



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-06-01/2013
P/13/110

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst jednolity

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/13/110 - Zatrudnienie socjalne jako instrument działań na rzecz rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej oraz wzmocnienia aktywności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
<i>Kontrolerzy</i>	1. Anna Kapelewska, doradca ekonomiczny, na podstawie legitymacji służbowej nr 12852. 2. Karolina Lahutta, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 84120 z dnia 22 lutego 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	CISTOR Stowarzyszenie Partnerstwo Społeczne, ul. Stokrotkowa 22, 87-100 Toruń, zwane dalej „Stowarzyszeniem”.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Prezes Zarządu Stowarzyszenia – Małgorzata Kowalska (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ realizację przez Stowarzyszenie zadań w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej w latach 2011-2013.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadniają w szczególności: aktywność Stowarzyszenia w pozyskiwaniu źródeł finansowania na prowadzenie Centrum Integracji Społecznej, zwanego dalej „Centrum”, na poziomie 2,1 mln zł rocznie oraz dostosowanie rodzajów szkoleń do potrzeb lokalnego rynku pracy. W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości, niemające wpływu na skuteczność realizowanych zadań, polegające m.in. na:

- nieprzekazaniu na realizację zadania publicznego, wymaganych umową dotacji, własnych środków finansowych, a tym samym zawyżeniu wkładu własnego o 22,1 tys. zł przy rozliczeniu dotacji. Kwota ta stanowiła 0,8% wszystkich dotacji otrzymanych w latach 2011-2012,
- ocenie ofert niezgodnie z przyjętymi kryteriami w jednym postępowaniu o wyłonienie wykonawcy usług szkoleniowych oraz nieuwjęciu wymaganych informacji w trzech protokołach wyłonienia wykonawców szkoleń zewnętrznych organizowanych w ramach projektu finansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), co może skutkować nałożeniem przez Instytucję Wdrażającą korekty finansowej łącznie w kwocie 2,3 tys. zł,

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

- naliczeniu i wypłacie świadczeń integracyjnych dla 15 spośród 42 objętych szczegółowym badaniem uczestników (35,7%) niezgodnie z ustawowymi wymogami (łącznie o 0,2 tys. zł),
- niepełnym wyodrębnieniu finansowym Centrum,
- niepoinformowaniu oraz opóźnieniu w poinformowaniu Wojewody Kujawsko-Pomorskiego o zmianie danych zawartych we wniosku o przyznanie statusu centrum integracji społecznej,
- przyjęciu do Centrum trzech uczestników na podstawie wniosku niezaopiniowanego przez pracownika socjalnego ośrodka pomocy społecznej,
- nieokreśleniu w IPZS rodzajów sprawności psychofizycznych niezbędnych do podjęcia pracy oraz metod ich ćwiczenia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie organizacyjne Centrum do realizacji zadań w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej

Opis stanu faktycznego

1.1. Centrum Integracji Społecznej - CISTOR istniało od 1 maja 2004 roku do 30 kwietnia 2010 roku na zasadach gospodarstwa pomocniczego Urzędu Miasta Torunia, rozpoczynając funkcjonowanie jako pierwsze Centrum w kraju. Obecnie funkcjonujące Centrum zostało utworzone przez Stowarzyszenie, powołane w 2006 r. w większości przez pracowników dotychczasowego Centrum Integracji Społecznej CISTOR. Uchwałą Członków Stowarzyszenia z 20 maja 2009 r. uzupełniono statut Stowarzyszenia o zapisy dotyczące „prowadzenia Centrum Integracji Społecznej”. Status centrum integracji społecznej Centrum otrzymało decyzją Wojewody Kujawsko-Pomorskiego z 1 kwietnia 2010 r. na okres pięciu lat, licząc od dnia 1 maja 2010 r. W badanym okresie Stowarzyszenie trzykrotnie informowało Wojewodę o zmianach danych zawartych we wniosku o nadanie statusu, tj.: 27 kwietnia i 19 lipca 2012 r. oraz 1 lutego 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 6-11, 34-156, 879-882, 1203, 1535-1536)

1.2. W latach 2011-2013 (do 28 lutego 2013 r.) działalność Centrum kontrolowana była wyłącznie przez Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Toruniu (ROPS). W wyniku przeprowadzonej w dniu 14 lutego 2011 r. wizyty monitorującej projektu współfinansowanego z EFS² nie stwierdzono uchybień oraz nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 197-204, 887)

1.3. Stwierdzono, że zarówno baza lokalowa oraz wyposażenie Stowarzyszenia pozwalały na przeprowadzenie różnego rodzaju zajęć z uczestnikami Centrum, w tym: z zakresu budownictwa, utrzymania porządku, gastronomii, opieki nad osobami zależnymi. Na realizację zadań z zakresu integracji oraz reintegracji społecznej i zawodowej Stowarzyszenie m.in. przejęło w użyczenie od Gminy Miasta Toruń nieruchomości z budynkiem o powierzchni użytkowej 560 m² oraz wyposażenie o wartości 800,4 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 39, 921-955, 667-689)

² „Stokrotkowy Start – reintegracja prowadzona w CISTOR”.

1.4. W latach 2011-2013 Stowarzyszenie średnio zatrudniało odpowiednio 19, 17 i 23 osoby. Do bezpośredniej pracy z uczestnikami Centrum zatrudniano do 20, 19 i 17 osób. Pracownikami administracyjnymi byli dyrektor, z-ca dyrektora, główny księgowy, specjaliści ds. kadr i płac oraz ds. rozliczeń finansowych, kierownicy oraz robotnicy gospodarczy (łącznie od 8 do 11 osób). Liczba pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu wynosiła w tych latach odpowiednio 24, 20 i 18 osób, a na umowy cywilnoprawne 23, 20 i 3 osoby. Rozwiązanie stosunku pracy wiązało się zazwyczaj z zakończeniem okresu realizacji projektów finansowanych ze środków zewnętrznych (pięć przypadków w 2011 r. i trzy przypadki w 2012 r.). Tylko w jednym przypadku (w 2011 r.) rozwiązanie umowy nastąpiło na wniosek pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 908, 1199-1200)

Zajęcia, wsparcie oraz terapie dla uczestników Centrum organizowało głównie poprzez własnych pracowników, zatrudniając m.in. od jednego do trzech psychologów, od siedmiu do ośmiu instruktorów zawodu, od dwóch do czterech doradców zawodowych oraz jednego konsultanta ds. szkoleń. Tym samym spełniono wymóg art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym³, zwanej dalej „Ustawą”, iż na jednego pracownika prowadzącego bezpośrednio zajęcia z uczestnikami nie przypadało więcej niż pięciu uczestników. Ponadto Centrum oferowało specjalistyczne szkolenia zewnętrzne, zawierając z innymi podmiotami łącznie 36 umów (po 16 w 2011 i 2012 r. oraz cztery w 2013 r.), których wartość w każdym roku wynosiła odpowiednio 78,5 tys. zł, 122,9 tys. zł i 21,0 tys. zł i stanowiła odpowiednio 3,8%, 5,9% i 6,0% całkowitych kosztów Centrum.

(dowód: akta kontroli str. 896-897, 1200, 1144, 1163-1164)

1.5. Corocznie terminowo, zgodnie z art. 5 ust. 4 pkt 2 Ustawy, Centrum przekazywało do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego sprawozdanie zawierające efekty reintegracji zawodowej i społecznej, przedstawiające dane zgodne ze stanem faktycznym (z jednym wyjątkiem odnośnie liczby osób usamodzielnionych ekonomicznie).

(dowód: akta kontroli str. 157-172, 913-917)

1.6. W badanym okresie w Centrum realizowano 12 projektów (z tego do 28 lutego 2013 r. zakończono dziewięć z nich), pozyskując na ich finansowanie dotacje i inne środki zewnętrzne. I tak:

a) w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL)⁴ na lata 2012-2014 zaplanowano projekt „Przystanek Stokrotkowa 22” (PS 22), a w latach 2010-2011 na zlecenie Gminy Miasta Toruń realizowano projekt „Stokrotkowy start – reintegracja prowadzona w CISTOR” (SS), którego beneficjentem było Miasto Toruń⁵;

b) w ramach programu Ministra Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS) „Aktywne Formy Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu – edycja 2011-2015” w 2011 r. realizowano zadanie publiczne „Podmiot zatrudnienia socjalnego partnerem Ośrodka Pomocy Społecznej i Powiatowego Urzędu Pracy w realizacji kontraktów socjalnych” (PZS);

³ Dz. U. z 2011 r., Nr 43, poz. 225 ze zm.

⁴ Działanie 7.2 „Przeciwdziałanie wykluczeniu i wzmocnienie sektora ekonomii społecznej” Poddziałanie 7.2.1 „Aktywizacja zawodowa i społeczna osób zagrożonych wykluczeniem społecznym”.

⁵ Kwota pozyskanego przez Miasto Toruń dofinansowania wyniosła 2.360,0 tys. zł. W projekcie zrealizowane zostały dwie dziesięciomiesięczne edycje, które ukończyło 70 osób.

c) w wyniku wygrania konkursu ofert ogłoszonego przez Prezydenta Miasta Torunia w latach 2011-2012 realizowano zadanie publiczne „Reintegracja zawodowa i społeczna prowadzona przez Stowarzyszenie Partnerstwo Społeczne” (CIS UMT);

d) w ramach umów z gminnymi ośrodkami pomocy społecznej (GOPS) realizowano w 2011 r. cztery zadania, a w 2012 r. trzy zadania;

e) w ramach projektu „Tworzenie i rozwijanie standardów usług pomocy i integracji społecznej” finansowanego z PO KL, jako partner realizowano „Pilotażowe wdrożenie standardów usług i modeli instytucji pomocy i integracji społecznej: Nowa Droga” (ND)⁶;

Ponadto 14 lutego 2013 r. w wyniku kolejnego konkursu zawarto umowę z Gminą Miasto Toruń na realizację do 31 grudnia 2015 r. zadania „Prowadzenie centrum integracji społecznej”.

(dowód: akta kontroli str. 896-897, 205-666, 692-878, 1577-1719)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Mimo obowiązku wynikającego z art. 3 ust. 4 Ustawy, iż 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, stwierdzono, że w badanym okresie Centrum nie było w pełni wyodrębnione finansowo ponieważ:

a) w polityce rachunkowości i planie kont Stowarzyszenia nie wyodrębniono kont księgowych dotyczących Centrum, tj. nie przyjęto oznaczenia dla Centrum⁷,

b) nie stosowano dla wszystkich kosztów wspólnych określonego w polityce rachunkowości Stowarzyszenia⁸ sposobu ich rozliczania⁹, koszty pracowników administracji ujmowano w znacznym stopniu do projektu „CIS UMT”¹⁰, a dla działalności gospodarczej, tj. projektów realizowanych w ramach umów z gminnymi ośrodkami społecznymi (w Lubiczu, Obrowie, Łysomicach i Czernikowie) nie zaewidencjonowano kosztów obsługi kadrowo-płacowej, obsługi księgowej i wynagrodzenia recepcjonisty,

c) nie wyodrębniono rachunku bankowego dla Centrum i projekty takie jak „CIS UMT” oraz projekty zlecone przez gminy realizowane były w ramach rachunku bieżącego Stowarzyszenia,

⁶ Działanie 1.2 „Wsparcie systemowe instytucji pomocy i integracji społecznej Priorytetu I Zatrudnienie i integracja społeczna”.

⁷ Konta nazywane były według realizowanych projektów i tak projekty dotyczące Centrum ujmowane były w syntetyce „510 – działalność statutowa”, „520 – działalność gospodarcza” i „550 – koszty ogólnego zarządu”.

⁸ W pkt. II polityki rachunkowości Stowarzyszenia z 31 grudnia 2010 r. zapisano m.in., że: „W przypadku kosztów wspólnych dotyczących np.: energii elektrycznej, ciepłej, gazu, czynszu i innych mediów dzielone są wg klucza udziału powierzchni do realizacji zadań statutowych, administracyjnych i działalności gospodarczej w powierzchni ogółem”.

⁹ Np. koszty PFRON CISTOR w kwocie 1.382 zł za miesiąc styczeń 2011 r. w całości przypisano projektowi „CIS UMT” i rozliczono w 100% z dotacji z Urzędu Miasta Torunia, koszty podatku od nieruchomości w wysokości 4.227 zł za 2011 r., koszty utrzymania domeny internetowej www.cistor.pl wraz z hostingiem w kwocie 1.215,24 zł oraz koszty przeglądu kominów w kwocie 2.324 zł w całości przypisano „CIS UMT” (rozliczono jako wkład własny) mimo że dotyczyły również innych projektów w ramach Centrum oraz działalności całego Stowarzyszenia.

¹⁰ Np. 2012 r. głównej księgowej – 90%, specjalisty ds. kadr i płac – 95,3%.

d) przychody i koszty Centrum księgowano na kontach księgowych pozostałej działalności Stowarzyszenia¹¹,

e) koszty ogólnego zarządu (na koncie 550) ewidencjonowano w przeważającym stopniu (84,2% w 2011 r. i 55,4% w 2012 r.) tylko dla jednego zadania publicznego (projektu).

(dowód: akta kontroli str. 173-175, 1269-1278, 920, 964-1019, 1283)

Główny Księgowy Stowarzyszenia złożył wyjaśnienia, z których wynikało m.in., że:

a) uznała, iż Centrum działa w ramach projektów finansowanych z różnych źródeł zewnętrznych, a w polityce istnieje zapis o wyodrębnianiu kont stosownie do realizowanych projektów;

b) nie ma możliwości stosowania w każdym miesiącu tej samej metodologii rozliczania kosztów z uwagi na rodzaj i zakres realizacji zadań przez Stowarzyszenie, tj. nie w każdym miesiącu Stowarzyszenie prowadzi działalność gospodarczą, a projekty, które realizuje nie mają także charakteru ciągłego, wobec czego mogą zaistnieć sytuacje, w których w jednym miesiącu jest realizowanych 10 projektów i działalność gospodarcza, a w innych tylko jeden projekt. Wskazała, że do tej chwili starała się wszystkie możliwe koszty, na ile to było możliwe, rozdzielać między zadaniami oraz analizować związek kosztów i zajmowanej powierzchni z przychodami w rocznym rozliczeniu. Warto także dodać, iż system rozliczeń w projektach w okresie miesięcznym bądź kwartalnym utrudnia prawidłową ewidencję kosztów ponoszonych jednorazowo, a związanych z długim okresem czasu, ponieważ powinna być ona prowadzona na bieżąco, niezwłocznie po zaistnieniu zjawiska gospodarczego. Dodała, że przedstawiony sposób potwierdza racjonalność zastosowania podziału kosztów w ujęciu rocznym, a więc w okresie za jaki ustala się wynik finansowy;

c) wszystkie realizowane przez Stowarzyszenie projekty, dla których w umowach przewidziano konieczność założenia rachunków bankowych, takie rachunki bankowe posiadają, natomiast z umowy z Gminą nie wynika konieczność założenia na potrzeby tego projektu odrębnego rachunku bankowego, podobnie jest z GOPS-ami;

d) w ewidencji pozabilansowej w postaci zestawień przychodów z tytułu GOPS-ów, wyodrębnione są kwoty przychodów dotyczące CIS-u w postaci GOPS-u;

e) koszty ogólnego zarządu, w tym eksploatacyjne przypisywane były bezpośrednio do realizowanych projektów, zgodnie z wymienionymi w budżecie danego projektu kategoriami. Na koncie znalazły się w przeważającym stopniu koszty projektu „CIS UMT”, ponieważ stanowiły wyodrębnione kategorie i wcześniej zadanie w ramach tego projektu. Dodano do nich koszty, których nie można było ująć w innych projektach.

(dowód: akta kontroli str. 1126-1131, 1281-1281)

2. W badanym okresie Centrum nie poinformowało Wojewody Kujawsko-Pomorskiego o niektórych zmianach danych zawartych we wniosku o przyznanie statusu centrum integracji społecznej, do czego było zobowiązane na podstawie art. 5 ust. 4 pkt. 1 Ustawy, tj. o:

a) świadczeniu usług w latach 2011-2013 dla osób korzystających z pomocy społecznej (26 osób), mimo że we wniosku nie wskazano tej grupy jako grupy uczestników, dla której Centrum będzie świadczyć usługi. Osoby te stanowiły ogółem 14,4% wszystkich uczestników Centrum w tym okresie;

¹¹ Np. w 2011 r. koszty Centrum (CIS UMT) w kwocie 464,64 zł księgowane były łącznie z kosztami Stowarzyszenia na koncie 520-009-001 „Koszty działalności gospodarczej – Inne szkolenia – zakup materiałów i usług”, przychody Centrum (GOPSY) w kwocie 290.304,07 zł księgowane były łącznie z przychodami Stowarzyszenia na koncie 700-001-001 „Przychody ze sprzedaży produktów (usługi i prod.)”, w 2012 r. przychody Centrum (GOPSY) w kwocie 216.000,00 zł księgowane były łącznie z przychodami Stowarzyszenia na koncie 700-001-001.

- b) zmianie zakładanych efektów działania Centrum w latach 2011-2013:
- we wniosku¹² podano, że 22 osoby spośród liczby osób w jednej edycji (35), usamodzielni się ekonomicznie (62,9%), podczas gdy zakładano różne efekty w zależności od realizowanego projektu (edycji), np. „min 10 z 15 uczestników”, tj. 66,7% lub „min. 30%”¹³;
 - we wniosku podano, że planowana liczba uczestników edycji wobec której zastosowane zostanie przyuczenie do zawodu, przekwalifikowanie lub podwyższenie kwalifikacji oraz zajęcia w Centrum i wspierane zatrudnienie socjalne to 35, podczas gdy w 2011 r. realizowano projekty, na podstawie pięciu umów, w których zakładano, iż działania takie zostaną podjęte wobec odpowiednio 5, 11, 12, 15 i 19 osób;
- c) zmianie programu prac prowadzonych z uczestnikami w ramach integracji zawodowej i społecznej w 2011 r. i 2012 r. (łącznie dla ośmiu projektów)¹⁴.
- d) zmianie innych źródeł finansowania działalności Centrum w latach 2011-2013¹⁵;
- e) zmianie danych na temat bazy lokalowej Centrum¹⁶.

Ponadto Centrum z opóźnieniem (276 i 20 dni) informowało o zmianie programu prac prowadzonych z uczestnikami w ramach integracji zawodowej i społecznej dla projektu „PS 22” i „ND”, w stosunku do 30-dniowego terminu wyznaczonego art. 5 ust. 4 pkt. 1 Ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 34-98, 104-156, 896-897, 909-912, 921-955)

Dyrektor Centrum, Małgorzata Kowalska, wyjaśniła w tym zakresie m.in., że: przekazując informacje brała pod uwagę zmiany, które mogły mieć wpływ na funkcjonowanie Centrum, a ze względu na wielość realizowanych działań i związanych z tym zmian informowała łącznie o różnych zmianach. Wychodziła z założenia, że informacja o każdej nieistotnej zmianie utrudniłaby pracę wojewody. Podkreśliła, że zapis art. 5 ust. 4 pkt. 1 Ustawy, który mówi o informowaniu wojewody o każdej zmianie danych zawartych we wniosku w terminie 30 dni od dnia zaistnienia zmiany był wielokrotnie przedstawiany jako problem przez większość Centrów w Polsce. Wskazała, że bardziej precyzyjnie byłoby opracować druk wniosku do wojewody o nadanie statusu oraz druk zmian wynikających z rozbieżności, który byłby składany raz lub dwa razy do roku.

(dowód: akta kontroli str. 1148-1151, 1286-1288)

3. W sprawozdaniu do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego za 2011 r., złożonym przez Centrum 29 marca 2012 r. na podstawie art. 5 ust. 4 pkt 2 Ustawy,

¹² Część V: Planowane efekty działania Centrum.

¹³ W ofercie na zadanie publiczne „Podmiot zatrudnienia socjalnego” zakładano, że min. 10 z 15 uczestników (66,7%) zostanie usamodzielnionych ekonomicznie (umowa podpisana 4 lipca 2011 r.), we wniosku o dofinansowanie projektu „Przystanek Stokrotkowa” podano, że min. 30% uzyska zatrudnienie po jego zakończeniu (umowa podpisana 12 kwietnia 2012 r.), a w ofercie na zadanie publiczne „Prowadzenie Centrum Integracji Społecznej CISTOR” zakładano, że min. 30% uczestników którzy ukończyli projekt podejmie pracę (umowa podpisana 14 lutego 2013 r.). Ponadto stwierdzono, że rzeczywista liczba osób usamodzielnionych ekonomicznie oraz odsetek tych osób wśród uczestników pozytywnie kończących Centrum, w zależności od realizowanego projektu różniła się istotnie od zakładanej (od 0 do 14, tj. od 0% do 51,9%).

¹⁴ We wniosku podano że udział w Centrum będzie trwać od 8 do 12 miesięcy, reintegracja społeczna min. 200 h, a reintegracja zawodowa – min 850 h, podczas gdy trwał 3 miesiące, 6 miesięcy i 7 miesięcy w zależności od projektu;

¹⁵ We Wniosku podano, że działalność Centrum będzie finansowana z dotacji Urzędu Miasta oraz z dochodów własnych, a w latach 2011 i 2012 finansowana była również: w 51,1% i 38,5% ze środków EFS, w 9,0% i 27,2% z Funduszu Pracy, w 3,5% i 1,6% z dotacji z MPiPSj. Rzeczywiście zrealizowane przychody i ich źródła podawane były w rocznych sprawozdaniach według obowiązującego wzoru, ale nie informowano zgodnie z art. 5 ust. 4 pkt 1 Ustawy wojewody w terminie 30 dni od dnia zaistnienia zmiany o zmianie innych źródeł finansowania.

¹⁶ Zmniejszeniu ilości sal komputerowych z dwóch na jedną, zmniejszeniu liczby toalet i stanowisk prysznicowych z ośmiu na sześć i z siedmiu na trzy.

w liczbie osób usamodzielnionych ekonomicznie w grupie „zatrudnieni u pracodawcy bez zatrudnienia wspieranego”, ujęto dziewięć osób skierowanych na staże, mimo że staże nie stanowią formy zatrudnienia oraz innej formy zarobkowej. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt. 34 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁷ staż oznacza nabywanie przez bezrobotnego umiejętności praktycznych do wykonywania pracy przez wykonywanie zadań w miejscu pracy bez nawiązania stosunku pracy z pracodawcą.

(dowód: akta kontroli str. 162, 910-912, 1202)

Dyrektor Centrum, wyjaśniła w tym zakresie m.in., że: pojęcie samodzielności ekonomicznej uczestnika nie zostało zdefiniowane – ani w Ustawie, ani w żadnym innym akcie prawnym, stąd stosuje się rozumienie wynikające ze znaczenia potocznego, w którym samodzielność ekonomiczna oznacza zarobkowanie lub inaczej uzyskiwanie środków pieniężnych w zamian za swoją pracę. Według niej, ponieważ ustawodawca nie wprowadził katalogu form usamodzielnienia, to nie znajduje uzasadnienia odwoływanie się do art. 2 ust. 1 pkt 11 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy „jako jedynej obok zatrudnienia formy usamodzielnienia”. Przyznała, że skierowanie na staż odbywa się bez nawiązania stosunku pracy, jednakże podała, że sugerowała się deklaracją zatrudnienia pracodawcy, a nie nawiązaniem stosunku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 1164-1165).

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹⁸ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Realizacja przez Centrum zadań określonych w Ustawie w zakresie form aktywizacji społecznej i zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz wykorzystanie na te zadania publicznych środków finansowych

2.1. Struktura uczestników oraz formy aktywizacji społecznej i zawodowej

Opis stanu faktycznego

Rekrutacja w Centrum prowadzona była w zależności od realizowanego projektu w sposób ciągły lub przez ściśle określony czas. Zgodnie z założeniami określonymi we wniosku o nadanie statusu centrum integracji społecznej przewidywana struktura uczestników¹⁹ miała być następująca: 37,1% – osoby długotrwale bezrobotne, 17,1% – osoby zwalniane z zakładów karnych, 14,3% – osoby bezdomne, 14,3% – osoby uzależnione od alkoholu, 8,6% – osoby niepełnosprawne, 5,7% – osoby uzależnione od narkotyków i 2,9% – osoby chore psychicznie. Przyjęta struktura wynikała m.in. z analiz lokalnego rynku pracy opracowanych przez urzędy pracy i uczelniane biura karier, badań statystycznych, sprawozdań działalności ośrodków

¹⁷ Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.

¹⁸ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

¹⁹ Na podstawie grupy o liczebności 35 osób.

pomocy społecznej, dokumentów strategicznych oraz dotychczasowego doświadczenia w realizacji reintegracji zawodowej i społecznej. Centrum ze względu na brak zasobów nie było w stanie prowadzić we własnym zakresie analiz badawczych i nie zlecało też ich innym podmiotom. W badanym okresie Centrum oficjalnie nie występowało do powiatowych urzędów pracy (PUP - dla Miasta Torunia²⁰ i powiatu toruńskiego) oraz MOPR o wyniki analiz badawczych oraz diagnozę lokalnej sytuacji społecznej, korzystając z danych ogólnodostępnych.

Rzeczywista struktura uczestników różniła się od zakładanej i tak dla 12 projektów realizowanych w latach 2011-2013 łącznie spośród 181 uczestników²¹, 72,9% stanowili uczestnicy przyjęci jako osoby bezrobotne, 14,4% – osoby korzystające z pomocy społecznej, 4,4% - osoby niepełnosprawne, po 3,3% – osoby uzależnione od alkoholu i osoby zwalniane z zakładów karnych, 1,7% – osoby uzależnione od narkotyków. Żaden z uczestników nie został przyjęty jako osoba bezdomna lub chora psychicznie, mimo iż we wniosku o nadanie statusu wskazano, iż osoby te będą stanowić odpowiednio 14,3% i 2,9% uczestników. Dyrektor Centrum wyjaśniła, że w tym okresie takie osoby ani nie zgłaszały się same do Centrum, ani nie były kierowane przez inne podmioty. Odnośnie wysokiego udziału osób bezrobotnych Dyrektor wyjaśniła m.in., że z uwagi na to, że kryterium długotrwałego bezrobocia najłatwiej jest zweryfikować formalnie (prosząc o potwierdzenie okresu rejestracji w PUP), to kryterium to staje się najczęściej dominującym, a niejednokrotnie zdarza się, że długotrwałe bezrobocie jest skutkiem innych problemów, np. z alkoholem, niepełnosprawności lub pobytu w zakładzie karnym. Wskazała, że problem bezrobocia w ostatnich dwóch latach drastycznie wzrasta.

(dowód: akta kontroli str. 34-43, 888-890, 1094, 1101, 1112, 1151-1152, 1286-1287)

Opisując proces rekrutacji Dyrektor Centrum wyjaśniła m.in., że ośrodek pomocy społecznej w Toruniu (MOPR – Miejski Ośrodek Pomocy Rodzinie) sporadycznie kierował osoby do udziału w zajęciach w Centrum. Kandydaci zgłaszali się sami na podstawie informacji uzyskanej z lokalnych mediów, od znajomych, z urzędu pracy bądź pracownika socjalnego MOPR. W związku z realizacją przez ośrodki pomocy społecznej (OPS) własnych projektów systemowych²², występowały trudności w kierowaniu osób przez OPS. Zatem 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 do Centrum w latach 2011-2013 (do 28 lutego 2013 r.): 203 (87,1%) przyjętych zostało na podstawie skierowania z OPS właściwego dla miejsca zamieszkania lub pobytu osoby skierowanej, a 30 uczestników (12,9%) zostało przyjętych na wniosek własny.

(dowód: akta kontroli str. 889-890,1198)

W badanym okresie do zajęć w Centrum zakwalifikowano 11 osób zamieszkałych w innych gminach niż siedziba Centrum. Dotyczyło to uczestników projektu „PS 22”²³, finansowanego w 85% ze środków EFS oraz w pozostałej części z budżetu krajowego, którego celem była aktywizacja społeczna i zawodowa 70 osób – mieszkańców Miasta Toruń oraz powiatu toruńskiego w latach 2012-2014. Ponadto na zlecenie czterech gmin w latach 2011-2012 Stowarzyszenie zrealizowało siedem umów (zawartych w wyniku wyboru oferty w postępowaniu o udzielenie zamówienia

²⁰ Informacje tego typu były przekazywane z PUP dla Miasta Torunia drogą telefoniczną i mailową.

²¹ Dla projektów zakończonych – uczestnicy, którzy ukończyli pozytywnie IPZS, dla projektów realizowanych – uczestnicy realizujący IPZS na dzień 28 lutego 2013 r.

²² W ramach priorytetu VII Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

²³ Spośród 35 uczestników pierwszej edycji.

publicznego) na kwotę ogółem 447,4 tys. zł, których przedmiotem było uczestnictwo w zajęciach Centrum łącznie 77 osób (w zależności od umowy od 5 do 19 osób).

(dowód: akta kontroli str. 891, 896-897)

We wniosku o nadanie statusu Centrum podano, że zgodnie z art. 9 Ustawy Stowarzyszenie prowadzić będzie działalność usługową w zakresie prac porządkowych i pielęgnacji terenów zielonych, prac remontowo-budowlanych i opieki nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi. W latach 2011-2013 Stowarzyszenie nie prowadziło w ramach reintegracji zawodowej uczestników działalności, o której mowa w art. 9 Ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 45, 887, 1149)

W ramach reintegracji zawodowej i społecznej w Centrum podejmowano następujące działania, z których w latach 2011, 2012 i 2013 skorzystało łącznie 96, 150 i 73 osób:

- szkolenia zawodowe (podniesienie kwalifikacji, przekwalifikowanie) – odpowiednio 84, 119 i 37 osób,
- kursy podnoszące ogólne kwalifikacje (np. kurs komputerowy, prawo jazdy) – 14, 102 i 37 osób,
- kierowanie na praktyki i staże zawodowe – 62, 144 i 73 osoby,
- pomoc w przekazywaniu ofert pracy (pośrednictwo pracy) – 62, 144 i 73 osoby,
- zajęcia z zakresu prowadzenia samodzielnej działalności gospodarczej lub spółdzielni socjalnej – 15 osób w 2011 r. i 25 osób w 2012 r.
- prace społecznie użyteczne – 6 osób w 2012 r.
- nauka sposobu poszukiwania pracy (pisanie CV, komunikacja interpersonalna itp.) – 43, 141 i 73 osoby,
- uczestnictwo w zajęciach terapeutycznych – 29 osób w 2012 r. i 36 osób w 2013 r.
- indywidualne konsultacje z psychologiem lub terapeutą – 77, 111 i 73 osoby,
- porady prawne – 28, 111 i 73 osoby,
- inne działania z zakresu integracji społecznej – 96, 119 i 37 osoby.

(dowód: akta kontroli str. 1189-1191)

Uczestników przeszkolono przede wszystkim w zawodach o profilu:

- gastronomiczno-hotelarskim – łącznie 81 osób, w tym m.in. poprzez praktyczną naukę zawodu oraz kursy w zakresie dekoracji potraw i stołów, cukiernictwa, przygotowywania przystawek i zakąsek na zimno,
- budowlano-porządkowym – łącznie 118 osób, w tym m.in. poprzez praktyczną naukę zawodu oraz kursy zawodowe takie jak brukarz-płytkarz, operator usług utrzymania czystości z obsługą maszyn sprzątających, 3-modułowy kurs profesjonalnego sprzątania, palacz centralnego ogrzewania,
- opiekunów osób zależnych – łącznie 15 osób, w tym m.in. poprzez praktyczną naukę zawodu oraz kursy opiekuna osób starszych, opiekuna w żłobku lub klubie dziecięcym, osób zależnych,
- administracyjno-marketingowym – 11 osób w 2012 r.,
- artystyczno-krawieckim – 6 osób w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1143)

Mimo że oficjalnie Stowarzyszenie nie występowało do powiatowych urzędów pracy o informacje dotyczące lokalnego rynku pracy, to korzystając z danych ogólnodostępnych (takich jak analizy lokalnego rynku pracy opracowane przez wojewódzki i powiatowe urzędy pracy, uczelniane biura karier, badania GUS) szkolono uczestników w zawodach, na które było największe zapotrzebowanie (robotnicy budowlani, robotnicy gospodarczy, osoby sprzątające, szwaczki, sprzedawcy i pozostali pracownicy obsługi biurowej). Ponadto szkolono w zawodach z branży gastronomiczno-hotelarskiej, na którą nie było najwyższego zapotrzebowania, ale urzędy pracy (dla miasta i powiatu) dysponowały również ofertami pracy dla kucharzy (do 116 ofert rocznie), pomocy kuchennych (do 66 ofert rocznie), dla kelnerów (do 33 ofert rocznie), dla pokojowych (do 20 ofert rocznie).

(dowód: akta kontroli str. 1091-1109)

W badanym okresie 17 uczestnikom przedłużono okres uczestnictwa w zajęciach w Centrum w związku z „niepełną realizacją programu reintegracji społecznej i niezbędnym uzupełnieniem wiedzy praktycznej przydatnej do zdobycia zatrudnienia”. Dotyczyło to osób w ramach projektu dofinansowanego z dotacji otrzymanej z Gminy Miasto Toruń (CIS UMT), którym przedłużono okres uczestnictwa do 31 grudnia 2012 r., w tym dziesięciu osobom o 31 dni, czterem o 47 dni, a pozostałym trzem osobom o 10, 15 i 17 dni. W każdym przypadku zgodnie z art. 15 ust. 3 Ustawy pracownik socjalny wydał opinię uzasadniającą przedłużenie, w której wskazywano m.in. iż dalsze uczestnictwo utrwali nabyte umiejętności, pogłębi relacje zawodowe ze współpracownikami, zwiększy doświadczenie i szansę zatrudnienia oraz podtrzyma motywację. Dyrektor Centrum odnośnie kilkunastodniowych przedłużeń IPZS wyjaśniła m.in., że w tych przypadkach wystąpiły przesłanki z art. 15 ust. 3 Ustawy, tj. analiza stanu realizacji IPZS uzasadniała potrzebę przedłużenia okresu uczestnictwa, a w zakresie nieprzedłużania IPZS dla uczestników z pozostałych projektów, iż nie wystąpiły takie przesłanki, stąd nie było potrzeby przedłużania okresu uczestnictwa.

(dowód: akta kontroli str. 901-904, 1144)

Po zakończeniu realizacji IPZS Centrum przekazywało do PUP informacje o liczbie uczestników, z prośbą o zabezpieczenie środków oraz objęcie ich zatrudnieniem wspieranym.

(dowód: akta kontroli str. 1284-1285)

Na podstawie próby stanowiącej 42 spośród 117 uczestników²⁴, którzy w latach 2011-2013 (do 28 lutego 2013 r.) pozytywnie ukończyli zajęcia w Centrum stwierdzono m.in., że:

- a) przy wyborze uczestników dokonywano ich oceny ze względu na ich motywację, potencjał i rokowanie, a stosowane kryteria były jednakowe dla wszystkich, z tym że w zależności od projektów dodatkowymi kryteriami (poza ustawowymi) były: wiek powyżej 50 lat, zadłużenie w Zakładzie Gospodarki Mieszkaniowej w Toruniu lub zapewnienie odpowiedniej liczby kobiet w projekcie;
- b) wszyscy uczestnicy odbyli miesięczny okres próbny pobierając w tym okresie świadczenie integracyjne w wysokości 50% zasiłku dla bezrobotnych. Po tym okresie 41 osób otrzymało pozytywną opinię dyrektora Centrum oraz skierowanie od kierownika OPS, a jedna osoba znalazła zatrudnienie;

²⁴ Po 20 z 2011 r. i 2012 r. oraz 2 z 2013 r., z których odpowiednio 17, 13 i 2 zostało wykazanych w sprawozdaniu kierowanym do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego jako osoby usamodzielnione ekonomicznie; spośród 117 uczestników Centrum bez uwzględnienia uczestników projektu „Stokrotkowy Start – reintegracja prowadzona w CISTOR”, realizowanego na zlecenie Gminy Miasto Toruń, którego dokumentacja została przekazana do Urzędu Miasta Toruń.

- c) ze wszystkimi uczestnikami zostały podpisane IPZS; zgodnie z ich zapisami oraz art. 14 ust. 2 i 4 Ustawy wszystkim uczestnikom zapewniono m.in. szkolenie w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy, przeprowadzenie odpowiednich badań lekarskich, odzież roboczą i obuwie robocze, nieodpłatnie przynajmniej jeden posiłek dziennie;
- d) uczestnicy mieli zapewnioną pomoc prawnika, psychologa, a w razie konieczności terapeuty ds. uzależnień. W ramach reintegracji społecznej oferowano m.in. kurs integracyjny, kurs aktywnego poruszania się po rynku pracy, zajęcia z profilaktyki uzależnień, kurs interpersonalny, alternatywne formy spędzania czasu wolnego, trening gospodarowania budżetem domowym. W ramach integracji zawodowej oferowano, w zależności od wybranego profilu grupy, szkolenia zawodowe prowadzone w Centrum, kursy zewnętrzne oraz praktyki. W trakcie realizacji IPZS nie dokonywano ich ewaluacji, poza jednym przypadkiem, w którym założono kartę postępu IPZS oraz ze względu na nadużywanie alkoholu zalecono spotkania z terapeutą oraz dziewięć przypadkami, w których przygotowano opinię do przedłużenia okresu uczestnictwa w Centrum;
- e) zgodnie z art. 15 ust. 4 Ustawy wszyscy uczestnicy złożyli wnioski do dyrektora Centrum o przyznanie świadczenia integracyjnego. Spośród 42 badanych osób 27 uczestnikom (64,3%) świadczenia wypłacane były w całym okresie uczestnictwa zgodnie z wymogami art. 15 Ustawy;
- f) motywacyjne premie integracyjne zostały przyznane 23 razy siedmiu osobom (16,7%), z tego pięciu uczestnikom projektu „CIS UMT” oraz dwóm uczestnikom „PS 22”, w wysokości 10%, 15% i 20% świadczenia integracyjnego. Trójka z tych osób była wcześniej pracownikiem Stowarzyszenia i jej spółki zależnej lub uczestnikiem innych projektów w Stowarzyszeniu. Przyznanie uzasadniano m.in. 100% frekwencją, bardzo dobrą pracą i znacznym zaangażowaniem. Dyrektor Centrum wyjaśniła m.in., że w ww. przypadkach zostały spełnione przesłanki z art. 15a Ustawy, zgodnie z którym kierownik Centrum może przyznać uczestnikowi motywacyjną premię integracyjną, biorąc pod uwagę aktywną postawę i postępy w reintegracji społecznej i zawodowej. Wskazała, że nie jest ani możliwe w świetle tego przepisu, ani społecznie sprawiedliwe ograniczenie możliwości udzielenia premii osobom, które uczestniczyły wcześniej w innych projektach, czy współpracowały ze Stowarzyszeniem, a wręcz przeciwnie – fakt, że uczestniczyli w wielu jego inicjatywach potwierdza jego aktywność i determinację w czynieniu postępów integracji, a więc słuszność oceny co do przesłanek przyznania premii;
- g) po zakończeniu projektu Stowarzyszenie informowało PUP o uczestnikach, którzy pozytywnie zakończyli zajęcia w Centrum, w tym wnioskowało o objęcie ich zatrudnieniem wspieranym.

(dowód: akta kontroli str. 1020-1027, 1117-1119, 1204-1223, 1284-1285)

Jako dobrą praktykę należy wskazać wprowadzenie w Stowarzyszeniu innowacyjnej formy partycypacji uczestników w funkcjonowaniu Centrum w postaci powołania samorządu uczestników. Samorząd ma wpływ na decyzje dotyczące premii integracyjnej, organizację alternatywnych form spędzania wolnego czasu oraz jest głosem doradczym przy rozwiązywaniu problemów dotyczących uczestników.

(dowód: akta kontroli str. 1535-1536)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Dla 15 z 42 uczestników (35,7%), których dokumentacja objęta została szczegółowym badaniem, świadczenia integracyjne za 15 z 240 okresów rozliczeniowych (6,3%), związanych z uczestnictwem w Centrum od maja 2011 r. do stycznia 2013 r. zostały naliczone i wypłacone omyłkowo niezgodnie z wymogami art. 15 Ustawy, co skutkowało ich zawyżeniem w 13 przypadkach łącznie o 154,57 zł oraz zaniżeniem w dwóch przypadkach łącznie o 69,80 zł. I tak świadczenia:

a) zawyżono w jednym przypadku ze względu na niepomniejszenie świadczenia o 1/20 w związku z nieusprawiedliwioną nieobecnością uczestnika na zajęciach w Centrum, mimo że zgodnie z art. 15 ust. 7 Ustawy, świadczenie integracyjne ulega zmniejszeniu o 1/20 za każdy dzień nieusprawiedliwionej nieobecności uczestnika na zajęciach w Centrum, w jednym przypadku wskutek uwzględnienia niewłaściwej liczby dni niezdolności do uczestniczenia w zajęciach spowodowanej chorobą, za które świadczenie integracyjne zgodnie z art. 15 ust. 7a Ustawy ulega zmniejszeniu o 1/40 za każdy dzień niezdolności w okresie nie dłuższym niż 14 dni, a w 11 przypadkach przyjęto do obliczeń jako podstawę kwotę wyższą od zasiłku dla bezrobotnych, co było niezgodne z art. 15 ust. 4 Ustawy,

b) zaniżono w dwóch przypadkach poprzez uwzględnienie niewłaściwej liczby dni nieobecności z powodu choroby (w tym uwzględniono 4 zamiast 3 dni zwolnienia oraz pomniejszono świadczenie integracyjne o 1/30 zamiast o 1/40 za każdy dzień 10-dniowej choroby), tj. wypłaty dokonano z naruszeniem wymogu art. 15 ust. 7a Ustawy.

Kwoty świadczeń wypłaconych w zawyżonej wysokości 154,57 zł zostały zrefundowane Centrum przez PUP dla Miasta Torunia oraz PUP dla powiatu toruńskiego, na wnioski złożone przez Centrum w dniach 3 sierpnia 2011 r., 5 kwietnia 2012 r. i 4 stycznia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1020-1051, 1080, 1132, 1168-1169)

Dyrektor Centrum Małgorzata Kowalska wyjaśniła m.in., że: świadczenia wypłacane były zgodnie z Ustawą, a w ww. przypadkach pracownik popełnił błąd rachunkowy oraz że w procesie pracy oczywistym jest, że kontrola nie może polegać na powtórzeniu czynności dokonywanych przez pracownika, ponieważ takie założenie klóci się ze sposobem organizacji pracy, w którym wielu pracowników ma jednego przełożonego. Dodała, że kontrolę nad pracownikami sprawowała osobiście dokonując wyrywkowych kontroli czynności pracowników oraz na bieżąco za pośrednictwem bezpośredniego przełożonego pracownika, a kontrole te potwierdzały znajomość stosowanych przepisów prawa i prawidłowość działań. Wskazała, że mimo kontroli wewnętrznych przeprowadzonych zarówno przez nią, jak i główną księgową błędy te nie zostały zauważone, ale zważywszy na ich niewielką skalę i nieznaczną kwotę należy uznać, że przyjęty w Stowarzyszeniu system kontroli spełnia swoje zadanie.

(dowód: akta kontroli str. 1168-1169)

2. Żaden z IPZS, objętych szczegółowym badaniem 42 uczestników, nie określał rodzajów sprawności psychofizycznych niezbędnych do podjęcia pracy oraz metod ich ćwiczenia, mimo wymogu ich określenia wynikającego z art. 13 ust. 2 pkt 2 Ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 1204-1223)

Dyrektor Centrum wyjaśniła m.in., że: wg definicji „sprawność psychofizyczna” określa parametry związane z reagowaniem organizmu na bodźce, co jest ściśle

związane z uwarunkowaniami neurobiologicznymi organizmu, które można ćwiczyć i wspierać tylko i wyłącznie u dzieci, ponieważ układ neurologiczny rozwija się do 18 roku życia, tak więc trudno mówić o ćwiczeniach i usprawnieniach w kontekście osób dorosłych. Podała, że u dorosłych można tylko zdiagnozować sprawność dzięki testom psychofizycznym, które wymagają określonych kwalifikacji i sprzętu, a Centra nie mają ani kwalifikacji, ani sprzętu, ani uprawnień do badania sprawności psychofizycznej, robią to pracownicy psychologiczne w ośrodkach medycyny pracy, gdzie Stowarzyszenie kieruje na badania uczestników celem określenia możliwości pracy w danym zawodzie. Wskazała, że przyjęła założenie, że pewnym szerszym rozumianym odpowiednikiem tego jest diagnoza psychologiczno-zawodowa, która we wstępnej formie przeprowadzana jest podczas rozmowy rekrutacyjnej i zostaje pogłębiona podczas uczestnictwa. IPZS zawiera wnioski z diagnozy (które stanowią obraz funkcjonowania psychologicznego uczestnika w momencie rozpoczęcia IPZS) oraz plan reintegracji społecznej i zawodowej (co stanowi program poprawiania tegoż funkcjonowania). Podkreśliła, że w Centrum zawsze rozpatrywana jest całość funkcjonowania uczestnika i zawsze w kontekście realiów zawodowych, dlatego cechy uczestników zawarte w pojęciu sprawności psychofizycznej znajdują się w IPZS w poszczególnych działaniach z zakresu reintegracji społecznej i zawodowej.

(dowód: akta kontroli str. 1158)

Stwierdzono, że IPZS podpisywane były według obowiązujących dla danego projektu wzoru. Poza oferowaniem porad prawnika, psychologa i terapeuty oraz szkoleniami zewnętrznymi wszystkie osoby z danej grupy w ramach projektu (np. gastronomicznej, porządkowej, budowlanej, osób zależnych) odbywały zgodnie z podpisanymi IPZS te same zajęcia w Centrum. Zajęcia prowadzone w ramach reintegracji społecznej obejmowały m.in. kurs integracyjny, kurs aktywnego poruszania się po rynku pracy, zajęcia z profilaktyki uzależnień, kurs interpersonalny, alternatywne formy spędzania czasu wolnego, trening gospodarowania budżetem domowym, a w ramach reintegracji zawodowej – wspólne szkolenia zawodowe i praktyki indywidualne.

(dowód: akta kontroli str. 1204-1223)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

1. Stwierdzono, że spośród 42 osób objętych szczegółowym badaniem: trzy (7,1%) przed uczestnictwem w Centrum były zatrudnione w Stowarzyszeniu i jego spółce zależnej (IPZS zostały podpisane odpowiednio 13 dni, 32 dni i 4 miesiące po ustaniu stosunku pracy), a jedna (2,3%) przed uczestnictwem w 2012 r., była uczestnikiem innego projektu realizowanego w Centrum w 2011 r. Ponadto stwierdzono, iż kolejna osoba, która była uczestnikiem projektu realizowanego w Centrum w 2011 r., została przyjęta po ośmiu miesiącach do innego projektu realizowanego w Centrum, a w każdym z nich została zakwalifikowana do tej samej grupy zawodowej (porządkowej).

(dowód: akta kontroli str. 1204-1223, 1116-1119)

Dyrektor Centrum wyjaśniła m.in., że: przepisy Ustawy stosuje się do wszystkich osób, które podlegają wykluczeniu społecznemu i ze względu na swoją sytuację życiową nie są w stanie własnym staraniem zaspokoić swoich podstawowych potrzeb życiowych, a art. 1 ust. 2 Ustawy jedynie przykładowo wylicza kategorie osób, których takie wykluczenie może dotyczyć. Podała, że nie ma przeszkód prawnych, aby osoba, która nie osiągnęła jeszcze celów integracji społecznej lub zawodowej, bądź po jakimś czasie nastąpił nawrót wykluczenia nie mogła uczestniczyć w Centrum wielokrotnie oraz że nie ma też znaczenia jaki podmiot był wcześniej pracodawcą. Wskazała, że każdorazowo pracownicy Centrum rekrutując

uczestników badają sytuację bieżącą i indywidualnie traktują każdy przypadek, a w ww. przypadkach osoby te spełniały kryteria Ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 1204-1223, 1306-1307)

Zdaniem NIK, ze względu na finansowanie uczestnictwa w zajęciach w Centrum ze środków publicznych oraz liczbę osób chętnych (na listach rezerwowych: 124 osoby przy projekcie realizowanym w 2011 r., 178 i 190 osób przy dwóch projektach realizowanych w 2012 r.) należałoby rozważyć, czy pierwszeństwo w przyjęciu do Centrum nie powinny mieć osoby, które do tej pory nie miały szansy być uczestnikiem Centrum. Prowadzony w Centrum system rekrutacji oparty na ocenie motywacji i potencjału kandydatów może w szczególnych przypadkach prowadzić do „podwójnego wykluczenia”. Osoba krótkotrwale bezrobotna, zwłaszcza były uczestnik Centrum lub pracownik Stowarzyszenia, prawdopodobnie wykaże się wyższą motywacją i potencjałem niż osoba długotrwale bezrobotna np. walcząca z nałogiem. NIK zwraca uwagę, że proponowane Ustawą działania miały być odpowiedzią na pogłębiającą się marginalizację społeczną środowisk najslabiej przygotowanych do reguł rynkowych. Podkreślić również należy, że działania przewidziane Ustawą kierowane być powinny do osób nieposiadających własnych dochodów (art. 1 ust. 3). W tym kontekście, mając na uwadze dużą liczbę osób na listach rezerwowych, w ocenie NIK należałoby rozważyć, czy działania Centrum zamiast do osób, które mogłyby zostać objęte wsparciem, w tym finansowym powiatowych urzędów pracy, nie powinny zostać skierowane do osób niemających szans na osiągnięcie żadnych dochodów (spośród 42 uczestników objętych szczegółowym badaniem, cztery posiadałyby prawo do zasiłku dla bezrobotnych, gdyby nie zostały przyjęte do Centrum).

(dowód: akta kontroli str. 891)

2. NIK zwraca również uwagę, iż IPZS nie były w pełni zindywidualizowane, tj. podpisywane były według obowiązujących dla danego projektu wzoru. Poza dodatkowymi poradami, grupą wsparcia oraz szkoleniami zewnętrznymi, wszystkie osoby z danej grupy zawodowej w ramach projektu (np. gastronomicznej, porządkowej, budowlanej, osób zależnych) odbywały te same zajęcia w Centrum. Również zajęcia w ramach reintegracji społecznej (np. kurs integracyjny, kurs aktywnego poruszania się po rynku pracy, zajęcie z profilaktyki uzależnień, kurs interpersonalny, alternatywne formy spędzania czasu wolnego, trening gospodarowania budżetem domowym) były identyczne w zależności od możliwości finansowych projektu.

(dowód: akta kontroli str. 1056-1077, 1204-1223, 1327-1340, 1565-1575)

2.2. Finansowanie działalności Centrum

Opis stanu faktycznego

W latach 2011-2012 działalność Centrum finansowana była z następujących źródeł:

- ze środków EFS – odpowiednio w 51,1% i 38,5% (w kwocie 1.070,7 tys. zł²⁵ i 809,9 tys. zł)
- z budżetu Gminy Miasto Toruń – w 22,5% i 22,4% (po 470,0 tys. zł),

²⁵ Kwota przekazana przez Beneficjenta Miasto Toruń na realizację projektu „Stokrotkowy Start”, w ramach którego aktywizacją zawodową i społeczną objętych było 86 osób (projekt ukończyło 70 osób).

- z Funduszu Pracy (jako refundacja świadczeń integracyjnych) – w 9,0% i 27,2% (w kwocie 188,3 tys. zł i 571,8 tys. zł),
- z dotacji z MPiPS – w 3,5% i 1,6% (w kwocie 73,2 tys. zł i 33,0 tys. zł),
- z działalności gospodarczej (realizacji umów zleconych przez gminy w ramach projektów systemowych) – w 13,9% i 10,3% (w kwocie 290,3 tys. zł i 216,0 tys. zł).

Poniesione koszty (2.092,5 tys. zł w 2011 r. i 2.100,7 tys. zł w 2012 r.) w całości zostały pokryte z otrzymanych dotacji i przychodów uzyskanych z działalności gospodarczej. Według założonego planu (2.690,1 tys. zł) działalność Centrum w 2013 r. sfinansowana zostanie: w 48,4% z EFS (1.300,6 tys. zł), w 31,8% z Funduszu Pracy (856,7 tys. zł), w 13,4% z budżetu Miasta Toruń (360,0 tys. zł) i w 6,4% z działalności gospodarczej (172,8 tys. zł).

Głównymi pozycjami w strukturze wydatków Centrum w latach 2011-2012 były:

- wynagrodzenia osobowe i nagrody pracowników z pochodnymi – 46,7% i 50,9% (977,1 tys. zł, i 1.068,4 tys. zł), z tego pracowników administracyjnych²⁶ – 16,7% i 12,9% (350,1 tys. zł i 270,4 tys. zł),
- wydatki rzeczowo-administracyjne (artykuły biurowe, żywność, pomoce naukowe, energia, podróże służbowe, inne) – 34,3% i 26,7% (717,8 tys. zł i 561,0 tys. zł),
- świadczenia integracyjne – 17,8% i 21,5% (372,1 tys. zł i 452,1 tys. zł),
- premie motywacyjne dla uczestników – 1,2% i 0,9% (25,5 tys. zł i 19,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 964-1019, 1186-1188, 1124-1125)

W badanym okresie Stowarzyszenie było beneficjentem dwóch projektów realizowanych przy udziale środków z EFS, w tym projektu „PS 22” (na lata 2012-2014 o dofinansowaniu z EFS w 85% – 1.637,7 tys. zł i dotacji z budżetu krajowego w 15% – 289,0 tys. zł) oraz projektu „ND” realizowanego w partnerstwie z Miastem Toruń/MOPR jako liderem (na lata 2012-2013 o dofinansowaniu z EFS w 85% - 493,6 tys. zł i dotacji z budżetu krajowego w 15% - 87,1 tys. zł)²⁷. Żaden z tych projektów nie zakończył się do dnia 28 lutego 2013 r. Według stanu na 31 grudnia 2012 r. kwota wydatków kwalifikowanych wynosiła: w „PS 22” – 703,9 tys. zł, w „ND” – 180,4 tys. zł. Nie stwierdzono opóźnień w ich realizacji. Oszczędności powstałe w „PS 22” w stosunku do przyjętego harmonogramu (41,6 tys. zł) wynikały m.in. z korzystnych rozstrzygnięć przy wyborze firm szkoleniowych, absencji pracowników i uczestników projektu, korzystania ze wsparcia w postaci opieki nad osobami zależnymi.

(dowód: akta kontroli str. 318-418, 840-847)

Spośród realizowanych w latach 2011-2013 jedenastu projektów, w ramach czterech zajęcia i szkolenia dotyczące reintegracji zawodowej zlecane były podmiotom zewnętrznym. W budżetach tych projektów Centrum zaplanowało zlecenie podmiotom zewnętrznym szkoleń zawodowych o łącznej wartości 150,0 tys. zł. Zakładany w budżecie projektu koszt zajęć tylko w jednym przypadku –

²⁶ Dyrektora, z-cy dyrektora, gł. księgowego, specjalisty ds. kadr i plac, specjalisty ds. finansowo-księgowych, recepcjonisty, pracownika gospodarczego.

²⁷ Wartość dofinansowania dla całego projektu – 1.600,0 tys. zł.

finansowanego z EFS projektu „PS 22” – przekroczył w złotych równowartość kwoty 14 tys. euro. Z uwagi na fakt, że Stowarzyszenie nie było zobligowane do stosowania przy udzielaniu zamówień ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych²⁸ (brak przesłanek określonych w art. 3 ust. 1 pkt 3 i 5 wskazanej ustawy), wyboru wykonawców szkoleń zewnętrznych w ramach tego projektu dokonano w oparciu o zasadę konkurencyjności opisaną w wydanych przez Ministra Rozwoju Regionalnego „Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach POKL”²⁹. Realizując powyższą zasadę Stowarzyszenie wysyłało każdorazowo zapytania ofertowe do co najmniej trzech potencjalnych wykonawców zamówienia, upubliczniło zapytanie na swojej stronie internetowej, a przebieg postępowania udokumentowało protokołem.

(dowód: akta kontroli str. 1346-1462)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Przy realizacji w 2011 r. projektu „PZS” nie przekazano na jego realizację wymaganych umową dotacji własnych środków finansowych, a przy rozliczeniu dotacji zawyżono wkład własny o 22,1 tys. zł. Zgodnie z § 1 ust. 3 umowy nr 16/CIS-KIS/2011 z 4 lipca 2011 r. o wsparcie realizacji zadania publicznego pod nazwą „Podmiot zatrudnienia socjalnego partnerem Ośrodka Pomocy Społecznej i Powiatowego Urzędu Pracy w realizacji kontraktów socjalnych” (PZS), realizowanego w ramach programu MPiPS, zawartej pomiędzy Stowarzyszeniem a wymienionym ministrem, zwanej dalej „Umową z MPiPS”, Stowarzyszenie było zobowiązane do wykonania zadania publicznego w zakresie i na warunkach określonych w tej umowie. Termin realizacji tego zadania ustalono do dnia 31 grudnia 2012 r., w tym termin wydatkowania dotacji do dnia 31 grudnia 2011 r. Jednym z tych warunków było określone w § 3 Umowy z MPiPS zobowiązanie Stowarzyszenia do przekazania na realizację zadania środków finansowych własnych w wysokości 24,1 tys. zł oraz zachowania procentowego udziału dotacji w całkowitych kosztach zadania (99,1 tys. zł) w wysokości nie większej niż 80%, zgodnie z § 4 ust. 1 i 2 tej umowy. Umowa z MPiPS nie przewidywała przekazania przez Stowarzyszenie na realizację zadania środków finansowych z innych źródeł, w tym innych źródeł publicznych lub wkładu osobowego.

W sprawozdaniu końcowym z realizacji ww. zadania publicznego koszty zadania zostały rozliczone w wysokości 97,4 tys. zł, z tego 73,2 tys. zł z dotacji z MPiPS oraz 24,1 tys. zł ze środków własnych. W sprawozdaniu tym podano również informacje, iż koszty pokryte z innych źródeł publicznych (w szczególności dotacji z budżetów jednostek samorządu terytorialnego) wyniosły 0 zł. Sprawozdanie zostało podpisane przez Małgorzatę Kowalską, Prezes Stowarzyszenia.

W księgach rachunkowych Stowarzyszenia za 2011 r. koszty tego zadania zostały ujęte na koncie 510-008 „Podmiot Zatrudnienia Socjalnego Partnerem Ośrodka Pomocy Społecznej i Powiatowego Urzędu Pracy w Realizacji Kontraktów socjalnych” łącznie w wysokości 154,9 tys. zł, z tego na:

- 510-008-001 (PZS - dotacja) w wysokości 73,2 tys. zł,
- 510-008-002,003, 004 (refundacje z powiatowego urzędu pracy świadczeń integracyjnych, refundacje z ośrodka pomocy społecznej na zakup odzieży

²⁸ Dz. U. z 2010 r., Nr 113, poz. 759 ze zm.

²⁹ Wytyczne z dnia 15 grudnia 2011 r., znak MRR/KL/1(7)/12/11, obowiązujące od 1 stycznia 2012 r. oraz wytyczne z dnia 14 sierpnia 2012 r., znak MRR/KL/1(8)/8/12, obowiązujące od 1 września 2012 r.

i biletów) w wysokości 79,7 tys. zł – Umowa z MPiPS nie przewidywała takich kategorii kosztów,

- 510-008-005 (dodatek Dyrektor wkład własny) w wysokości 2,0 tys. zł.

W księgach rachunkowych Stowarzyszenia koszty tego zadania publicznego pokryte ze środków własnych zostały ujęte w wysokości 2,0 tys. zł. Pozostała kwota w wysokości 22,1 tys. zł dotyczyła kosztów części wynagrodzeń dwóch pracowników dotyczących innego zadania publicznego, zaksięgowanych na kontach zespołu 550-001 „CIS UMT dotacja”:

- obsługa kadrowo-płacowa projektu (1 etat) – 16,9 tys. zł,
- obsługa księgową – spec. ds. obsługi finansowej 1/3 etatu – 5,2 tys. zł.

Jednocześnie ww. koszty w wysokości 22,1 tys. zł zostały ujęte w sprawozdaniu z dnia 13 stycznia 2012 r., z wykonania innego zadania publicznego o nazwie „Reintegracja zawodowa i społeczna prowadzone przez Stowarzyszenie Partnerstwo Społeczne” (CIS UMT), określonego w umowie nr 41/AL./2010 zawartej 22 kwietnia 2010 r. pomiędzy Stowarzyszeniem a Gminą Miasto Toruń za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. Dowodami ich poniesienia były listy płac za okres od lipca do listopada 2011 r., które zostały opisane, w sposób, z którego wynikało, że wynagrodzenia te sfinansowane zostały ze środków dotacji z Miasta Torunia na podstawie umowy nr 41/AL./2010 z 22 kwietnia 2010 r. i dotyczyły wynagrodzenia specjalisty ds. kadr i płac oraz specjalisty ds. obsługi finan.-księg.

W związku z tym, iż przy realizacji zadania PZS Stowarzyszenie nie poniosło kosztów na ww. wynagrodzenie w wysokości 22,1 tys. zł, całkowite koszty zadania publicznego bez uwzględnienia ww. kosztów wyniosły 75,3 tys. zł. Przekazana dotacja wyniosła 73,2 tys. zł i stanowiła 97,2% całkowitych kosztów zadania. Tym samym przy rozliczeniu dotacji otrzymanej od MPiPS Stowarzyszenie nie zachowało procentowego udziału dotacji (80%) w całkowitych kosztach zadania publicznego, do czego zobowiązywał § 4 Umowy z MPiPS (80% tych kosztów to 60,2 tys. zł, dotacja była za wysoka o 13,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 205-221, 298-317, 476-513, 649-656, 964-973, 990-998, 1228-1254)

Małgorzata Kowalska Prezes Stowarzyszenia wyjaśniła m.in., że intencją naszą był wkład jednego projektu do drugiego, który służył rozszerzeniu działań Centrum dla mieszkańców Miasta Torunia, szczególnie z zadłużeniami. Wkład ten wniesiono do projektu partnerskiego jednostek gminnych (PUP, MOPR i współpracujący ZGM). Przystąpienie do PZS omówione było z Gminą Miasto Toruń. Składając ofertę do MPiPS omyłkowo wpisano kwotę w pozycję: „środki finansowe własne” zamiast „środki finansowe z innych źródeł”. Powstała pomyłka była niezamierzona, na co wskazuje fakt, iż projekt ten miał faktycznie dużo wyższe koszty realizacji niezgłoszone w ofercie, m.in. świadczenia integracyjne (67,3 tys. zł), bilety (7,2 tys. zł), odzież (5,3 tys. zł) oraz inne koszty eksploatacyjne, które Stowarzyszenie miało możliwość zaliczyć do wkładu własnego. Składając ofertę na konkurs kierowano się przyjętą definicją wkładu własnego, przez który rozumiano określoną część kosztów projektu finansowaną z innego źródła, niż podmiot przyznający dotację, do którego jest złożona oferta. Prezes Stowarzyszenia wskazała, że powyższe nie miało wpływu na zrealizowanie celu zadania. Dodała, że kwota 13,0 tys. zł stanowi 0,24% w ogólnych kosztach prowadzenia Centrum w latach 2010-2012 (5.436 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1289)

W trakcie kontroli (6 maja 2013 r.) Stowarzyszenie dokonało zwrotu kwoty 13,0 tys. zł na rachunek MPiPS. Jednocześnie zwróciło się do MPiPS z prośbą o uznanie błędu zaistniałego podczas złożenia i rozliczenia dotacji i możliwość rozliczenia wkładu własnego w postaci części świadczeń integracyjnych w kwocie 22,1 tys. zł zamiast wkładu w postaci kosztów przedmiotowych wynagrodzeń.

(dowód: akta kontroli str. 1289, 1298-1299)

2. W jednym z trzech postępowań o wyłonienie wykonawcy szkoleń zewnętrznych, prowadzonym przy realizacji projektu „PS 22”, dokonano oceny ofert niezgodnie z przyjętymi w tym postępowaniu kryteriami. Wszczynając je w dniu 20 sierpnia 2012 r., w zapytaniu ofertowym wskazano m.in., że oferty będą oceniane wg kryterium ceny, której przyznano wagę 60% oraz doświadczenia ocenianego na podstawie liczby przeprowadzonych szkoleń grupowych (rozumianych jako szkolenia, w których uczestniczyło w danym okresie min. 10 osób.), któremu przyznano wagę 40%. Przewidziano, że w zależności od liczby przeprowadzonych szkoleń przyznane zostaną punkty, w szczególności za przeprowadzenie chociażby jednego szkolenia – 5 punktów, od 2 do 10 szkoleń – 10 punktów, od 10 do 15 szkoleń – 20 punktów, 15 szkoleń – 40 punktów. Zgodnie z zapisami tego zapytania wykonawca winien wykazać, ile wykonał szkoleń grupowych³⁰, tożsamy z przedmiotem zamówienia i udokumentować te szkolenia, załączając do oferty wykaz wg opracowanego przez Stowarzyszenie wzoru o nazwie „Wykaz przeprowadzonych szkoleń grupowych”. We wzorze tym przewidziano podanie w układzie tabelarycznym informacji o: tytule szkolenia, ilości godzin, odbiorcach i okresie realizacji szkolenia. Wzór nie przewidywał podania liczby osób, które uczestniczyły w danym szkoleniu. Brak było również obowiązku dołączania dokumentów potwierdzających przeprowadzone szkolenia.

W odpowiedzi na przedmiotowe zapytanie do Stowarzyszenia wpłynęły oferty siedmiu wykonawców. Oferty czterech z nich, mimo wykazania przez wskazane podmioty na załączonym do oferty wykazie faktu przeprowadzenia szkoleń grupowych (w liczbie odpowiednio od 3 do 40), a zatem przedłożenia wszystkich wymaganych zapytaniem w tym zakresie dokumentów, ocenione zostały wg kategorii „doświadczenie” na 0 punktów. Jak wynikało z zapisów w protokole wyłonienia wykonawcy z dnia 5 września 2012 r. podpisanym przez Dyrektora Centrum podstawą był brak informacji o ilości osób na szkoleniach.

Przyznanie ww. wykonawcom zera punktów w kategorii doświadczenie nie miało wpływu na wynik postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 1346-1358, 1378-1387, 1409-1462)

Dyrektor Centrum, Małgorzata Kowalska, wyjaśniła w tym zakresie m.in., że: w zapytaniu ofertowym zamawiający określił, że jednym z kryteriów wyboru oferty jest doświadczenie w realizacji szkoleń grupowych. Zapisał również, że przez szkolenia grupowe rozumie się szkolenie dla min. 10 osób. W załączniku do zapytania przedstawiono wzór tabeli, a oferenci nie wykazali dla ilu osób przeprowadzali szkolenia. Stąd nie można było uznać, iż posiadają doświadczenie w szkoleniach grupowych. W związku z tym, że przepisy dotyczące zasady konkurencyjności nie określają uzupełnienia złożonej oferty, nie przyznano im punktów w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 1290)

³⁰ Przeprowadzonych w ciągu ostatnich trzech lat przed upływem składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy w tym okresie.

Stwierdzono, że zgodnie z zapytaniem ofertowym wykonawcy byli zobowiązani do dołączenia do oferty „Wykazu przeprowadzonych szkoleń grupowych” (tj. szkoleń których uczestniczyło min. 10 osób) wg załączonego wzoru, który nie wymagał podania liczby uczestników tych szkoleń.

(dowód: akta kontroli str. 1378-1387)

Zgodnie z § 20b ust. 2 umowy o dofinansowanie z PO KL projektu „PS 22” z 12 kwietnia 2012 r. Instytucja Wdrażająca (Instytucja Pośrednicząca II stopnia) w przypadku stwierdzenia naruszenia przez beneficjenta zasady konkurencyjności może zastosować korekty finansowe zgodnie z załącznikiem nr 9b do tej umowy, zgodnie z którym w przypadku oceny ofert niezgodnie z przyjętymi kryteriami, która nie miała wpływu na wybór wykonawcy może zastosować korektę finansową w wysokości stanowiącej iloczyn wysokości wydatków kwalifikowanych dla danego zamówienia oraz wskaźnika korekty w wysokości 5%.

Na realizację usług ww. czterech podmiotów, w 2012 r. Stowarzyszenie wydatkowało łącznie 16,3 tys. zł. Tym samym ocena wykonawców w ramach wskazanego postępowania niezgodnie z założonymi kryteriami wyboru, może skutkować nałożeniem korekty finansowej w wysokości: 0,8 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 318-393, 848-856, 1429-1534)

3. We wszystkich trzech protokołach wyłonienia wykonawców szkoleń zewnętrznych przy realizacji projektu „PS 22”, tj. z dnia 4 września 2012 r., 25 września 2012 r., 10 października 2012 r. nie zawarto informacji o wagach punktowych lub procentowych przypisanych do poszczególnych kryteriów oceny, sposobu przyznawania punktacji za spełnienie danego kryterium, wymaganych pkt. 9 lit. d podsekcji 3.1.3.1. „Wytycznych w zakresie kwalifikowania wydatków w ramach PO KL”. W zapytaniach ofertowych wszczynających ww. postępowania wskazano każdorazowo, że oferty będą oceniane za pomocą kryterium ceny, któremu przyznano wagę 60% oraz kryterium doświadczenia ocenianego na podstawie liczby przeprowadzonych szkoleń, któremu przyznano wagę 40%. Protokoły te zostały podpisane przez Dyrektora Centrum.

(dowód: akta kontroli str. 1346-1428)

Dyrektor Centrum, Małgorzata Kowalska, wyjaśniła w tym zakresie m.in., że: w protokołach wykazano kryteria i wagi przyznane poszczególnym wykonawcom, natomiast od dnia 27 grudnia 2012 r. zmieniono treść protokołu szczegółowo wskazując wagi i sposób przyznawania. Do dnia 27 grudnia 2012 r. uważaliśmy, że wystarczającym jest podanie wyliczenia i kryterium dla poszczególnych wykonawców.

(dowód: akta kontroli str. 1291)

Zgodnie z § 20b ust. 2 umowy o dofinansowanie z PO KL projektu „PS 22” Instytucja Wdrażająca w przypadku stwierdzenia naruszenia przez beneficjenta zasady konkurencyjności może zastosować korekty finansowe, zgodnie z załącznikiem nr 9b do tej umowy, według którego w przypadku uchybień formalnych dotyczących protokołów może zastosować korektę finansową w wysokości 5% wydatków danego zamówienia.

Umowy w ww. postępowaniach zostały zawarte łącznie na kwotę 46,5 tys. zł. Tym samym niewskazanie w protokołach wyłonienia wykonawcy z dnia 4 września, 25 września i 10 października 2012 r. informacji o wagach

punktowych lub procentowych przypisanych do poszczególnych kryteriów oceny, sposobu przyznawania punktacji za spełnienie danego kryterium, może skutkować nałożeniem przez Instytucję Wdrażającą korekty finansowej odpowiednio w wysokości łącznie 2,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 318-393, 848-856, 1429-1534)

W związku z zapisem w umowie, iż „W przypadku wystąpienia dwóch lub więcej kategorii naruszeń zasady konkurencyjności, wartość korekty finansowej ustala się według wskaźnika o wyższej stawce procentowej”, w przypadku ww. nieprawidłowości przy naruszeniu zasady konkurencyjności może zostać nałożona korekta finansowa łącznie w wysokości 2,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 390-391)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Skuteczność działań Centrum podejmowanych w celu przygotowania osób zagrożonych wykluczeniem społecznym do samodzielnego świadczenia pracy na otwartym rynku.

Opis stanu faktycznego

3.1. W dziewięciu projektach³¹ zakończonych w badanym okresie (do 28 lutego 2013 r.) wzięło udział ogółem 141 osób, z tego zajęcia pozytywnie zakończyło 114 osób (80,9%), a spośród tych uczestników usamodzielnili się 38 osób (33,3%). I tak w:

- PZS w 2011 r. – rozpoczęło 19 osób, ukończyło – 14 (73,7%), usamodzielnili się – 11 (78,6%),
- GOPS Obrowo w 2011 r. – rozpoczęło 19 osób, ukończyło – 19 (100%), usamodzielnili się – 5 (26,3%),
- GOPS Łysomice w 2011 r. – rozpoczęło 12 osób, ukończyło – 10 (83,3%), nikt się nie usamodzielniał,
- GOPS Lubicz w 2011 r. – rozpoczęło 5 osób, ukończyło – 2 (40%), usamodzielnili się jedna osoba (50%),
- GOPS Czernikowo w 2011 r. – rozpoczęło 13 osób, ukończyło – 12 (92,3%), usamodzielnili się jedna osoba (8,3%),
- CIS GMT w 2012 r. – zajęcia rozpoczęło 41 osób, ukończyło 27 osób (65,9%), usamodzielnili się 14 osób spośród uczestników pozytywnie kończących Centrum (51,9%),
- GOPS Lubicz w 2012 r. – rozpoczęło 10 osób, ukończyło – 8 (80%), usamodzielnili się – 2 (25%),
- GOPS Czernikowo w 2012 r. – rozpoczęło 10 osób, ukończyło – 10 (100%), usamodzielnili się – 3 (30%),

³¹ Bez uwzględnienia projektu „Przystanek Stokrotka”, którego beneficjentem było Miasto Toruń. Po zakończeniu projektu całość dokumentacji została przekazana do Urzędu Miasta Torunia.

- GOPS Obrowo w 2012 r. – rozpoczęło 12 osób, ukończyło – 12 (100%), usamodzielniała się jedna osoba (8,3%).

Po uwzględnieniu dwóch niezakończonych na dzień 28 lutego 2013 r. projektów łącznie w realizowanych w badanym okresie jedenastu projektach zajęcia w Centrum rozpoczęły 233 osoby, z tego pozytywnie zakończyło je 117 osób, a usamodzielniało się 41 osób.

(dowód: akta kontroli str. 905-912, 1195-1197)

Dominującą formą usamodzielnienia ekonomicznego uczestników kończących Centrum w badanym okresie było zatrudnienie u pracodawcy bez zatrudnienia wspieranego. W jej ramach zatrudnienie znalazło 70,7% (29 z 41) uczestników. Poza tym 29,3% uczestników (12 osób) usamodzielniało się poprzez znalezienie zatrudnienia u pracodawcy w ramach zatrudnienia wspieranego. W badanym okresie nie korzystano z innych form usamodzielnienia ekonomicznego, tj. żadna z osób nie usamodzielniała się poprzez zatrudnienie w Centrum, podjęcie własnej

działalności gospodarczej, przystąpienie do spółdzielni socjalnej lub nabycie świadczeń emerytalnych i rentowych.

(dowód: akta kontroli str. 910-912, 1202, 1164-1165)

Zgodnie z wnioskiem o nadanie statusu Centrum wskaźnikami skuteczności jego działania była liczba osób: przyuczonych do zawodu, przekwalifikowanych lub z podwyższonymi kwalifikacjami, uczestniczących w zajęciach w Centrum i wspieranym zatrudnieniu socjalnym pomagającym uzyskać zatrudnienie, uczestniczących w zajęciach w Centrum i wspieranym zatrudnieniu socjalnym pomagającym podjąć własną działalność gospodarczą, usamodzielnionych ekonomicznie (35 w jednej edycji, przy planowanej liczbie osób w edycji – 35). Przyjęto, że w ramach jednej edycji usamodzielniało się 22 z 35 uczestników (62,9%).

W 2011 r. realizowano projekty, w których zakładano, że działania takie zostaną podjęte odpowiednio w stosunku do 5, 11, 12, 15 i 19 osób. Ponadto w trzech z nich (PZS, GOPS Lubicz z 2011 r. i GOPS Łysomice z 2011 r.) nie wszyscy uczestnicy ukończyli IPZS (ukończyło odpowiednio 93,3%, 40% 90,9% osób z planowanej liczby). Spośród wszystkich uczestników Centrum pozytywnie kończących zajęcia 33,3% (38 z 114³²) usamodzielniało się ekonomicznie, w tym w żadnym z dziewięciu projektów liczba osób usamodzielnionych ekonomicznie nie była wyższa niż 22 osoby, a odsetek osób usamodzielnionych ekonomicznie wyższy niż 62,9% osiągnięto na jednym z tych projektów (PZS).

(dowód: akta kontroli str. 34-48, 896-897, 910-912, 1195-1197)

Dyrektor Centrum, Małgorzata Kowalska wyjaśniła między innymi, że: we wniosku zakładała, iż rocznie, czyli w rocznej edycji w Centrum, będzie przebywać minimum 35 osób, a liczba ta będzie się powiększać w przypadku pozyskania dodatkowych środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 1287)

Zgodnie z definicją słownika języka polskiego³³ „edycja” to m.in. jedno z cyklu regularnie odbywających się wydarzeń np. konkursu lub kolejna emisja programu. Ponadto stwierdzono, że przy realizacji w Centrum dwóch projektów

³² Projektów zakończonych do 28 lutego 2013 r.

³³ <http://sjp.pl>

dofinansowanych z EFS w ramach PO KL, we wnioskach o dofinansowanie używano wyrażenia „edycja”, wskazując m.in. iż rekrutacja prowadzona będzie oddzielnie do dwóch edycji (każda z nich miała liczyć 35 osób), a koszty zaplanowano według schematu uwzględniającego edycję (np. „szt.*2 edycje*koszt jednostkowy”). W żadnym projekcie edycje te nie były edycjami rocznymi, tylko przechodzącymi z roku na rok, tj. dla projektu „SS” z 2009 r. na 2010 r. i z 2010 r. na 2011 r., a dla „PS 22” z 2012 r. na 2013 r. i z 2013 r. na 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 337-379, 1617-1667)

3.2. W latach 2011-2013 (do dnia 28 lutego 2013 r.) realizacji IPZS zaprzestały 44 osoby, w tym:

- 12 osób (27,3%) z powodu uporczywego naruszania przez uczestnika postanowień programu uniemożliwiającego jego dalszą realizację (2 – w 2011 r., 6 – w 2012 r., 4 – w 2013 r.),
- 13 osób (29,5%) z powodu trwałego opuszczania zajęć w Centrum przez uczestnika (2 – w 2011 r., 10 – w 2012 r., 1 – w 2013 r.),
- 19 osób (43,2%) z powodu oświadczenia uczestnika o odstąpieniu od realizacji IPZS (4 – w 2011 r., 12 – w 2012 r., 3 – w 2013 r.), w tym również ze względu na podjęcie pracy.

Żadna z 25 osób, które zaprzestały realizacji IPZS z powodu naruszania postanowień programu lub opuszczania zajęć, nie odwołała się od decyzji dyrektora Centrum o zaprzestaniu realizacji IPZS.

(dowód: akta kontroli str. 1201)

W każdym z dziewięciu poddanych szczegółowemu badaniu przypadków zaprzestania realizacji IPZS: w procesie rekrutacji w Centrum przeprowadzono diagnozę sytuacji kandydata z uwzględnieniem poziomu motywacji, potencjału i rokowań, w dokumentacji z okresu próbnego nie odnotowano zdarzeń sugerujących brak motywacji kandydata lub trudności adaptacyjnych, a w przypadkach określonych w art. 13 ust. 4 pkt 1 i 2 Ustawy decyzja kierownika Centrum o zaprzestaniu realizacji IPZS dostarczona została uczestnikowi. W sześciu przypadkach decyzja o przyjęciu uczestnika do Centrum poprzedzona była sporządzeniem przez pracownika OSP właściwego dla miejsca zamieszkania lub pobytu osoby skierowanej, opinii wniosku o skierowanie do Centrum.

(dowód: akta kontroli str. 1052-1053)

W badanym okresie wystąpiło sześć przypadków niezakwalifikowania kandydata do Centrum po miesięcznym okresie próbnym. Ponadto w jedenastu przypadkach uczestnicy sami zrezygnowali z kontynuacji IPZS przed rozpoczęciem właściwego okresu uczestnictwa (m.in. ze względu na podjętą pracę, problemy zdrowotne).

(dowód: akta kontroli str. 898-900, 1204-1223, 1308)

3.3. Centrum nie monitorowało trwałości ekonomicznego usamodzielniania się absolwentów po upływie 6-18 miesięcy od zatrudnienia u pracodawcy. Dyrektor Centrum wyjaśniła m.in., że żaden przepis prawa nie zobowiązuje absolwentów Centrum do ujawniania informacji na temat samodzielności ekonomicznej po wskazanym okresie i jednocześnie brak jest delegacji ustawowej dla Centrum do pozyskiwania, gromadzenia i przetwarzania takich danych. Podała, że w odniesieniu do absolwentów Centrum nie można mówić ani o przetwarzaniu danych przez podmioty niepubliczne realizujące zadania publiczne³⁴, gdyż realizacja

³⁴ 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.).

powierzonych zadań publicznych kończy się wraz z ukończeniem przez uczestnika IPZS, ani również o przetwarzaniu danych osobowych w związku z działalnością zarobkową, zawodową lub dla realizacji celów statutowych³⁵, gdyż dalsza samodzielność ekonomiczna nie ma związku z działalnością Centrum i realizacją celów statutowych. Wskazała, że jednak 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.

(dowód: akta kontroli str. 1145-1146)

Na podstawie informacji uzyskanej z właściwych powiatowych urzędów pracy oraz ośrodków pomocy społecznej odnośnie 42 uczestników objętych szczegółowym badaniem, z których 23 osoby były usamodzielnione po realizacji IPZS, stwierdzono m.in., że na dzień zapytania (21 marca 2013 r.):

- jako osoby bezrobotne zarejestrowane były 22 osoby, w tym 13 wykazanych wcześniej jako osoby usamodzielnione ekonomicznie (przy czym jako formę usamodzielniania podawano przede wszystkim umowy zlecenia i staże); W okresie miesiąca po zakończeniu zajęć zarejestrowało się osiem osób (nie licząc stażystów),
- dwie osoby pobierały zasiłek dla bezrobotnych, w tym jedna zaraz po upływie okresu rocznego zatrudnienia w Stowarzyszeniu,
- 23 osoby korzystały z pomocy opieki społecznej (w tym sześć niezarejestrowanych jako osoby bezrobotne), z tego 21 w formie zasiłków i siedem w formie dożywiania dzieci w szkole).

(dowód: akta kontroli str. 1081-1113)

3.4. Wydatki Centrum w przeliczeniu na jednego uczestnika pozytywnie kończącego Centrum wyniosły dla projektów zakończonych w roku 2011 – 8,8 tys. zł³⁶, w roku 2012 – 24,2 tys. zł. Wydatki Centrum w przeliczeniu na jednego uczestnika usamodzielnionego ekonomicznie wyniosły w roku 2011 – 27,9 tys. zł, a w roku 2012 – 68,9 tys. zł. Koszty te różniły się w zależności od projektów i tak koszty przypadające na jednego uczestnika kończącego projekt wyniosły: 37,7 tys. zł (CIS UMT) i 11,8 tys. zł (PZS), a dla projektów gmin ościennych od 6,5 tys. zł do 12,2 tys. zł.

Dla projektów niezakończonych do 28 lutego 2013 r. koszty przypadające na jednego uczestnika według planu wynoszą 59,9 tys. zł (PS 22) i 16,7 tys. zł (ND).

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Trzech spośród dziewięciu uczestników (33,3%), którzy w latach 2011-2013 zaprzestali uczestnictwa w Centrum, a których dokumentacja została objęta szczegółowym badaniem, przyjętych zostało bez zaopiniowania przez pracownika socjalnego wniosku o przyjęcie do Centrum. Tym samym naruszono wymóg art. 12 ust. 4, w zw. z art. 12 ust. 1 i 2 Ustawy, zgodnie z którym, kierownik Centrum przyjmuje osobę skierowaną do Centrum po podpisaniu z nią IPZS, w uzgodnieniu z kierownikiem ośrodka pomocy społecznej właściwego dla miejsca zamieszkania lub pobytu tej osoby. W jednym przypadku dyrektor MOPR wydał opinię dwa dni po

³⁵ Art. 3 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy.

³⁶ Koszty projektów łącznie: w 2011 r. – 501,9 tys. zł (w tym świadczenia integracyjne – 173,1 tys. zł), w 2012 r. – 1.378,3 tys. zł (w tym świadczenia integracyjne – 405,5 tys. zł); uczestnicy pozytywnie kończący Centrum – po 57 osób, uczestnicy usamodzielnieni – odpowiednio 18 i 20 osób.

podpisaniu z uczestnikiem IPZS, a w dwóch kolejnych opinie te nie zostały wydane przed rozwiązaniem IPZS. Osoby te zaprzestały realizacji IPZS ze względu na brak kwalifikacji po okresie próbnym, uporczywe naruszanie postanowień IPZS (odmowa podjęcia praktyki) oraz złożenia oświadczenia o znalezieniu pracy. IPZS ze strony Centrum podpisała Sekretarz Stowarzyszenia.

(dowód: akta kontroli str. 1052-1077)

Dyrektor Centrum wyjaśniła m.in., że: w przypadku jednego uczestnika IPZS podpisano szybciej w związku z długim oczekiwaniem na opinię oraz informacją telefoniczną pracownika socjalnego, że opinia jest pozytywna i już została wysłana, a wstrzymanie podpisania IPZS z powodu braku opinii mogłoby paraliżować pracę Centrum oraz skutkować niewywiązaniem się z umów. Podała, że w przypadku dwóch pozostałych osób byli oni uczestnikami projektu „ND”, realizowanego zgodnie ze standardem zawartym w podręcznikach instruktażowych „Model Centrum Integracji Społecznej” realizowanym we współpracy z MPiPS (inicjatorem projektu), w którym nie są stosowane opinie, a wywiady środowiskowe. Wskazała, że w związku z odmową OPS przykazywania wywiadów środowiskowych Stowarzyszenie zapytało instytucję nadzorującą realizację projektu i na skutek wymiany korespondencji ostatecznie 22 stycznia 2013 r. doradca merytoryczny ds. modelu CIS przekazał do stosowania wzór opinii. Po jej otrzymaniu MOPR rozpoczął sporządzanie opinii, jednak ze względu na duże nagromadzenie kandydatów (blisko 200 osób) sporządzanie trwało do końca marca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1160-1161)

Ocena częściowa

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

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁷, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu zapewnienia prawidłowego informowania Wojewody Kujawsko-Pomorskiego o zmianach danych zawartych we wniosku o nadanie statusu Centrum oraz efektach reintegracji zawodowej.
2. Podjęcie działań w celu zapewnienia pełnego wyodrębnienia finansowego Centrum.
3. Podjęcie działań organizacyjnych w celu określenia w IPZS rodzajów sprawności psychofizycznych niezbędnych do podjęcia pracy oraz metod ich ćwiczenia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

³⁷ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszcy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK prosimy o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Bydgoszcz, dnia 3 czerwca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszcy

Dyrektor
Jarosław Wenderlich

Kontrolerzy
Anna Kapelewska
doradca ekonomiczny

(na wystąpieniu z dnia 3 czerwca 2013 r.
właściwy podpis)

.....
Podpis

Karolina Lahutta
specjalista k.p.

(na wystąpieniu z dnia 3 czerwca 2013 r.
właściwy podpis)

.....
podpis

**(tekst jednolity uwzględniający zmiany wprowadzony uchwałą Zespołu
Orzekającego Komisji Rozstrzygającej z dnia 8 sierpnia 2013 r.)**