespołu Terapeutyczno-Edukacyjnego, w oparciu o uczestnictwo w zajęciach, poziom motywacji do podjęcia zatrudnienia, opinię doradcy zawodowego, psychologa i pracownika socjalnego. Po pomyślnym zakończeniu okresu próbnego i uzyskaniu skierowania do dalszego uczestnictwa w zajęciach, IPZS był uzupełniany aneksami o zakres i formę reintegracji zawodowej, przez wskazanie miejsca realizacji praktyki zawodowej i stanowiska pracy. Program był bieżąco ewaluowany w trakcie jego realizacji. Ocena w odniesieniu do reintegracji społecznej obejmowała efekty oddziaływania

psychologiczno-pedagogicznego, na podstawie wyników wywiadów i obserwacji, natomiast w odniesieniu do reintegracji zawodowej – rezultaty monitoringu uczestnictwa w warsztatach adaptacyjno-szkoleniowych w zakładach praktyk zawodowych w drugim i trzecim miesiącu ich trwania. Ewaluacji końcowej dokonywano w ostatnim miesiącu uczestnictwa, na podstawie ocen reintegracji społecznej i zawodowej, zawartych w ankietach wypełnionych przez uczestników zajęć.

### Skuteczność reintegracji zawodowej i społecznej centrów integracji społecznej

W latach 2011–2012 zajęcia w skontrolowanych centrach integracji społecznej rozpoczęło łącznie 2.081 osób, a zakończyło 1.525 (73,3%), w tym w 2011 r. było to odpowiednio: 1.105 i 772 (69,9%) osób, a w 2012 r.: 976 i 753 (77,2%) osoby. Spośród uczestników, którzy pozytywnie ukończyli zajęcia, usamodzielniało się ekonomicznie ogółem 582 osób (38,2%), w tym w 2011 r. 298 (38,6%), a w 2012 r. 284 osoby (37,7%).

Uwagę zwracają stosunkowo wysokie przeciętne koszty (bez wydatków na inwestycje) pozytywnego zakończenia zajęć przez jednego uczestnika CIS – ogółem w latach 2011–2012 wyniosły 26,2 tys. zł, w tym w 2011 r. – 25,7 tys. zł, a w 2012 r. – 26,8 tys. zł. Wysokie były też koszty usamodzielnienia ekonomicznego jednego absolwenta CIS – ogółem w latach 2011–2012 wyniosły 68,7 tys. zł, w tym w 2011 r. – 66,5 tys. zł, a w 2012 r. – 71,1 tys. zł.

Wyniki kontroli wskazują, że centra **samorządowe były bardziej skuteczne od pozarządowych**. Szczegółowe dane ilustrujące wskaźniki pozytywnego ukończenia zajęć i skuteczności realizacji zadań zatrudnienia socjalnego, a także poniesione w związku z tym przeciętne wydatki, przedstawiono w poniższej tabeli.

Tabela nr 1

Skuteczność reintegracji zawodowej i społecznej centrów integracji społecznej w latach 2011–2012.

| Lp. | Wyszczególnienie   | Centra samorządowe |         |         | Centra pozarządowe |         |         |
|-----|--|--------------------|---------|---------|--------------------|---------|---------|
|     |  | 2011 r.            | 2012 r. | Łącznie | 2011 r.            | 2012 r. | Łącznie |
| 1   | 2  | 3                  | 4       | 5       | 6                  | 7       | 8       |
| 1.  | Wskaźnik osób pozytywnie kończących zajęcia <sup>1</sup>   | 73,3               | 88,3    | 79,6    | 64,2               | 65,3    | 64,8    |
| 2.  | Wskaźnik osób usamodzielnionych ekonomicznie <sup>2</sup>  | 40,8               | 47,7    | 44,1    | 34,3               | 23,3    | 28,4    |
| 3.  | Przeciętne wydatki w przeliczeniu na jednego uczestnika pozytywnie kończącego zajęcia (w tys. zł)  | 23,0               | 25,1    | 24,0    | 30,7               | 29,3    | 29,9    |
| 4.  | Przeciętne wydatki w przeliczeniu na jednego uczestnika usamodzielnionego ekonomicznie (w tys. zł) | 56,4               | 52,6    | 54,5    | 89,4               | 125,8   | 105,5   |

<sup>1</sup> W stosunku do rozpoczynających zajęcia. <sup>2</sup> W relacji do pozytywnie kończących zajęcia.

W badanym okresie przeciętny koszt **usamodzielnienia ekonomicznego uczestnika centrum integracji społecznej był w wypadku centrum samorządowego prawie dwa razy niższy niż dla pozarządowego**. Wynosił 54,5 tys. zł w centrach samorządowych, wobec 105,5 tys. zł w pozarządowych. Koszt jednostkowego usamodzielnienia ekonomicznego w latach 2011–2012 kształtował się w granicach od 22,7 tys. zł w 2011 r. (w samorządowym CIS w Bydgoszczy) do 257,6 tys. zł w 2012 r. (w pozarządowym CIS MEA w Łodzi prowadzonym przez Fundację Uwolnienie).

Skuteczność poszczególnych centrów objętych kontrolą w zakresie usamodzielnienia ekonomicznego (w odniesieniu do liczby uczestników pozytywnie kończących zajęcia) kształtowała się w latach 2011–2012 w granicach od 5,4% (pozarządowe CIS w Łodzi) do 98% (samorządowe CIS w Bydgoszczy). Zauważyć należy, że skuteczność działań podejmowanych przez konkretne centra często znacznie różniła się w latach objętych badaniem, np. pozarządowe CIS w Łobzie osiągnęło w 2011 r. skuteczność na poziomie: 60,7%, a w 2012 r. – 21,3%, natomiast pozarządowe CIS w Łodzi odpowiednio: 13,2% i 5,4%. Należy też podkreślić, że pięć spośród sześciu<sup>47</sup> centrów, w których odnotowano skuteczność powyżej 50% w zakresie usamodzielnienia ekonomicznego, oparło realizację zadań w obszarze reintegracji zawodowej na współpracy z zewnętrznymi podmiotami (przedsiębiorcami), które prowadziły zajęcia dla uczestników (praktyki zawodowe) w ramach swojej działalności. **W ocenie NIK miało to istotny wpływ nie tylko na skuteczność zajęć, które odbywały się w autentycznym miejscu pracy, ale także na pokonywanie barier (lęku i nieufności), zarówno po stronie uczestników, jak i prowadzących zajęcia potencjalnych pracodawców.** Ponadto, spośród wskazanych wyżej sześciu centrów, pięć podjęło bliższą współpracę z właściwymi terytorialnie powiatowymi urzędami pracy, m.in. w aspekcie kierowania uczestników do zatrudnienia u pracodawcy (lub w centrum) w ramach zatrudnienia wspieranego. Ogółem z takimi wnioskami wystąpili kierownicy dziewięciu spośród 16 objętych kontrolą centrów, przy czym w czterech przypadkach wnioski dotyczyły od jednej do trzech osób.

We wnioskach o nadanie statusu centrum oraz w umowach zawieranych przez centra integracji społecznej na realizację zadań w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej (realizacja projektów) wskaźniki efektywności były z reguły określane również w inny sposób, odnoszący się bardziej do realizacji określonego zadania, niż wskazywania jego skuteczności. Przykładem takiego wskaźnika może być np. zorganizowanie i sfinansowanie CIS przez określony czas dla wskazanej liczby osób (np. o zdefiniowanych deficytach), w tym zagwarantowanie w razie potrzeby ciągłej rekrutacji dla zapewnienia wymaganej liczby uczestników (np. CIS Fundacji *Uwolnienie* w umowie z MOPS w Łodzi) lub też objęcie uczestników zajęciami i szkoleniami przygotowanymi dla nich w ramach IPZS oraz potwierdzenie tego faktu ankietami lub świadectwami o uzyskanych kwalifikacjach zawodowych (np. CIS w Radomsku).

Pozytywne skutki funkcjonowania centrów integracji społecznej w lokalnych społecznościach można dostrzec również w innych sferach, w tym dotyczących więzi społecznych i rodzinnych.

- *Dyrektor CIS w Łobzie stwierdziła m.in.: (...) sprawozdania sporządzane przez Centrum dotyczą twardej efektów jego pracy – liczb i wskaźników. Tymczasem to właśnie od powodzenia procesu reintegracji społecznej czyli odbudowania tych miękkich umiejętności – głównie pełnienia funkcji ojca, matki czy współmałżonka oraz obywatela warunkuje dalsze powodzenie w życiu zawodowym. (...) W historii Centrum 23 dzieci powróciło do rodzin biologicznych (15 z rodzin zastępczych i 8 z placówek). Jako pracownicy cieszymy się ogromnie, że nasi uczestnicy zostali na tyle wzmocnieni udziałem w zajęciach, że sąd zaufał i pozwolił na powrót dzieci do domu. Sukces, którego nie można przełożyć na liczby i wskaźniki ani koszty. Jedynie na potrzeby właśnie sprawozdań przeliczyliśmy, iż miesięczny koszt utrzymania jednego dziecka w rodzinie zawodowej wynosi 3,2 tys. zł, niezawodowej 1,2 tys. zł, spokrewnionej 880 zł, a koszt pobytu w placówce opiekuńczo-wychowawczej ponad 3,4 tys. zł. Oszczędność dla budżetu państwa ogromna, ale wymiar społeczny jeszcze większy (...)*

Zgodnie ze wzorem sprawozdania składanego m.in. wojewodom<sup>48</sup>, w części IV pkt 3 należy wykazać liczbę osób, które usamodzielnily się ekonomicznie, w tym w ramach zatrudnienia u pracodawcy

<sup>47</sup> CIS w: Chełmie, Olsztynie, Bydgoszczy, Siedlcach, Łobzie i Białogardzie.

<sup>48</sup> Art. 5 ust. 4 pkt 2 ustawy o zatrudnieniu socjalnym. Wzór sprawozdania określony rozporządzeniem Ministra Pracy i Spraw Społecznych z dnia 9 października 2007 r. (Dz. U. z 2007 r. Nr 196, poz. 1421).



bez zatrudnienia wspieranego. W wyniku kontroli stwierdzono, że centra integracji społecznej, których uczestnicy kończyli realizację IPZS w dniu, w którym upłynął okres uczestnictwa w zajęciach w centrum, miały problem w ustaleniu liczby osób, które usamodzielniały się ekonomicznie w tym trybie. Przepisy ustawy o zatrudnieniu socjalnym nie nakładają bowiem obowiązku na uczestników CIS informowania centrów o podjęciu zatrudnienia. W wyniku powyższego centra były uzależnione od dobrej woli absolwentów i pozyskiwały informacje o zatrudnieniu u pracodawcy wówczas, gdy uczestnicy dobrowolnie poinformowali o tym fakcie, albo przez nieformalne kontakty z pracownikami ośrodków pomocy społecznej i powiatowych urzędów pracy. Jedynie w przypadku zajęć prowadzonych w ramach projektów finansowanych ze środków unijnych, kierownicy centrów integracji społecznej, na podstawie zapisów poszczególnych projektów, prowadzili monitoring losów absolwentów w sposób określony w projektach.

- Kierownik **CIS w Siedlcach** poinformował: Centrum nie ma narzędzi prawnych do monitorowania losów osób, które ukończyły zajęcia w Centrum. Jediną nieformalną metodą, jaką wykorzystujemy, to kontakty pracowników CIS z pracownikami MOPS/GOPS oraz przez bezpośrednią informację od absolwentów CIS.
- Dyrektor **CIS utworzonego przez CISTOR Stowarzyszenie Partnerstwo Społeczne** wyjaśniła m.in., że żaden przepis prawa nie zobowiązuje absolwentów Centrum do ujawniania informacji o samodzielności ekonomicznej po wskazanym okresie i jednocześnie brak jest podstawy prawnej dla CIS do pozyskiwania, gromadzenia i przetwarzania takich danych. W odniesieniu do absolwentów Centrum nie można mówić ani o przetwarzaniu danych przez podmioty niepubliczne realizujące zadania publiczne<sup>49</sup>, gdyż realizacja takich zadań kończy się wraz z ukończeniem przez uczestnika IPZS, ani również o przetwarzaniu danych osobowych w związku z działalnością zarobkową, zawodową lub dla realizacji celów statutowych<sup>50</sup>, gdyż dalsza samodzielność ekonomiczna nie ma związku z działalnością Centrum i realizacją celów statutowych. Zdarzają się przypadki kiedy uczestnicy z własnej inicjatywy informują Centrum o pozytywnych efektach IPZS, a niektórzy utrzymują długoletni kontakt, ale informacje te nie są ewidencjonowane z przywołanych względów.
- Odnosząc się do kwestii monitorowania losów uczestników Centrum po zakończeniu przez nich zajęć, Prezes **Fundacji Uwolnienie** wyjaśnił: (...) Uczestników, którzy określili, że uzyskali zatrudnienie prosiliśmy o dobrowolne dostarczenie kopii zawartej umowy. Nie mamy narzędzi, zarówno technicznych jak i prawnych ani środków do monitorowania uczestników po ustaniu ich uczestnictwa w zajęciach w Centrum. Zwracam uwagę, że w tej sprawie należy uważać na możliwość naruszenia prawa – ustawy o ochronie danych osobowych.

W ocenie NIK, prowadzenie przez centra integracji społecznej monitoringu efektywności działań podejmowanych w ramach reintegracji społecznej i zawodowej jest szczególnie ważne z punktu widzenia zapewnienia jego kierownictwu informacji niezbędnych do podejmowania decyzji zapewniających jak najlepszą skuteczność i efektywność podejmowanych działań. Jest to istotne tym bardziej, że większość uczestników CIS usamodzielniała się ekonomicznie przez zatrudnienie u pracodawcy bez zatrudnienia wspieranego – 74,7% w 2011 r. i 63,2% – w 2012 r. Zatrudnieniem u pracodawcy w ramach zatrudnienia wspieranego wykazało się 15,8% uczestników usamodzielnionych ekonomicznie w 2011 r. i 24,9% – w 2012 r. W najmniejszym stopniu usamodzielnienie następowało w drodze podjęcia działalności gospodarczej w formie spółdzielni socjalnej (przystąpienie do spółdzielni) – 0,4% w 2011 r. i 0% – w 2012 r. oraz przez podjęcie własnej działalności gospodarczej – 0,7% w 2011 r. i 2,3% – w 2012 r.

<sup>49</sup> Art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.).

<sup>50</sup> Jak wyżej – art. 3 ust. 2 pkt 2.

### 3.2.2. Kluby integracji społecznej funkcjonujące w ośrodkach pomocy społecznej

#### **Realizacja zadań w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej**

Kluby integracji społecznej poddane kontroli przez NIK zostały utworzone w ramach struktur organizacyjnych ośrodków pomocy społecznej. Obowiązujące w badanym okresie przepisy prawa nie wymagały wyodrębnienia klubu od organu prowadzącego, zarówno pod względem organizacyjnym jak i finansowym.

W każdym ze zbadanych przypadków u podstaw utworzenia klubu legła diagnoza lokalnej sytuacji społecznej, zawarta w gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych<sup>51</sup>. Strategie zawierały m.in. identyfikację lokalnych problemów społecznych, analizę głównych obszarów polityki społecznej, z uwzględnieniem otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego, a także wskazywały kierunki i sposoby przeciwdziałania marginalizacji i wykluczeniu społecznemu osób najbardziej zagrożonych, m.in. długotrwale bezrobotnych, o niskich dochodach, uzależnionych od alkoholu i narkotyków, czy też doświadczających przemocy domowej. Jako szczególnie istotny problem społeczności lokalnych uznano niski stopień aktywności społecznej osób długotrwale bezrobotnych, które bez wsparcia z zewnątrz nie byłyby w stanie odnaleźć się w życiu społecznym, jak również dostosować się do zmieniających się potrzeb rynku pracy.

- *Strategia rozwiązywania problemów społecznych na lata 2010–2020, uchwalona przez Radę **Miasta Zduńska Wola** w dniu 21 grudnia 2009 r., zawierała m.in. analizę lokalnego rynku pracy (według stanu na październik 2009 r.), opis najważniejszych problemów społecznych miasta oraz analizę otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego głównych obszarów polityki społecznej (analiza SWOT). W strategii opisano również: misję, cele strategiczne i operacyjne oraz zadania im odpowiadające wraz z harmonogramem, a także zasady monitorowania realizacji strategii. Wśród propozycji programów na lata 2010–2020 znalazły się m.in.: klub integracji społecznej, program rozwoju i upowszechniania aktywnej integracji w ramach PO KL w latach 2008–2013 Maksymilian, program przeciwdziałania bezdomności Szansa dla Ciebie oraz program Asystent Rodziny.*

Z dniem 30 października 2011 r. nałożono na podmioty uprawnione do prowadzenia klubów integracji społecznej obowiązek ich zgłoszenia do rejestru prowadzonego przez wojewodę<sup>52</sup>. Minister Pracy i Polityki Społecznej określił wzór formularza zgłoszenia<sup>53</sup>. Kontrola wykazała, że **w znaczącej liczbie podmioty prowadzące kluby nie wypełniały obowiązku<sup>54</sup> dotyczącego zgłoszenia ich do rejestru prowadzonego przez wojewodę, bądź uczyniły to z opóźnieniem.** W 4 przypadkach (33,3%) kluby integracji społecznej do dnia zakończenia kontroli nie zostały zgłoszone do rejestru prowadzonego przez wojewodę, w 5 przypadkach (41,7%) zgłoszenia dokonano dopiero w okresie od stycznia do kwietnia 2013 r., natomiast w 3 przypadkach (25%) – w czerwcu 2012 r. Przyczyną tego były nieprecyzyjne zapisy w przedmiotowej ustawie oraz wydanie z opóźnieniem przepisów wykonawczych. W wyniku powyższego wojewodowie, a w konsekwencji również Minister Pracy i Polityki Społecznej, nie dysponowali rzetelnymi danymi statystycznymi o funkcjonowaniu klubów integracji społecznej, pozyskiwanymi w ww. trybie.

- *Do 7 czerwca 2013 r. **KIS w Szklarskiej Porębie** nie został zgłoszony do rejestru prowadzonego przez wojewodę dolnośląskiego. Dyrektor MOPS wyjaśniła, że odnośnie przepisu o rejestracji<sup>55</sup> przeważał pogląd, wyrażony także przez inne ośrodki pomocy społecznej, iż jest on adresowany do nowo powstających klubów (zgodnie z zasadą niedziałania prawa wstecz).*

<sup>51</sup> Obowiązek sporządzenia strategii wynika z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.) oraz art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>52</sup> Art. 18a ustawy o zatrudnieniu socjalnym. Obowiązek został wprowadzony art. 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu socjalnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 205, poz. 1211).

<sup>53</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 kwietnia 2012 r. w sprawie wzoru formularza zgłoszenia do rejestru klubów integracji społecznej (Dz. U. z 2012 r., poz. 513). Weszło w życie w dniu 29 maja 2012 r.

<sup>54</sup> Art. 18 ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

<sup>55</sup> Jak wyżej – art. 18 ust. 1.

- **KIS działający w strukturach MOPS w Działdowie** został zgłoszony do rejestru 9 stycznia 2013 r. (działalność rozpoczął 4 lipca 2006 r.). Dyrektor MOPS wyjaśniła: (...) po wejściu w życie dnia 30 października 2011 r. wspomnianej ustawy nakładającej na wojewodę obowiązek prowadzenia rejestru nie było rozporządzenia ministra odnośnie wymaganych dokumentów rejestracyjnych. Dopiero 30 kwietnia 2012 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej wydał rozporządzenie w sprawie wzoru formularza zgłoszenia do rejestru klubów integracji społecznej. (...) Po ukazaniu się rozporządzenia koordynator KIS zadzwonił do Urzędu Wojewódzkiego celem uzyskania informacji rejestracyjnych i uzyskał odpowiedź, iż ma poczekać, gdyż Wojewoda wyśle informacje w tej sprawie do prezydentów, burmistrzów i wójtów. Wojewoda do dnia dzisiejszego nie wysłał takiej informacji do Działdowa i dlatego MOPS, chcąc wywiązać się z obowiązku sprawozdawczego (do 31 stycznia każdego roku) ponowił próbę rozmowy z pracownikiem Urzędu Wojewódzkiego i dokonał rejestracji. Pragniemy nadmienić, iż według stanu na 31 grudnia 2012 r., do rejestru wojewody wpisano 44 kluby z 57 istniejących w województwie.

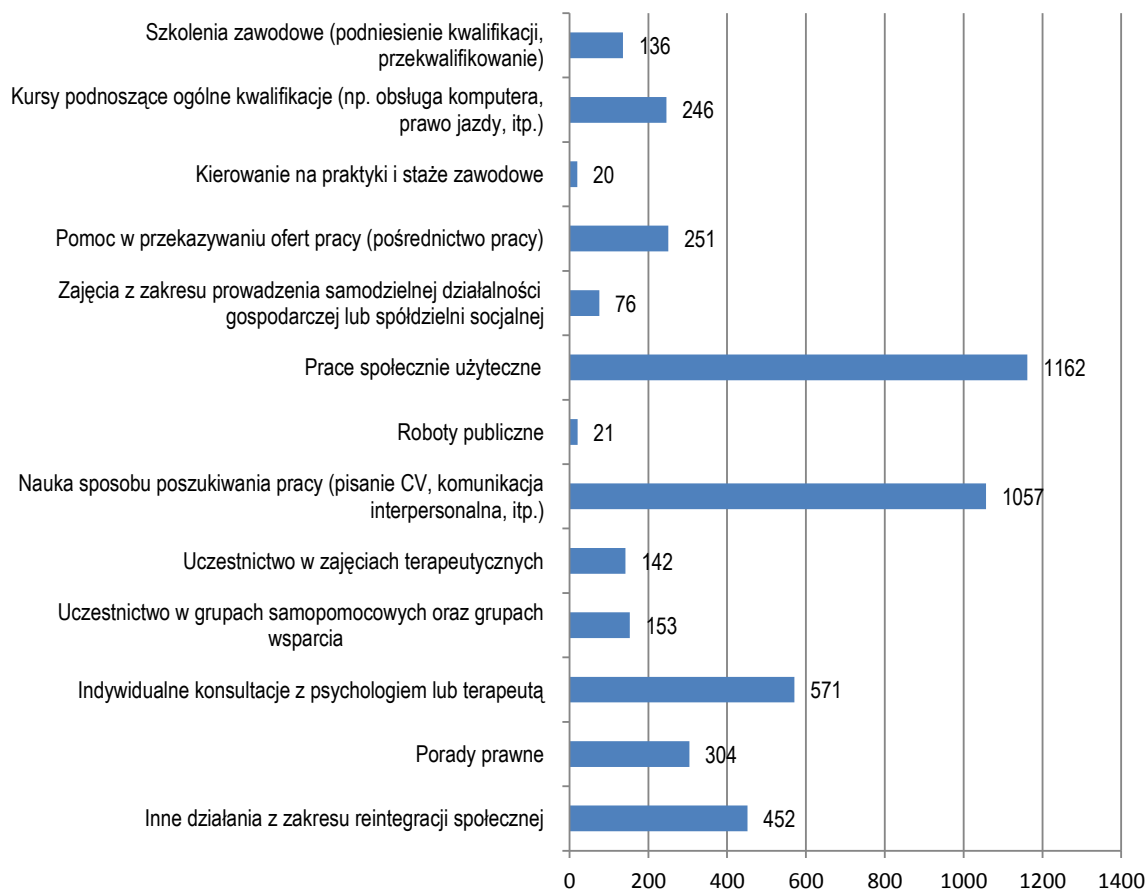
Analogicznie jak w centrach integracji społecznej, rekrutację do klubów prowadzono zarówno w sposób ciągły, jak i okresowo, np. raz lub dwa razy do roku. Zajęcia prowadzono także w formie edycji (najczęściej realizowanych w ramach projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej).

W latach 2011–2012 formami, z których najczęściej korzystano, były: prace społecznie użyteczne (1.162 osoby), szkolenia z nauki sposobu poszukiwania pracy (pisanie CV, komunikacja interpersonalna – 1.057 osób) oraz indywidualne konsultacje z psychologiem lub terapeutą (571 osób). Najmniej uczestników skierowano na praktyki i staże zawodowe (20), roboty publiczne (21) i zajęcia z zakresu prowadzenia działalności gospodarczej lub spółdzielni socjalnej (76). Uwagę zwracała niewielka liczba osób objętych szkoleniami zawodowymi (136).

Rodzaj i strukturę usług kierowanych do uczestników klubów integracji społecznej w latach 2011–2012 ilustruje wykres nr 10.

Wykres nr 10

Usługi dla uczestników KIS w ramach reintegracji społecznej i zawodowej w latach 2011–2012



Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że **w odróżnieniu od centrów integracji społecznej, kluby w dużo mniejszym stopniu były nastawione na realizację zajęć w ramach reintegracji zawodowej**. W 8 przypadkach na 12 (66,7%) kluby nie podjęły szkoleń zawodowych, ograniczając się jedynie do działań w ramach reintegracji społecznej, ewentualnie prac społecznie użytecznych lub robót publicznych (szkolenia zawodowe były jednak realizowane przez ośrodki pomocy społecznej, w ramach których te kluby funkcjonowały – np. MOPS Zduńska Wola, czy MGOPS Bobolice).

- W **KIS w Szklarskiej Porębie** nie prowadzono zajęć w celu przyuczenia do zawodu, przekwalifikowania zawodowego lub podniesienia kwalifikacji. Dyrektor MOPS wyjaśnił, że udzielone wsparcie w postaci kursów prawa jazdy, kursów komputerowych czy warsztatów kompetencji społecznych miało na celu ułatwienie dostępu do rynku pracy osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym, poprzez umocnienie ich pozycji oraz zwiększenie atrakcyjności na rynku pracy. Zakres podejmowanych w KIS działań wynikał z werbalizowanych przez beneficjentów potrzeb, a także usytuowania i specyfiki gospodarki miasta (przygranicznego, oddalonego od Jeleniej Góry o 18 km, pozbawionego większych zakładów pracy i nastawionego na obsługę ruchu turystycznego). W ocenie Dyrektora MOPS, PUP w Jeleniej Górze oferował w ubiegłych latach różne kursy zawodowe i niecelowe byłoby powielanie oferty obu instytucji.
- Kierownik **MGOPS w Bobolicach** wyjaśniła m.in.: (...) ograniczone funkcjonowanie KIS wynika tylko i wyłącznie z ograniczonych środków finansowych na realizację tych działań. Jednakże mając na względzie dobro osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, ich powrót na otwarty rynek pracy, bobolicki ośrodek pomocy społecznej podejmuje wiele innych działań, w tym w ramach aktywnej integracji – projekt systemowy „Pomocna dłoń plus” współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Ponadto w ramach działań ośrodka, osoby uczestniczące w KIS kierowane są do zatrudnienia wspieranego. W samym MGOPS znalazły zatrudnienie 3 osoby objęte wyżej wymienionymi działaniami.
- Dyrektor **MOPS w Przasnyszu** wyjaśniła, że brak szkoleń zawodowych wśród zajęć organizowanych przez KIS wynika z celu działalności KIS, którym jest przede wszystkim wypracowanie motywacji do podjęcia pracy i wzmocnienie uczestników KIS w dokonaniu zmiany postawy życiowej oraz nabycia społecznych umiejętności.

W ocenie NIK usługi szkoleniowe, jakie oferowane były uczestnikom klubów integracji społecznej, odpowiadały co do zasady ofertom, jakie były zgłaszane do powiatowych urzędów pracy. Zdarzające się przypadki braku ofert pracy w zawodach, w jakich szkoleni byli uczestnicy KIS, bądź rozbieżności między liczbą ofert pracy a liczbą przeszkolonych uczestników, spowodowane były przede wszystkim indywidualnymi predyspozycjami i oczekiwaniami uczestników co do kształcenia w określonym kierunku. Ponadto brak określonych ofert w rejestrze powiatowego urzędu pracy nie oznacza, iż nie ma ich na lokalnym rynku pracy, ponieważ po stronie pracodawców nie istnieje obowiązek zgłaszania wolnych miejsc pracy do PUP.

Kluby, podobnie jak centra integracji społecznej, rzadko korzystały z możliwości wnioskowania do powiatowego urzędu pracy o skierowanie uczestniczącego w KIS do pracy u pracodawcy lub w centrum integracji społecznej<sup>56</sup>. W znacznej mierze przyczyną tego było postrzeganie klubów jako instytucji nastawionych bardziej na realizację reintegracji społecznej niż zawodowej, a ponadto zajęcia realizowane były często w ramach projektów (współfinansowanych ze środków unijnych), które nie przewidywały takich działań.

- Kierownik **GOPS w Lubiczu** wyjaśniła, że pracownicy socjalni nie występowali do powiatowego urzędu pracy z wnioskiem o skierowanie uczestników (absolwentów) KIS do pracy u pracodawcy lub w CIS, ponieważ KIS działał aktywnie, tylko podczas realizacji projektów finansowanych z EFS. Klub wykonywał zadania wynikające z wniosków o dofinansowanie, a we wnioskach tych nie przewidziano takich zadań (w czasie kontroli wysłano jednak do PUP wnioski dotyczące skierowania absolwentów KIS z 2012 r. do pracy u pracodawcy lub CIS).
- Dyrektor **MOPR we Włocławku** wyjaśnił m.in., że głównym celem kontraktów socjalnych zawartych z uczestnikami KIS była aktywizacja społeczna. Niemniej jednak trwają prace nad określeniem dla pracowników socjalnych ścieżki postępowania z osobami kierowanymi do udziału w zajęciach KIS, uwzględniającej pracę socjalną po zakończeniu udziału w zajęciach KIS oraz monitorowanie sytuacji uczestników w okresie 6 miesięcy od zakończenia kontraktu.

- Specjalista pracy socjalnej w **MOPS w Szczecinku** wyjaśniła m.in., że celem funkcjonowania KIS nie jest tworzenie grupy osób uprzywilejowanych, które będą miały znaczne ułatwienia w otrzymaniu zatrudnienia ale wyposażenie uczestników zajęć w umiejętności i możliwości poruszania się na otwartym rynku pracy i konkutowania z innymi bezrobotnymi w celu pozyskania miejsca pracy. Pośredniczenie pracowników w dostępie do tak ograniczonego dobra, jakim jest w naszym mieście oferta pracy, tworzyło by pole do nadużyć, w tym możliwości wywierania nacisków, czy też prób przekupstwa. Mając m.in. powyższe na uwadze nie występujemy do PUP (...) z wnioskami o skierowanie absolwentów KIS do pracy. Uczestnicy KIS na tych samych zasadach co pozostali klienci Ośrodka byli typowani do wykonywania prac społecznie użytecznych.

W dwóch przypadkach kluby integracji społecznej (w Pabianicach i Działdowie) objęły reintegracją społeczną i zawodową osoby, które nie miały podpisanego kontraktu socjalnego<sup>57</sup>.

Kluby integracji społecznej podejmowały działania w celu monitorowania losów uczestników KIS, jednak w porównaniu z centrami integracji społecznej, mogły tego dokonywać w ramach pracy socjalnej, prowadzonej przez pracowników socjalnych ośrodków pomocy społecznej w przydzielonych rejonach opiekuńczych. Jako **dobre praktyki można natomiast wskazać współpracę, jaką w tym zakresie niektóre ośrodki pomocy społecznej prowadziły z powiatowymi urzędami pracy.**

- Pracownicy socjalni **MOPS w Zduńskiej Woli**, monitorując losy absolwentów klubu integracji społecznej, podejmowali działania aktywizujące ich społecznie i zawodowo, w tym m.in. odbywali cotygodniowe dyżury w PUP, podczas których weryfikowali sytuację i aktywizację swoich absolwentów, monitorowali szkolenia zawodowe organizowane przez PUP, a także wypełniali z klientem raz w roku ankietę/zapotrzebowanie na ww. szkolenia. Ponadto, MOPS wysłał do PUP pismo z informacją o osobach, które ukończyły zajęcia w ramach KIS i wypełniły kontrakt socjalny oraz o formach udzielonego wsparcia.
- W 2009 r. **MOPS w Przasnyszu** zawarł porozumienie z powiatowym urzędem pracy, na mocy którego każdorazowo po zakończeniu zajęć kierowano pismo, w którym zamieszczano wykaz absolwentów KIS i przeprowadzonych z nim zajęć. Zgodnie z porozumieniem w okresie do 6 miesięcy od dnia zakończenia realizacji kontraktu, PUP zobowiązany był do przedstawiania absolwentom KIS propozycji zatrudnienia lub dodatkowych szkoleń.

### **Skuteczność reintegracji społecznej i zawodowej klubów integracji społecznej**

W latach 2011–2012 zajęcia w objętych kontrolą klubach rozpoczęły 2.223 osoby, z tego 1.120 w 2011 r. i 1.103 – w 2012 r. Zajęcia ukończyło 1.803 uczestników (81,1%), z tego 912 w 2011 r. (81,4%) i 891 – w 2012 r. (80,8%). Spośród uczestników, którzy pozytywnie ukończyli zajęcia, ekonomicznie usamodzielniało się 304 (16,9%), z tego 156 w 2011 r. (17,1%) i 148 – w 2012 r. (16,6%).

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że przeciętny koszt pozytywnego zakończenia zajęć w latach 2011–2012 wyniósł około 2 tys. zł. Przeciętny koszt usamodzielnienia ekonomicznego wyniósł natomiast 11,9 tys. zł i był znacznie niższy w porównaniu z analogicznym kosztem w centrach integracji społecznej (68,7 tys. zł). Zauważyć jednak należy, że wydatki klubów przyjęte do obliczeń<sup>58</sup> określone zostały szacunkowo, m.in. ze względu na brak obowiązku wyodrębnienia finansowego klubów i wynikające z tego różne podejście do ujmowania wydatków<sup>59</sup>. Ponadto kluby realizowały swoje zadania korzystając z majątku i zasobów ośrodków pomocy społecznej, a szkolenia prowadziły w węższym zakresie, uwzględniając w większym stopniu zajęcia z reintegracji społecznej.

<sup>57</sup> Art. 18 ust. 4 ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

<sup>58</sup> Łączne wydatki skontrolowanych klubów integracji społecznej w latach 2011–2012 wyniosły 3,6 mln zł, przy analogicznych wydatkach poniesionych przez centra integracji społecznej w tym okresie w wysokości 40 mln zł.

<sup>59</sup> Często w kwotach tych nie uwzględniano wydatków o charakterze stałym, np. wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi oraz wydatków inwestycyjnych.

Analogicznie jak w wypadku centrów integracji społecznej, w klubach stosowano również inne wskaźniki efektywności (określane były głównie we wnioskach o dofinansowanie poszczególnych projektów). Wskaźniki dotyczyły m.in. zrealizowania przez określoną liczbę uczestników wskazanych działań i szkoleń, nabycia przez uczestników nowych umiejętności czy też podniesienia ich samooceny, asertywności oraz aktywności i odnosiły się bardziej do kwestii realizacji zadań niż ich skuteczności.

- *Przykładem dbałości o formalną stronę jakości działania może być **MOPR Włocławek**, w którym przyjęto system zarządzania jakością<sup>60</sup>. W pkt. 3.4. Ogólne cele jakości w Księdze jakości podano, że dla oceny funkcjonowania systemu wprowadzono wskaźniki procesów i ogólne wskaźniki jakości, a podczas Przeglądu systemu zarządzania jakością Dyrektor MOPR dokonuje oceny wskaźników oraz ustala rodzaj i wartość wskaźników, które będą obowiązywały w następnym okresie podlegającym ocenie. W 2011 r. stosowano następujące wskaźniki: liczba osób ubiegających się o uczestnictwo w KIS; liczba osób, które ukończyły uczestnictwo w KIS zgodnie z zaplanowaną ścieżką; liczba zawartych kontraktów socjalnych z uczestnikami KIS; liczba zrealizowanych kontraktów socjalnych z uczestnikami KIS; liczba osób które podjęły zatrudnienie; liczba osób które podjęły stacjonarne leczenie odwykowe; liczba osób skierowanych na kursy zawodowe; liczba porad udzielanych przez specjalistów zatrudnionych w KIS; liczba osób korzystających z poradnictwa udzielanego przez specjalistów zatrudnionych w KIS; inne formy zajęć. W Protokole przeglądu systemu zarządzania jakością nr 1/2012 w pkt. 4.2. Ocena polityki jakości podano, że przeprowadzona analiza wskaźnikowa procesów za 2011 r. i w odniesieniu do 2010 r. jednoznacznie wskazuje na prawidłową realizację zadań we wszystkich obszarach działalności. W 2012 r. stosowano następujące wskaźniki: liczba osób ubiegających się o uczestnictwo w indywidualnym poradnictwie; liczba osób korzystających z indywidualnego poradnictwa; liczba porad udzielanych w ramach indywidualnego poradnictwa; liczba zawartych kontraktów socjalnych z uczestnikami indywidualnego poradnictwa; liczba osób korzystających z jednorazowej porady w ramach poradnictwa indywidualnego; liczba osób, które odmówiły podpisania kontraktu socjalnego.*

Zauważyć jednak należy, że wprowadzenie systemu zarządzania jakością w MOPR we Włocławku nie znalazło odzwierciedlenia w uzyskiwanej skuteczności. Jakkolwiek wskaźnik pozytywnego zakończenia zajęć wyniósł w 2011 r. 100%, a w 2012 r. – 69,4%, to wskaźnik usamodzielnienia kształtował się w tych latach odpowiednio na poziomie 1,6% i 8,1%.

<sup>60</sup> Certyfikaty nr 2161/1/2009 z 3 listopada 2009 r. i nr 2161/2/2012 z 6 listopada 2012 r. wystawione przez Polskie Centrum Badań i Certyfikacji SA potwierdzające, że spełniono wymagania normy PN-EN ISO 9001:2009.

### 4.1 Organizacja i metodyka kontroli

Kontrola została przeprowadzona w centrach integracji społecznej – podstawowych jednostkach realizujących zadania z zakresu reintegracji społecznej i zawodowej, określone w ustawie o zatrudnieniu socjalnym oraz w ośrodkach pomocy społecznej – w zakresie działalności klubów integracji społecznej.

Dobór jednostek do kontroli był doborem celowym. Centra integracji społecznej dobrano w oparciu o rodzaj instytucji tworzącej centrum (samorządowe i pozarządowe) oraz poziom bezrobocia w powiecie, na terenie którego ono funkcjonuje. Kluby integracji społecznej dobrano natomiast na podstawie danych z ośrodków pomocy społecznej.

Podczas kontroli zasięmano informacji<sup>61</sup> we właściwych terytorialnie powiatowych urzędach pracy, ośrodkach pomocy społecznej (które w największym stopniu współpracowały z centrami) oraz u wojewodów.

Kontrolę przeprowadził Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny oraz Delegatury NIK w: Bydgoszczy, Łodzi, Olsztynie, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu.

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

W dniach 28 stycznia i 1 lutego 2013 r. dyrektor Centrum Integracji Społecznej *Zielone Światło* w Opocznie udaremniła czynności kontrolne, uniemożliwiając kontrolerowi NIK przeprowadzenie kontroli w kierowanej przez siebie jednostce. W związku z powyższym Delegatura NIK w Łodzi<sup>62</sup> złożyła w Prokuraturze Rejonowej w Opocznie zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa<sup>63</sup>. Prokuratura zawiadomiła NIK, że 28 czerwca 2013 r. przesłała do miejscowego Sądu Rejonowego Wydział II Karny akt oskarżenia przeciwko dyrektorowi wspomnianego Centrum<sup>64</sup>.

Odpowiadając na pytanie o działania, jakie podjął w związku z pismem Delegatury NIK w Łodzi<sup>65</sup> w sprawie odmowy poddania się kontroli przez dyrektora Centrum, Wojewoda Łódzki poinformował, że informację o udaremnieniu czynności kontrolnych w siedzibie CIS *Zielone Światło* w Opocznie została przekazana 18 lutego 2013 r. do Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

Najwyższa Izba Kontroli, w wyniku przeprowadzonej kontroli, skierowała do kierowników skontrolowanych jednostek 29 wystąpień, w których przedstawiono łącznie 62 wnioski<sup>66</sup>. Kierownik jednej jednostki kontrolowanej wniósł zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu (zastrzeżenia zostały częściowo uwzględnione przez komisję rozstrzygającą).

Wnioski pokontrolne dotyczyły w większości zapewnienia właściwego stosowania przepisów ustawy o zatrudnieniu socjalnym oraz wyeliminowania nieprawidłowości będących skutkiem nieprzestrzegania tych przepisów:

<sup>61</sup> W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

<sup>62</sup> Jak wyżej – art. 63 ust. 1.

<sup>63</sup> Jak wyżej – art. 98.

<sup>64</sup> Według informacji Sekretariatu Sądu Rejonowego w Opocznie – Wydział II Karny, sprawa przeciwko osobie kierującej Centrum, oskarżonej o popełnienie przestępstwa z art. 98 ustawy o NIK, w związku z art. 12 Kodeksu karnego, została wyznaczona na 12 grudnia 2013 r.

<sup>65</sup> Pismo z 8 lutego 2013 r.

<sup>66</sup> Według stanu na dzień sporządzenia informacji, z 62 wniosków 40 zostało już zrealizowanych lub znajdowały się one w fazie realizacji.

- *Adresowane do kierowników centrów integracji społecznej:*
  - informowania wojewodów o zmianach danych zawartych we wnioskach o nadanie statusu centrum;
  - dokonania wyodrębnienia organizacyjnego i finansowego centrów integracji społecznej;
  - zapewnienia rzetelnego sporządzania wymaganych sprawozdań;
  - dokonywania wypłat świadczeń integracyjnych na podstawie pisemnych wniosków uczestników;
  - dostosowania regulaminów organizacyjnych do obowiązujących przepisów prawa;
  - określania w indywidualnych programach zatrudnienia socjalnego rodzajów sprawności psychofizycznych niezbędnych do podjęcia pracy oraz metod ich ćwiczenia;
  - zatrudniania kadry instruktorów praktycznej nauki zawodu o potwierdzonych kwalifikacjach zawodowych;
  - zatrudniania pracowników świadczących pracę na rzecz centrum integracji społecznej;
  - dostosowywania kierunków szkoleń uczestników centrów integracji społecznej do potrzeb rynku pracy;
  - wydawania w każdym przypadku decyzji o zaprzestaniu realizacji indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego osobom, których te decyzje dotyczą, wraz ze stosownym pouczeniem o prawie wniesienia skargi do sądu administracyjnego.
- *Adresowane do dyrektorów ośrodków pomocy społecznej:*
  - zgłaszania klubów integracji społecznej do rejestrów prowadzonych przez wojewodów;
  - przestrzegania warunku uczestnictwa w klubie integracji społecznej osób, które zawarły kontrakt socjalny;
  - cyklicznego monitorowania losów absolwentów klubu integracji społecznej dla określenia skuteczności działania klubu oraz trwałości ekonomicznego usamodzielnienia absolwentów;
  - realizowania przez pracowników socjalnych obowiązującej procedury dotyczącej występowania do właściwego powiatowego urzędu pracy z wnioskiem o skierowanie uczestnika (absolwenta) klubu integracji społecznej do pracy u pracodawcy lub w centrum integracji społecznej.

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

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły łącznie 1.832,2 tys. zł, w tym m.in.:

- *sprawozdawcze skutki nieprawidłowości: 1.427,6 tys. zł (błędnie wykazane kwoty przychodów i wydatków w sprawozdaniach centrów integracji społecznej);*
- *kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa: 389 tys. zł (skierowanie w ramach klubu integracji społecznej do prac społecznie użytecznych uczestników, z którymi nie zostały podpisane kontrakty socjalne);*
- *kwoty nienależnie uzyskane: 13,1 tys. zł (kwota dotacji pobranej w nadmiernej wysokości, w wyniku nieprzekazania na realizację zadania publicznego wymaganych umową własnych środków finansowych oraz zawyżenia wkładu własnego przy rozliczeniu dotacji; zaniżenie w dwóch przypadkach świadczeń integracyjnych należnych uczestnikom zajęć);*
- *potencjalne finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości: 2,3 tys. zł z tytułu korekty finansowej, którą Instytucja Wdrażająca może nałożyć w związku z nieujęciem wymaganych informacji w protokołach wyłonienia wykonawców szkoleń oraz oceną wykonawców dokonaną niezgodnie z założonymi kryteriami wyboru.*



## Charakterystyka stanu prawnego w obszarze objętym kontrolą

Ustawa o zatrudnieniu socjalnym definiuje pojęcie zatrudnienia socjalnego, określa zadania jakie powinny być realizowane w tym obszarze, wskazuje podmioty, którym te zadania przypisano oraz sposób ich tworzenia, a także formy i sposób realizacji zatrudnienia wspieranego. Jej przepisy stosuje się w szczególności do osób bezdomnych, uzależnionych od alkoholu lub narkotyków, chorych psychicznie, długotrwale bezrobotnych, zwalnianych z zakładów karnych, uchodźców oraz osób niepełnosprawnych<sup>67</sup>. Przez zatrudnienie socjalne należy rozumieć zapewnianie tym osobom możliwości uczestnictwa w zajęciach prowadzonych przez centra i kluby integracji społecznej<sup>68</sup> oraz formach zatrudnienia wspieranego<sup>69</sup>.

Centra integracji społecznej realizują reintegrację zawodową i społeczną przez następujące usługi: kształcenie umiejętności pozwalających na pełnienie ról społecznych i osiągnięcie pozycji społecznych dostępnych osobom niepodlegającym wykluczeniu społecznemu; nabywanie umiejętności zawodowych oraz przyuczenie do zawodu, przekwalifikowanie lub podwyższanie kwalifikacji zawodowych; naukę planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem, zwłaszcza przez możliwość osiągnięcia własnych dochodów przez zatrudnienie lub działalność gospodarczą oraz uczenie umiejętności racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami pieniężnymi.

Warunkiem uczestnictwa w klubie integracji społecznej jest realizacja kontraktu socjalnego, przy czym okres uczestnictwa jest ustalany indywidualnie z każdym z uczestników<sup>70</sup>. W klubach można organizować w szczególności<sup>71</sup>: działania mające na celu pomoc w znalezieniu pracy, wykonywanie usług na podstawie umów cywilnoprawnych oraz przygotowanie do podjęcia działalności w formie spółdzielni socjalnej; prace społecznie użyteczne (prace wykonywane przez bezrobotnych bez prawa do zasiłku na skutek skierowania przez starostę, organizowane przez gminę w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, organizacjach lub instytucjach statutowo zajmujących się pomocą charytatywną lub na rzecz społeczności lokalnej)<sup>72</sup>; roboty publiczne (zatrudnienie bezrobotnego w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy przy wykonywaniu prac organizowanych przez gminy, organizacje pozarządowe statutowo zajmujące się problematyką: ochrony środowiska, kultury, oświaty, kultury fizycznej i turystyki, opieki zdrowotnej, bezrobocia oraz pomocy społecznej, a także spółki wodne i ich związki, jeżeli prace te są finansowane lub dofinansowane ze środków samorządu terytorialnego, budżetu państwa, funduszy celowych, organizacji pozarządowych, spółek wodnych i ich związków)<sup>73</sup>, a także poradnictwo prawne; działalność samopomocową w zakresie zatrudnienia, spraw mieszkaniowych i socjalnych oraz staże (nabywanie przez bezrobotnego umiejętności praktycznych do wykonywania pracy przez wykonywania zadań w miejscu pracy bez nawiązania stosunku pracy z pracodawcą)<sup>74</sup>.

<sup>67</sup> Art. 1 ust. 2 ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

<sup>68</sup> Jak wyżej – art. 1 ust. 4.

<sup>69</sup> Jak wyżej – art. 2 pkt 8.

<sup>70</sup> Art. 18 ust. 4 i 5 ustawy o zatrudnieniu socjalnym oraz art. 6 pkt 6 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>71</sup> Art. 18 ust. 2 ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

<sup>72</sup> Art. 2 ust. 1 pkt 23a ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

<sup>73</sup> Jak wyżej – art. 2 ust. 1 pkt 32.

<sup>74</sup> Jak wyżej – art. 2 ust. 1 pkt 34.

Do centrum integracji społecznej może być skierowana osoba na podstawie wniosku własnego lub przedstawiciela ustawowego, a także wniosku zakładu leczenia odwykowego, powiatowego centrum pomocy rodzinie, ośrodka pomocy społecznej, organizacji pozarządowej lub klubu integracji społecznej – za zgodą tej osoby lub jej przedstawiciela ustawowego<sup>75</sup>. Kieruje ją właściwy dla miejsca zamieszkania lub pobytu osoby ośrodek pomocy społecznej lub – w wypadku osoby długotrwale bezrobotnej – powiatowy urząd pracy, z powiadomieniem właściwego dla miejsca zamieszkania lub pobytu tej osoby ośrodka pomocy społecznej. Wniosek o skierowanie podlega zaopiniowaniu przez pracownika socjalnego ośrodka pomocy społecznej, po uprzednim przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego (rodzinnego). Warunkiem przyjęcia do centrum skierowanej osoby jest podpisanie przez nią i kierownika centrum indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego, a w wypadku osoby uzależnionej od alkoholu lub narkotyków dodatkowo także zakończenie programu psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego lub programu terapeutycznego w zakładzie opieki zdrowotnej.

Indywidualny program zatrudnienia socjalnego jest opracowywany przez pracownika socjalnego centrum integracji społecznej i powinien zawierać w szczególności: zakres i formy reintegracji zawodowej i społecznej, rodzaje sprawności psychofizycznych niezbędnych do podjęcia pracy, metody ich ćwiczenia, a także osoby odpowiedzialne za realizację programu<sup>76</sup>. Kierownik centrum może wydać decyzję w sprawie zaprzestania realizacji programu w przypadku uporczywego naruszania przez uczestnika postanowień programu, uniemożliwiającego jego dalszą realizację, trwałego opuszczenia przez uczestnika zajęć w Centrum<sup>77</sup>. Od decyzji o zaprzestaniu realizacji programu uczestnikowi przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

Okres uczestnictwa w zajęciach w centrum integracji społecznej może trwać do 11 miesięcy i w uzasadnionych przypadkach może być przedłużony maksymalnie o 6 miesięcy. Czas dziennego pobytu uczestnika w Centrum nie może być krótszy niż 6 godzin. Uczestnikom zajęć w Centrum przysługuje m.in.<sup>78</sup>: szkolenie w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, badania lekarskie oraz środki ochrony indywidualnej, w tym odzież i obuwie robocze; świadczenie integracyjne – na wniosek uczestnika – w wysokości zasiłku dla bezrobotnych, przy czym w czasie okresu próbnego trwającego 1 miesiąc uczestnikowi przysługuje świadczenie integracyjne w wysokości 50% zasiłku dla bezrobotnych; świadczenie integracyjne ulega zmniejszeniu o 1/20 za każdy dzień nieusprawiedliwionej nieobecności trwającej nie dłużej niż 3 dni w miesiącu; w przypadku nieusprawiedliwionej nieobecności trwającej dłużej niż 3 dni w miesiącu świadczenie integracyjne za dany miesiąc nie przysługuje; motywacyjna premia integracyjna, przyznawana przez kierownika Centrum, który bierze pod uwagę aktywną postawę i postępy w reintegracji społecznej i zawodowej (motywacyjna premia integracyjna nie może przekroczyć 20% wysokości świadczenia integracyjnego).

Absolwenci centrów integracji społecznej, a w uzasadnionych przypadkach także uczestnicy, jednak nie wcześniej niż po 6 miesiącach uczestnictwa w zajęciach centrum integracji społecznej, a także uczestnicy klubów integracji społecznej mogą być skierowani przez powiatowy urząd pracy do pracy u pracodawcy lub w centrum. Skierowanie następuje na wniosek kierownika Centrum,

<sup>75</sup> Art. 12 ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

<sup>76</sup> Art. 13 ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

<sup>77</sup> Jak wyżej – art. 13 ust. 4.

<sup>78</sup> Jak wyżej – art. 14-15a.

pracownika socjalnego i uczestnika, a w wypadku klubu integracji społecznej – pracownika socjalnego. Skierowanie do pracy u pracodawcy odbywa się na podstawie umowy zawartej pomiędzy starostą właściwym dla siedziby Centrum lub gminy, organizacji pozarządowej lub pomiotu prowadzącego klub a pracodawcą, w której pracodawca zobowiązuje się do zatrudnienia skierowanej osoby przez okres nie krótszy niż 12 miesięcy, a starosta do refundowania pracodawcy części wypłaconego tej osobie wynagrodzenia<sup>79</sup> w określonej wysokości<sup>80</sup>. Absolwenci centrum lub klubu mogą podjąć wspólną działalność gospodarczą w formie spółdzielni socjalnej<sup>81</sup>. Koszty pomocy prawnej, konsultacji lub doradztwa mogą być dofinansowane ze środków Funduszu Pracy do wysokości 80% udokumentowanych kosztów, jednak nie większej niż przeciętne wynagrodzenie.

Centra integracji społecznej mogą być tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego (w formie jednostki budżetowej lub samorządowego zakładu budżetowego), organizacje pozarządowe oraz inne podmioty<sup>82</sup>. W wypadku spółdzielni socjalnych, centra integracji społecznej mogą tworzyć spółdzielnie zakładane przez organizacje pozarządowe w rozumieniu przepisów o działalności pożytku publicznego, jednostki samorządu terytorialnego oraz kościelne osoby prawne. Centrum utworzone przez organizację pozarządową działa w formie jednostki wyodrębnionej organizacyjnie i finansowo w sposób zapewniający należyłą identyfikację pod względem organizacyjnym i finansowym, w stopniu umożliwiającym określenie przychodów, kosztów i wyników, z uwzględnieniem przepisów o rachunkowości<sup>83</sup>.

Status centrum nadaje wojewoda w drodze decyzji administracyjnej na 5 lat, na podstawie wniosku składanego w terminie od 1 do 30 kwietnia lub od 1 września do 30 września danego roku. Nadanie statusu centrum jest równoznaczne z wpisem do rejestru, który prowadzi wojewoda<sup>84</sup>. W postępowaniu administracyjnym dotyczącym wydawania decyzji o nadaniu, przedłużeniu lub utracie statusu Centrum organem wyższego stopnia jest minister właściwy ds. zabezpieczenia społecznego<sup>85</sup>.

Wojewoda wydaje decyzję o utracie statusu centrum z urzędu lub na wniosek: instytucji tworzącej centrum integracji społecznej, marszałka województwa, wójta, burmistrza lub prezydenta miasta przyznających dotacje. Przesłanką dla decyzji wojewody jest nierealizowanie przez centrum założeń przyjętych we wniosku w takim stopniu, że uniemożliwia to wykonywanie usług reintegracji zawodowej i społecznej, a także stwierdzenie nieprawidłowości rozliczeń finansowych przewidzianych ustawą, mające wpływ na wynik finansowy. Centrum traci status także w przypadku likwidacji instytucji, która go utworzyła, za wyjątkiem przypadku kiedy likwidowaną instytucją była organizacja pozarządowa, a gmina właściwa ze względu na siedzibę centrum integracji społecznej przejęła od niej prawa i obowiązki<sup>86</sup>.

Działalność centrum integracji społecznej jest finansowana z<sup>87</sup>: dotacji pochodzącej z dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, w tym przeznaczonych na realizację programu

<sup>79</sup> Art. 16 ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

<sup>80</sup> Jak wyżej – art. 16 ust. 2.

<sup>81</sup> Na zasadach określonych w ustawie z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz. U Nr 94, poz. 651 ze zm.).

<sup>82</sup> O których mowa w art. 3 ust. 3 pkt 1 i 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

<sup>83</sup> Art. 3 ust. 2 i 4 ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

<sup>84</sup> Jak wyżej – art. 5.

<sup>85</sup> Jak wyżej – art. 6a.

<sup>86</sup> Jak wyżej – art. 6.

<sup>87</sup> Jak wyżej – art. 10.

profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (za wyjątkiem Centrum działającego w formie jednostki budżetowej); dochodów uzyskiwanych z działalności<sup>88</sup> prowadzonej w ramach reintegracji zawodowej; środków Unii Europejskiej; zasobów instytucji tworzącej centrum integracji społecznej, pochodzących ze zbiorów, darowizn lub innych źródeł – w wypadku centrum utworzonego przez organizację pozarządową.

Cele, na jakie mogą być wydatkowane środki na działalność centrum integracji społecznej, obejmują m.in. zakup materiałów, energii i usług niezbędnych do działalności centrum, wynagrodzenia pracowników i pochodne od wynagrodzeń, posiłki dla uczestników, realizację reintegracji zawodowej i społecznej oraz niezbędną obsługę działalności centrum w tym zakresie<sup>89</sup>.

Źródłem finansowania realizacji zadań w zakresie zatrudnienia socjalnego mogą być także programy ministra właściwego ds. spraw zabezpieczenia społecznego<sup>90</sup> oraz wojewody<sup>91</sup>, określone w obszarze pomocy społecznej, np. program Ministra Pracy i Polityki Społecznej pn. *Aktywne formy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu*<sup>92</sup>. Środki w przypadku przedmiotowych programów są przekazywane w trybie określonym w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tryb konkursowy).

Rejestr klubów integracji społecznej prowadzi wojewoda, który dokonuje wpisu do rejestru na podstawie zgłoszenia, w terminie 30 dni. Kluby mogą być prowadzone<sup>93</sup> przez: gminy, organizacje pozarządowe oraz podmioty prowadzące reintegrację zawodową i społeczną<sup>94</sup>. Utworzenie i działalność klubów integracji społecznej może być finansowana w szczególności ze środków unijnych oraz z dotacji pochodzących z dochodów własnych gminy.

Gminy, oprócz tworzenia centrów i klubów integracji społecznej, mogą realizować zadania pomocy społecznej dotyczące wspierania aktywizacji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, także w ramach aktywności ośrodków pomocy społecznej<sup>95</sup>. W strukturze organizacyjnej ośrodka pomocy społecznej może zostać wyodrębniony zespół realizujący zadania tego ośrodka w zakresie pracy socjalnej i integracji społecznej<sup>96</sup>. Zakres podejmowanych działań, w tym w szczególności rodzaje instrumentów oddziaływania oraz grupa docelowa, do jakiej kierowana jest oferta ośrodka pomocy społecznej, powinny wnikać z gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, której opracowanie i realizacja jest jednym z najistotniejszych zadań własnych gminy w dziedzinie pomocy społecznej<sup>97</sup>.

<sup>88</sup> Art. 9 ust. 1 ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

<sup>89</sup> Jak wyżej – art. 9 ust. 6.

<sup>90</sup> Art. 23 ust. 1 pkt 7a ustawy o pomocy społecznej.

<sup>91</sup> Jak wyżej – art. 22 pkt 14.

<sup>92</sup> Edycję na lata 2011–2015 zatwierdził 9 listopada 2011 r. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej.

<sup>93</sup> Art. 18 ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

<sup>94</sup> Jak wyżej – określone w art. 3 ust. 2 pkt 3.

<sup>95</sup> Art. 110 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>96</sup> Jak wyżej – art. 110a.

<sup>97</sup> Jak wyżej – art. 17 ust. 1 pkt 1.

## Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 225 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2013 r., poz. 182 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2013 r., poz. 674 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.).

## Wykaz jednostek objętych kontrolą

### **Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny**

- Centrum Integracji Społecznej w Staszowie;
- Centrum Integracji Społecznej w Chełmie;
- Centrum Integracji Społecznej w Bytowie;
- Centrum Integracji Społecznej w Skarżysku-Kamiennej.

### **Delegatura NIK w Bydgoszczy**

- Centrum Integracji Społecznej w Bydgoszczy;
- Stowarzyszenie Partnerstwo Społeczne CISTOR w Toruniu;
- Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie we Włocławku;
- Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Lubiczu.

### **Delegatura NIK w Łodzi**

- Centrum Integracji Społecznej MEA w Łodzi;
- Fundacja Uwolnienie w Łodzi, prowadząca CIS MEA;
- Centrum Integracji Społecznej w Radomsku;
- Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Zduńskiej Woli;
- Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Pabianicach.

### **Delegatura NIK w Olsztynie**

- Centrum Integracji Społecznej w Olsztynie;
- Centrum Integracji Społecznej w Braniewie;
- Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Działdowie;
- Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Dobrym Mieście.

### **Delegatura NIK w Szczecinie**

- Centrum Integracji Społecznej w Łobzie;
- Centrum Integracji Społecznej w Białogardzie;
- Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Szczecinku;
- Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Bobolicach.

### **Delegatura NIK w Warszawie**

- Centrum Integracji Społecznej w Radomiu;
- Centrum Integracji Społecznej w Siedlcach;
- Ośrodek Pomocy Społecznej Dzielnicy Praga-Południe;
- Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Przasnyszu.

### **Delegatura NIK we Wrocławiu**

- Centrum Integracji Społecznej w Bystrzycy Kłodzkiej;
- Centrum Integracji Społecznej we Wrocławiu;
- Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Szklarskiej Porębie;
- Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Wałbrzychu.

## Źródła finansowania centrów integracji społecznej

| Źródła finansowania                     | Przychody w 2011 r. |              | Przychody w 2012 r. |              | Przychody Plan na 2013 r. |              | Przychody w latach 2011–2012 |              |
|---|---------------------|--------------|---------------------|--------------|---------------------------|--------------|------------------------------|--------------|
|   | w tys. zł           | %            | w tys. zł           | %            | w tys. zł                 | %            | w tys. zł                    | %            |
| <b>Centra samorządowe</b>               |                     |              |                     |              |                           |              |                              |              |
| Budżet gminy                            | 2.880,3             | 21,0         | 3.105,5             | 23,5         | 2.836,4                   | 20,9         | 5.985,8                      | 22,2         |
| Budżet województwa                      | 0,0                 | 0,0          | 0,0                 | 0,0          | 0,0                       | 0,0          | 0,0                          | 0,0          |
| Fundusz Pracy                           | 3.240,2             | 23,6         | 3.145,0             | 23,7         | 3.913,9                   | 28,8         | 6.385,2                      | 23,6         |
| PFRON                                   | 0,0                 | 0,0          | 0,0                 | 0,0          | 0,0                       | 0,0          | 0,0                          | 0,0          |
| Własna działalność                      | 3.456,7             | 25,1         | 4.118,4             | 31,1         | 3.875,1                   | 28,6         | 7.575,1                      | 28,1         |
| Środki z UE (w tym EFS)                 | 3.735,8             | 27,2         | 2.495,5             | 18,8         | 2.566,0                   | 18,9         | 6.231,3                      | 23,1         |
| Inne źródła                             | 427,3               | 3,1          | 378,4               | 2,9          | 377,0                     | 2,8          | 805,7                        | 3,0          |
| <b>Razem centra samorządowe</b>         | <b>13.740,3</b>     | <b>100,0</b> | <b>13.242,8</b>     | <b>100,0</b> | <b>13.568,4</b>           | <b>100,0</b> | <b>26.983,1</b>              | <b>100,0</b> |
| <b>Centra pozarządowe</b>               |                     |              |                     |              |                           |              |                              |              |
| Budżet gminy                            | 1.271,9             | 15,2         | 1.314,6             | 13,9         | 1.306,7                   | 14,2         | 2.586,5                      | 14,6         |
| Budżet województwa                      | 0,0                 | 0,0          | 0,0                 | 0,0          | 0,0                       | 0,0          | 0,0                          | 0,0          |
| Fundusz Pracy                           | 2.774,9             | 33,3         | 3.489,3             | 37,0         | 3.678,3                   | 40,0         | 6.264,2                      | 35,3         |
| PFRON                                   | 14,0                | 0,2          | 13,0                | 0,1          | 15,0                      | 0,2          | 27,0                         | 0,2          |
| Własna działalność                      | 983,4               | 11,8         | 1.264,7             | 13,4         | 859,8                     | 9,3          | 2.248,1                      | 12,6         |
| Środki z UE (w tym EFS)                 | 2.740,7             | 32,9         | 2.722,9             | 28,9         | 2.651,6                   | 28,8         | 5.463,6                      | 30,7         |
| Inne źródła                             | 551,1               | 6,6          | 627,0               | 6,7          | 695,0                     | 7,5          | 1.178,1                      | 6,6          |
| <b>Razem centra pozarządowe</b>         | <b>8.336,0</b>      | <b>100,0</b> | <b>9.431,5</b>      | <b>100,0</b> | <b>9.206,4</b>            | <b>100,0</b> | <b>17.767,5</b>              | <b>100,0</b> |
| <b>Centra samorządowe i pozarządowe</b> |                     |              |                     |              |                           |              |                              |              |
| Budżet gminy                            | 4.152,2             | 18,8         | 4.420,1             | 19,5         | 4.143,1                   | 18,2         | 8.572,3                      | 19,2         |
| Budżet województwa                      | 0,0                 | 0,0          | 0,0                 | 0,0          | 0,0                       | 0,0          | 0,0                          | 0,0          |
| Fundusz Pracy                           | 6.015,1             | 27,3         | 6.634,3             | 29,3         | 7.592,2                   | 33,3         | 12.649,4                     | 28,2         |
| PFRON                                   | 14,0                | 0,1          | 13,0                | 0,1          | 15,0                      | 0,1          | 27,0                         | 0,1          |
| Własna działalność                      | 4.440,1             | 20,1         | 5.383,1             | 23,7         | 4.734,9                   | 20,8         | 9.823,2                      | 22,0         |
| Środki z UE (w tym EFS)                 | 6.476,5             | 29,3         | 5.218,4             | 23,0         | 5.217,6                   | 22,9         | 11.694,9                     | 26,1         |
| Inne źródła                             | 978,4               | 4,4          | 1.005,4             | 4,4          | 1.072,0                   | 4,7          | 1.983,8                      | 4,4          |
| <b>Ogółem CIS</b>                       | <b>22.076,3</b>     | <b>100,0</b> | <b>22.674,3</b>     | <b>100,0</b> | <b>22.774,8</b>           | <b>100,0</b> | <b>44.750,6</b>              | <b>100,0</b> |

## Kierunki wydatków centrów integracji społecznej

| Pozycje wydatków   | Wydatki w 2011 r. |              | Wydatki w 2012 r. |              | Wydatki w 2011–2012 |              |
|--|-------------------|--------------|-------------------|--------------|---------------------|--------------|
|  | tys. zł           | %            | tys. zł           | %            | tys. zł             | %            |
| <b>Centra samorządowe</b>  |                   |              |                   |              |                     |              |
| Wynagrodzenia i świadczenia integracyjne   | 9.213,9           | 68,6         | 9.470,1           | 72,3         | 18.684,0            | 70,5         |
| Wydatki rzeczowo-administracyjne (art. biurowe, żywność, pomoce naukowe, energia, podróże służbowe i inne) | 3.242,0           | 24,2         | 2.809,7           | 21,4         | 6.051,7             | 22,8         |
| Środki na finansowanie inwestycji (wydatki inwestycyjne i wydatki na zakupy inwestycyjne)                  | 18,9              | 0,1          | 63,0              | 0,5          | 81,9                | 0,3          |
| Inne wydatki   | 948,6             | 7,1          | 760,2             | 5,8          | 1.708,8             | 6,4          |
| <b>Razem centra samorządowe</b>  | <b>13.423,4</b>   | <b>100,0</b> | <b>13.103,0</b>   | <b>100,0</b> | <b>26.526,4</b>     | <b>100,0</b> |
| <b>Centra pozarządowe</b>  |                   |              |                   |              |                     |              |
| Wynagrodzenia i świadczenia integracyjne   | 5.979,2           | 73,4         | 6.971,1           | 76,9         | 12.950,3            | 75,3         |
| Wydatki rzeczowo-administracyjne (art. biurowe, żywność, pomoce naukowe, energia, podróże służbowe i inne) | 1.912,2           | 23,4         | 1.806,2           | 20,0         | 3.718,4             | 21,6         |
| Środki na finansowanie inwestycji (wydatki inwestycyjne i wydatki na zakupy inwestycyjne)                  | 16,0              | 0,2          | 4,0               | 0,0          | 20,0                | 0,1          |
| Inne wydatki   | 240,9             | 3,0          | 279,0             | 3,1          | 519,9               | 3,0          |
| <b>Razem centra pozarządowe</b>  | <b>8.148,3</b>    | <b>100,0</b> | <b>9.060,3</b>    | <b>100,0</b> | <b>17.208,6</b>     | <b>100,0</b> |
| <b>Centra samorządowe i pozarządowe</b>  |                   |              |                   |              |                     |              |
| Wynagrodzenia i świadczenia integracyjne   | 15.193,1          | 70,4         | 16.441,2          | 74,2         | 31.634,3            | 72,3         |
| Wydatki rzeczowo-administracyjne (art. biurowe, żywność, pomoce naukowe, energia, podróże służbowe i inne) | 5.154,2           | 23,9         | 4.615,9           | 20,8         | 9.770,1             | 22,4         |
| Środki na finansowanie inwestycji (wydatki inwestycyjne i wydatki na zakupy inwestycyjne)                  | 34,9              | 0,2          | 67,0              | 0,3          | 101,9               | 0,2          |
| Inne wydatki   | 1.189,5           | 5,5          | 1.039,2           | 4,7          | 2.228,7             | 5,1          |
| <b>Ogółem CIS</b>  | <b>21.571,7</b>   | <b>100,0</b> | <b>22.163,3</b>   | <b>100,0</b> | <b>43.735,0</b>     | <b>100,0</b> |



## Dane ilustrujące działalność centrów integracji społecznej

| Lp.                             | Centrum Integracji Społecznej w:* | Rok              | Liczba osób zaczynających zajęcia | Liczba osób które zakończyły zajęcia | Liczba osób usamodzielnionych ekonomicznie | Wskaźnik osób pozytywnie kończących zajęcia (w %)*** | Wskaźnik osób usamodzielnionych ekonomicznie (w %) | Wydatki z wyłączeniem środków na inwestycje (w tys. zł) | Koszt w przeliczeniu na uczestnika kończącego zajęcia (w tys. zł) | Koszt w przeliczeniu na uczestnika usamodzielnionego ekonomicznie (w tys. zł) |
|---------------------------------|-----------------------------------|------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|--|--|--|---|---|---|
| 1.                              | Staszowie                         | 2011             | 43                                | 32                                   | 7  | 74,4   | 21,9   | 704,0   | 22,0  | 100,6   |
|                                 |                                   | 2012             | 54                                | 37                                   | 20   | 68,5   | 54,1   | 871,0   | 23,5  | 43,6  |
| 2.                              | Chełmie                           | 2011             | 107                               | 66                                   | 15   | 61,7   | 22,7   | 1 500,0   | 22,7  | 100,0   |
|                                 |                                   | 2012             | 51                                | 74                                   | 10   | 145,1  | 13,5   | 1 447,0   | 19,6  | 144,7   |
| 3.                              | Bytowie                           | 2011             | 75                                | 71                                   | 18   | 94,7   | 25,4   | 1 077,4   | 15,2  | 59,9  |
|                                 |                                   | 2012             | 93                                | 82                                   | 25   | 88,2   | 30,5   | 1 063,1   | 13,0  | 42,5  |
| 4.                              | Skarżysku-Kamiennej               | 2011             | 47                                | 62                                   | 30   | 131,9  | 48,4   | 1 217,0   | 19,6  | 40,6  |
|                                 |                                   | 2012             | 35                                | 23                                   | 9  | 65,7   | 39,1   | 939,0   | 40,8  | 104,3   |
| 5.                              | Bystrzyca-Kłodzkiej               | 2011             | 68                                | 27                                   | 9  | 39,7   | 33,3   | 1 303,6   | 48,3  | 144,8   |
|                                 |                                   | 2012             | 67                                | 31                                   | 7  | 46,3   | 22,6   | 1 265,3   | 40,8  | 180,8   |
| 6.                              | Wrocławiu                         | 2011             | 208                               | 139                                  | 44   | 66,8   | 31,7   | 3 137,0   | 22,6  | 71,3  |
|                                 |                                   | 2012             | 79                                | 96                                   | 47   | 121,5  | 49,0   | 2 200,0   | 22,9  | 46,8  |
| 7.                              | Bydgoszczy**                      | 2011             | 77                                | 57                                   | 52   | 74,0   | 91,2   | 1 181,0   | 20,7  | 22,7  |
|                                 |                                   | 2012             | 62                                | 49                                   | 48   | 79,0   | 98,0   | 1 263,0   | 25,8  | 26,3  |
| 8.                              | Olsztynie                         | 2011             | 67                                | 53                                   | 32   | 79,1   | 60,4   | 1 552,0   | 29,3  | 48,5  |
|                                 |                                   | 2012             | 62                                | 52                                   | 46   | 83,9   | 88,5   | 2 099,0   | 40,4  | 45,6  |
| <b>Razem centra samorządowe</b> |                                   | <b>2011</b>      | <b>692</b>                        | <b>507</b>                           | <b>207</b>                                 | <b>73,3</b>  | <b>40,8</b>  | <b>11 672,0</b>   | <b>23,0</b>   | <b>56,4</b>   |
|                                 |                                   | <b>2012</b>      | <b>503</b>                        | <b>444</b>                           | <b>212</b>                                 | <b>88,3</b>  | <b>47,7</b>  | <b>11 147,4</b>   | <b>25,1</b>   | <b>52,6</b>   |
|                                 |                                   | <b>2011-2012</b> | <b>1195</b>                       | <b>951</b>                           | <b>419</b>                                 | <b>79,6</b>  | <b>44,1</b>  | <b>22 819,4</b>   | <b>24,0</b>   | <b>54,5</b>   |

\* Dane uwzględniają edycje przechodzące z roku na rok.

\*\* Z wyłączeniem wydatków na działalność usługową sfinansowaną w całości uzyskanym wpływem z tej działalności.

\*\*\* W przypadku edycji przechodzących z roku na rok, wskaźnik ten za dany rok może przekroczyć 100%.

| Lp.                      | Centrum Integracji Społecznej w: | Rok              | Liczba osób zaczynających zajęcia | Liczba osób które zakończyły zajęcia | Liczba osób usamodzielnionych ekonomicznie | Wskaźnik osób pozytywnie kończących zajęcia (w %) | Wskaźnik osób usamodzielnionych ekonomicznie (w %) | Wydatki z wyłączeniem środków na inwestycje na inwestycje (w tys. zł) | Koszt w przeliczeniu na uczestnika kończącego zajęcia (w tys. zł) | Koszt w przeliczeniu na uczestnika usamodzielnionego ekonomicznie (w tys. zł) |
|--------------------------|----------------------------------|------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|--|---|--|---|---|---|
| 1.                       | Toruniu                          | 2011             | 68                                | 57                                   | 18   | 83,8  | 31,6   | 2 092,5   | 36,7  | 116,3   |
|                          |                                  | 2012             | 73                                | 57                                   | 20   | 78,1  | 35,1   | 2 100,7   | 36,9  | 105,0   |
| 2.                       | Łodzi                            | 2011             | 59                                | 53                                   | 7  | 89,8  | 13,2   | 725,0   | 13,7  | 103,6   |
|                          |                                  | 2012             | 100                               | 93                                   | 5  | 93,0  | 5,4  | 1 288,0   | 13,8  | 257,6   |
| 3.                       | Radomsku                         | 2011             | 23                                | 20                                   | 3  | 87,0  | 15,0   | 517,0   | 25,9  | 172,3   |
|                          |                                  | 2012             | 24                                | 20                                   | 6  | 83,3  | 30,0   | 757,0   | 37,9  | 126,2   |
| 4.                       | Siedlcach                        | 2011             | 71                                | 29                                   | 23   | 40,8  | 79,3   | 1 025,0   | 35,3  | 44,6  |
|                          |                                  | 2012             | 64                                | 32                                   | 15   | 50,0  | 46,9   | 1 079,0   | 33,7  | 71,9  |
| 5.                       | Radomiu**                        | 2011             | 0                                 | 0                                    | 0  | 0,0   | 0,0  | 0,0   | 0   | 0   |
|                          |                                  | 2012             | 5                                 | 0                                    | 0  | 0,0   | 0,0  | 2,5   | 0   | 0   |
| 6.                       | Braniewie***                     | 2011             | 76                                | 25                                   | x  | 32,9  | x  | 964,7   | 38,6  | x   |
|                          |                                  | 2012             | 78                                | 29                                   | x  | 37,2  | x  | 1 043,0   | 36,0  | x   |
| 7.                       | Łobzie                           | 2011             | 76                                | 56                                   | 34   | 73,7  | 60,7   | 2 355,0   | 42,1  | 69,3  |
|                          |                                  | 2012             | 100                               | 61                                   | 13   | 61,0  | 21,3   | 2 261,0   | 37,1  | 173,9   |
| 8.                       | Białogardzie                     | 2011             | 40                                | 25                                   | 6  | 62,5  | 24,0   | 453,0   | 18,1  | 75,5  |
|                          |                                  | 2012             | 29                                | 17                                   | 13   | 58,6  | 76,5   | 525,0   | 30,9  | 40,4  |
| Razem centra pozarządowe |                                  | <b>2011</b>      | <b>413</b>                        | <b>265</b>                           | <b>91</b>                                  | <b>64,2</b>                                       | <b>34,3</b>  | <b>8 132,2</b>  | <b>30,7</b>   | <b>89,4</b>   |
|                          |                                  | <b>2012</b>      | <b>473</b>                        | <b>309</b>                           | <b>72</b>                                  | <b>65,3</b>                                       | <b>23,3</b>  | <b>9 056,3</b>  | <b>29,3</b>   | <b>125,8</b>  |
|                          |                                  | <b>2011-2012</b> | <b>886</b>                        | <b>574</b>                           | <b>163</b>                                 | <b>64,8</b>                                       | <b>28,4</b>  | <b>17 188,5</b>   | <b>29,9</b>   | <b>105,5</b>  |
| Ogółem CIS               |                                  | <b>2011</b>      | <b>1105</b>                       | <b>772</b>                           | <b>298</b>                                 | <b>69,9</b>                                       | <b>38,6</b>  | <b>19 804,3</b>   | <b>25,7</b>   | <b>66,5</b>   |
|                          |                                  | <b>2012</b>      | <b>976</b>                        | <b>753</b>                           | <b>284</b>                                 | <b>77,2</b>                                       | <b>37,7</b>  | <b>20 203,7</b>   | <b>26,8</b>   | <b>71,1</b>   |
|                          |                                  | <b>2011-2012</b> | <b>2081</b>                       | <b>1525</b>                          | <b>582</b>                                 | <b>73,3</b>                                       | <b>38,2</b>  | <b>40 007,9</b>   | <b>26,2</b>   | <b>68,7</b>   |

\* Dane uwzględniają edycje przechodzące z roku na rok; \*\* Edycja w toku; \*\*\* Brak danych dotyczący liczby osób usamodzielnionych.

## Dane ilustrujące działalność klubów integracji społecznej

| Lp.           | Kluby Integracji Społecznej | Rok  | Liczba osób rozpoczynających zajęcia | Liczba osób, które zakończyły zajęcia | Liczba osób usamodzielnionych | Wskaźnik osób kończących zajęcia (w %) | Wskaźnik osób usamodzielnionych (w %) | Wydatki (w tys. zł) | Koszt jednostkowy kończących pozytywnie zajęcia (w tys. zł) | Koszt jednostkowy usamodzielnionego (w tys. zł) |
|---------------|-----------------------------|------|--------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------|--|---------------------------------------|---------------------|---|---|
| 1.            | Zduńska Wola                | 2011 | 104                                  | 89                                    | 12                            | 85,6                                   | 13,5                                  | 127,2               | 1,4   | 10,6  |
|               |                             | 2012 | 115                                  | 100                                   | 5                             | 87,0                                   | 5,0                                   | 181,6               | 1,8   | 36,3  |
| 2.            | Dobre Miasto                | 2011 | 81                                   | 78                                    | 1                             | 96,3                                   | 1,3                                   | 118,5               | 1,5   | 118,5   |
|               |                             | 2012 | 57                                   | 52                                    | 3                             | 91,2                                   | 5,8                                   | 95,7                | 1,8   | 31,9  |
| 3.            | Pabianice *                 | 2011 | 348                                  | 348                                   | 47                            | 100,0                                  | 13,5                                  | 94,1                | 0,3   | 2,0   |
|               |                             | 2012 | 414                                  | 414                                   | 56                            | 100,0                                  | 13,5                                  | 139,0               | 0,3   | 2,5   |
| 4.            | Szkłarska Poręba            | 2011 | 12                                   | 12                                    | 3                             | 100,0                                  | 25,0                                  | 9,8                 | 0,8   | 3,3   |
|               |                             | 2012 | 21                                   | 21                                    | 7                             | 100,0                                  | 33,3                                  | 25,0                | 1,2   | 3,6   |
| 5.            | Wałbrzych **                | 2011 | 237                                  | 59                                    | 48                            | 24,9                                   | 81,4                                  | 56,4                | 1,0   | 1,2   |
|               |                             | 2012 | 128                                  | 17                                    | 25                            | 13,3                                   | 147,1                                 | 64,1                | 3,8   | 2,6   |
| 6.            | Szczecinek                  | 2011 | 39                                   | 39                                    | 11                            | 100,0                                  | 28,2                                  | 93,9                | 2,4   | 8,5   |
|               |                             | 2012 | 40                                   | 39                                    | 15                            | 97,5                                   | 38,5                                  | 105,1               | 2,7   | 7,0   |
| 7.            | Działdowo                   | 2011 | 83                                   | 83                                    | 7                             | 100,0                                  | 8,4                                   | 136,7               | 1,6   | 19,5  |
|               |                             | 2012 | 111                                  | 111                                   | 9                             | 100,0                                  | 8,1                                   | 175,4               | 1,6   | 19,5  |
| 8.            | Włocławek                   | 2011 | 125                                  | 125                                   | 2                             | 100,0                                  | 1,6                                   | 248,5               | 2,0   | 124,3   |
|               |                             | 2012 | 124                                  | 86                                    | 7                             | 69,4                                   | 8,1                                   | 373,1               | 4,3   | 53,3  |
| 9.            | Lubicz***                   | 2011 | 37                                   | 34                                    | 9                             | 91,9                                   | 26,5                                  | 449,5               | 13,2  | 49,9  |
|               |                             | 2012 | 22                                   | x                                     | x                             | 0,0                                    | x                                     |                     | x   | x   |
| 10.           | Praga-Południe***           | 2011 | 27                                   | 18                                    | 3                             | 66,7                                   | 16,7                                  | 458,1               | 25,5  | 152,7   |
|               |                             | 2012 | 48                                   | 29                                    | 17                            | 60,4                                   | 58,6                                  | 543,7               | 18,7  | 32,0  |
| 11.           | Bobolice                    | 2011 | 15                                   | 15                                    | 9                             | 100,0                                  | 60                                    | 3,8                 | 0,3   | 0,4   |
|               |                             | 2012 | 10                                   | 10                                    | 4                             | 100,0                                  | 40                                    | 2,2                 | 0,2   | 0,6   |
| 12.           | Przasnysz                   | 2011 | 12                                   | 12                                    | 4                             | 100,0                                  | 33,3                                  | 57,1                | 4,8   | 14,3  |
|               |                             | 2012 | 13                                   | 12                                    | 0                             | 92,3                                   | 0                                     | 56,4                | 4,7   | x   |
| <b>Razem</b>  |                             | 2011 | 1.120                                | 912                                   | 156                           | 81,4                                   | 17,1                                  | 1.853,6             | 2,0   | 11,9  |
|               |                             | 2012 | 1.103                                | 891                                   | 148                           | 80,8                                   | 16,6                                  | 1.761,3             | 2,0   | 11,9  |
| <b>Ogółem</b> |                             |      | 2.223                                | 1.803                                 | 304                           | 81,1                                   | 16,9                                  | 3.614,9             | 2,0   | 11,9  |

\* Dane nie uwzględniają uczestników wykonujących prace społecznie użyteczne; \*\* W liczbie usamodzielnionych ujęte zostały także osoby, które przerwały zajęcia z powodu znalezienia zatrudnienia;

\*\*\* Edycje przechodzące na kolejne lata, KIS w Lubiczu w 2012 r. – edycja w toku.

## 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



MINISTER  
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

Warszawa, dnia 4 grudnia 2013 r.

DPS.IV.073.8776/2013

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

*Szanowny Panie Prezisie,*

W nawiązaniu do pisma z dnia 21 listopada 2013r. znak KPS-4104-02-00/2013 w sprawie *Informacji o wynikach kontroli Zatrudnienie socjalne jako instrument działań na rzecz rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej oraz wzmocnienia aktywności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym*, uprzejmie proszę o przyjęcie poniższych informacji:

Podsumowanie wyników kontroli przeprowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w okresie od lutego do sierpnia 2013 r. zostało poddane analizie pod kątem realizacji przepisów i monitorowania, wprowadzonej w 2003 r. ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 225, Nr 205, poz. 1211). Kontrolowane były ośrodki pomocy społecznej, posiadające w swojej strukturze klub integracji społecznej, centra integracji społecznej, zarówno te prowadzone przez samorządy jak i te, których instytucją tworzącą są organizacje pozarządowe. Ocena skuteczności prowadzonej przez centra i kluby działalności, pod kątem efektów w postaci usamodzielnienia uczestników zajęć w centrach jest przedmiotem prowadzonych dyskusji w ramach spotkań z przedstawicielami instytucji zatrudnienia socjalnego. W 2011 r. został powołany Konwent Centrów i Klubów Integracji Społecznej, do którego przystąpiło już 112 instytucji. Coroczne Zjazdy Konwentu służą między innymi do wymiany doświadczeń i omawiania najbardziej istotnych problemów, towarzyszących realizacji usług z zakresu reintegracji społecznej i zawodowej w ramach instytucji jakimi są centra i kluby integracji społecznej.

W czerwcu 2013 r. Departament Pomocy i Integracji Społecznej Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej zwrócił się z prośbą do Wydziałów Polityki Społecznej Urzędów Wojewódzkich o zgłoszenie uwag i postulatów dotyczących zmian w ustawie o zatrudnieniu socjalnym. Inicjatywa ta spotkała się z dużym zainteresowaniem Wydziałów Polityki Społecznej. Z szesnastu województw spłynęły uwagi zawierające między innymi propozycje rozwiązania problemu kontroli centrów integracji społecznej, wynikających z kompetencji wydawania decyzji w sprawie nadania statusu centrum i utraty statusu centrum. Zebrane uwagi zostaną uwzględnione przy najbliższej nowelizacji ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

Niezbyt wysoka skuteczność w realizacji zadań wynikających z przepisów o zatrudnieniu socjalnym, została poddana analizie z perspektywy dziesięciu lat obowiązywania ustawy o zatrudnieniu socjalnym. Efektem tych prac było zainicjowanie realizacji projektu systemowego pod tytułem „Kompleksowe formy reintegracji społecznej i zawodowej w środowisku lokalnym”, mającego na celu wypracowanie Modelu Lokalnej Współpracy oraz Systemu Certyfikacji Klubów Integracji Społecznej. Opracowanie Modelu Lokalnej Współpracy pozwoli na zastosowanie w praktyce dobrych wzorów działań o wyższej skuteczności w zakresie lokalnej współpracy w realizacji usług reintegracji społecznej i zawodowej w instytucjach zatrudnienia socjalnego. Zakończenie realizacji projektu przewidziane jest na grudzień 2013 r.

Harmonogram opracowania zmian do ustawy wynika z faktu jednoczesnego uwzględnienia zmian, dotyczących wprowadzenia przepisów związanych z wypracowanymi produktami w projekcie systemowym. Obecnie produkty uzyskane poprzez realizację projektu znajdują się w fazie pilotażu.

W odniesieniu do wniosków z wyników kontroli, odnoszących się do skuteczności prowadzonych działań w stosunku do uczestników, stwierdzających niemonitorowanie w sposób planowy i systematyczny dalszych losów absolwentów, pragnę zwrócić uwagę na przepis art. 13 ust. 5 ustawy o zatrudnieniu socjalnym, który mówi, że zakończenie realizacji indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego następuje w okresie do 6 miesięcy po dniu, w którym uczestnik objęty programem podjął zatrudnienie lub inną pracę zarobkową w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, założył lub przystąpił do spółdzielni socjalnej lub podjął działalność gospodarczą. Przepis ten, pozwala na monitorowanie losów absolwentów w sposób planowy i systematyczny. Z napływających informacji od podmiotów zatrudnienia socjalnego wynika, że monitorowanie absolwentów w oparciu o wcześniej przywołany przepis wpływa

bezpośrednio na zwiększenie skuteczności prowadzonych w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej działań.

Na koniec pragnę się odnieść do kwestii wydawania decyzji w sprawie zaprzestania realizacji indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego, z powodu uporczywego naruszania przez uczestników zajęć postanowień programu. Decyzję o skierowaniu uczestnika do zajęć w centrum integracji społecznej wydaje właściwy ze względu zamieszkania lub pobytu wnioskodawcy ośrodek pomocy społecznej, który kieruje osoby do uczestnictwa w zajęciach Centrum. Dlatego też, to również ośrodek pomocy społecznej powinien wydać decyzję uchylającą decyzję o skierowaniu do Centrum z powodu zaprzestania realizacji programu. Przepisy mówiące wprost o obowiązku wydawania tego rodzaju decyzji zostaną uwzględnione przy pracach nad najbliższą nowelizacją ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

*Z poważaniem*

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