



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-02-2/2013

P/13/110

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn

T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30

lol@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/110 – Zatrudnienie socjalne jako instrument działań na rzecz rozwiązywania trudnej sytuacji życiowej oraz wzmocnienia aktywności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie.
Kontrolerzy	Wojciech Dąbrowski specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86361 z dnia 24 kwietnia 2013 r. Leszek Żywucki specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86362 z dnia 24 kwietnia 2013 r.
Jednostka kontrolowana	Centrum Integracji Społecznej (Centrum lub CIS) w Braniewie, 14-500 Braniewo, ul. Kościuszki 10.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Piotrowski, Dyrektor CIS w Braniewie od 30 lipca 2005 r. (dowód: akta kontroli str.1-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność CIS w zakresie realizacji zadań związanych z aktywizacją zawodową i społeczną osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Podstawą pozytywnej oceny było prawidłowe wykorzystanie publicznych środków finansowych przeznaczonych na realizację form aktywizacji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz dostosowanie działań do potrzeb uczestników Centrum oraz rynku lokalnego.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast:

- prowadzenia szkoleń w grupach, w których liczba uczestników przypadających na jednego pracownika prowadzącego zajęcia była wyższa niż 5 osób, co było niezgodne z art. 11 ust. 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym¹ (dalej: ustawa o zatrudnieniu socjalnym),
- niewydawania przez Dyrektora CIS decyzji w sprawie zaprzestania realizacji programu w przypadkach określonych w art. 13 ust. 4 pkt 1 i 2 ww. ustawy,
- nieposiadania zasad (polityki) rachunkowości, wbrew wymogom art. 4 i 10 z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (dalej: ustawa o rachunkowości)²,
- nierzetelnego sporządzenia części finansowej sprawozdań rocznych za lata 2010-2011 przekazanych Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu.

¹ Dz. U. z 2011 r. nr 43, poz. 225 ze zm.

² j.t. Dz. U. z 2013 r. poz.330ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Centrum zostało utworzone przez Stowarzyszenie Klub Abstynenta „Słodka Dziurka” w Braniewie („Stowarzyszenie”)³ na podstawie uchwały Walnego Zebrania z 11 lutego 2005 r. w sprawie powołania jednostki organizacyjnej Stowarzyszenia pn. Centrum Integracji Społecznej w Braniewie. Cele działania Stowarzyszenia wg zapisów Statutu obejmowały m.in.:

- realizację zadań publicznych poprzez podejmowanie inicjatyw w zakresie pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom i osobom w trudnej sytuacji życiowej ze szczególnym uwzględnieniem grup osób podlegających zjawisku wykluczenia społecznego,
- promocję zatrudnienia i aktywizację zawodową społeczności,
- podejmowanie inicjatyw mających na celu przeciwdziałanie patologiom społecznym oraz zjawisku wkluczenia społecznego ze szczególnym uwzględnieniem działań dotyczących problematyki uzależnień.

(dowód: akta kontroli str.6-11)

W latach 2011-2013 (30 kwietnia), Centrum kontrolowane było przez Wydział Kontroli Płatników Składek Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Elblągu oraz przez Państwową Inspekcję Pracy O/Elbląg. Kontrole te nie stwierdziły nieprawidłowości i nie wydały zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str.12)

1.2. Od 18 lipca 2005 r. do dnia kontroli NIK (30 maja 2013 r.) nie było przerw w działalności Centrum. Po raz pierwszy, CIS uzyskało status centrum decyzją Wojewody Warmińsko-Mazurskiego („Wojewody”) z dnia 18 lipca 2005 r. na okres trzech lat. Na podstawie wniosku Stowarzyszenia z dnia 28 kwietnia 2008 r. Wojewoda, przedłużył decyzją z 8 maja 2008 r. status centrum na okres kolejnych pięciu lat, tj. do 17 lipca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str.13-41)

1.3. Centrum posiadało wyodrębniony rachunek bankowy i prowadziło ewidencję analityczną pozwalającą na wyodrębnienie jego przychodów, kosztów i wyników finansowych.

(dowód: akta kontroli str.42-47)

1.4. CIS od początku swej działalności korzystało bezpłatnie z pomieszczeń wraz z wyposażeniem na podstawie umowy użyczenia z 21 kwietnia 2005 r. zawartej przez Stowarzyszenie z Miastem Braniewo. Baza lokalowa oraz wyposażenie pozwalało na organizację zajęć w ramach Centrum. Stwierdzono bowiem, że obok pomieszczeń biurowych (gabinet dyrektora) i gospodarczych (hol, z aneksem kuchennym i sanitariaty), Stowarzyszenie dysponowało:

- salą wykładową na 40 miejsc dydaktycznych wyposażoną m.in. w projektor multimedialny, diaskop i ekran przenośny,
- pracownią komputerową wyposażoną w sześć zestawów komputerowych,
- salą terapeutyczną na 14 osób.

(dowód: akta kontroli str.48)

³ Od 23 marca 2007 r. – Braniewskie Stowarzyszenie Abstynenckie

1.5. W Centrum obowiązywał regulamin organizacyjny, zatwierdzony przez Dyrektora. W okresie objętym kontrolą, nie dokonywano zmian danych zawartych we wniosku z dnia 28 kwietnia 2008 r. o nadanie statusu centrum.

(dowód: akta kontroli str.13-41, 49-50)

**Ustalone
nieprawidłowości**

W regulaminie organizacyjnym obowiązującym w latach 2011-2013 brak było zapisów, ujętych w ww. wniosku, dotyczących prowadzenia działalności usługowej na rzecz innych podmiotów. Tymczasem, CIS prowadziło działalność usługową polegającą m.in. na:

- prowadzeniu remontów klatek schodowych, lokali mieszkalnych oraz elewacji zewnętrznych,
- świadczeniu indywidualnych usług opiekuńczych dla osób wymagających opieki,
- świadczeniu usług recyklingu w zakresie segregacji odpadów komunalnych,
- konserwacji rowów melioracyjnych, sprzątaniu terenów miejskich.

W okresie 2011-2012 z tytułu ww. działalności CIS uzyskał dochód wynoszący ogółem 440 tys. zł.

Jak wyjaśnił Dyrektor CIS w regulaminie organizacyjnym nie wyznaczono osób odpowiedzialnych za prowadzenie przez CIS działalności usługowej ze względu na niewielką liczbę zatrudnionych pracowników. Ponadto, jego zdaniem, kwestie dotyczące prowadzenia działalności usługowej przez CIS były w sposób przejrzysty określone w art. 9 ustawy o zatrudnieniu socjalnym.

(dowód: akta kontroli str.51-56, 224)

**Opis stanu
faktycznego**

1.6. Zajęcia w CIS prowadzono od poniedziałku do piątku w grupach uczestników liczących od 5 do 35 osób. Obejmowały one blok reintegracji zawodowej (szkolenia zawodowe, odbycie stażu praktycznego) oraz blok reintegracji społecznej (zajęcia wyrównawcze z języka polskiego i matematyki, szkolenia komputerowe, doradztwo i poradnictwo zawodowe, zajęcia z psychologiem itp.).

W latach 2011-2013, w ramach sześciu etatów, zatrudnionych było w Centrum sześć osób w pełnym wymiarze czasu pracy, w tym: dyrektor, księgowa, pracownik socjalny, instruktor zawodu, pracownik techniczny oraz pracownik administracyjny (nie prowadzący zajęć z uczestnikami CIS).

Dyrektor CIS w ramach umów cywilno-prawnych dotyczących prowadzenia zajęć z uczestnikami zatrudnił w latach 2011-2012 odpowiednio 12 i 10 osób, zaś w 2013 r. (do 30 marca) – cztery osoby.

W badanym okresie nie zlecano podmiotom zewnętrznym wykonania zadań w ramach organizacji zajęć, wsparcia i terapii w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej uczestników Centrum.

Przeciętna liczba pracowników merytorycznych (łącznie z osobami zatrudnionymi w ramach umów cywilno-prawnych) bezpośrednio pracujących z uczestnikami zajęć wynosiła 9,8 osoby w 2011 r., 8,2 – w 2012 r. i 8,3 w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str.57-74)

**Ustalone
nieprawidłowości**

W okresie objętym kontrolą, spośród 5 pracowników prowadzących zajęcia z uczestnikami Centrum na jednego pracownika przypadało średnio:

- 18,1 uczestnika w 2011 r.,
- 21,1 uczestnika w 2012 r.,
- 20,4 uczestnika w 2013 r.

Było to niezgodne z art. 11 ust. 3 ustawy o zatrudnieniu socjalnym, stanowiącym że na jednego pracownika prowadzącego bezpośrednio zajęcia nie powinno przypadać więcej niż 5 uczestników.

(dowód: akta kontroli str.57-74)

Jak wyjaśnił Dyrektor CIS ustawodawca „przedobrzył” wprowadzając ww. przepis, gdyż nie ma potrzeby stosowania nadopiekuńczości nad dorosłymi i zdrowymi fizycznie ludźmi, którzy chcą zmienić swoje życie. Zatrudnieni w CIS wykładowcy, terapeuci czy specjaliści nie wykazywali nigdy trudności w przekazywaniu wiedzy dla liczniejszych grup. Ponadto Centrum nie było stać na tak liczną grupę instruktorów i trenerów (dodatkowo należałoby zatrudnić 14-15 osób). Podsumowując obligatoryjny podział edycji na 5 osobowe grupy uczestników byłby nie praktyczny z punktu widzenia dydaktycznego oraz bardzo kosztowny.

(dowód: akta kontroli str.75-77)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w zbadanym zakresie.

2. Realizacja przez Centrum zadań określonych w ustawie o zatrudnieniu socjalnym, w zakresie form aktywizacji społecznej i zawodowej

Opis stanu faktycznego

2.1. W badanym okresie w organizowanych przez Centrum sześciu edycjach⁴ związanych z reintegracją społeczną i zawodową uczestniczyło 186 osób spośród 200 skierowanych do uczestnictwa w zajęciach przez ośrodki pomocy społecznej z terenu powiatu braniewskiego.

(dowód: akta kontroli str.101-102)

CIS posiadał opracowane we wrześniu 2006 r. zasady naboru uczestników. Rekrutacja uczestników CIS prowadzona była cyklicznie: dwa – trzy razy w roku w zależności od liczby edycji, bez preferowania którejkolwiek z grup wymienionych w art. 1 ust. 2 ustawy o zatrudnieniu socjalnym. Informację o naborze kandydatów na uczestników CIS ogłaszano na stronie internetowej <http://www.cisbraniewo.pl/>. Zainteresowane osoby zgłaszały się do pracownika socjalnego CIS. W celu zakwalifikowania uczestnika do odpowiedniej grupy (edycji szkoleń) przeprowadzono z nim rozmowy mające na celu określenie jego sytuacji życiowej, potrzeb oraz predyspozycji. Centrum przyjmowało wszystkie osoby spełniające kryteria określone w ustawie o zatrudnieniu socjalnym. Nie prowadziło własnych analiz badawczych oraz diagnoz lokalnej sytuacji społecznej, w tym osób mogących korzystać z usług reintegracji społecznej i zawodowej.

(dowód: akta kontroli str.103-117)

2.2. Centrum nie prowadziło w badanym okresie badań i monitoringu sytuacji społecznej oraz lokalnego rynku pracy, gdyż jak podał Dyrektor CIS korzystało z ogólnych danych udostępnionych na stronach internetowych PUP oraz ośrodków pomocy społecznej z terenu powiatu braniewskiego.

(dowód: akta kontroli str.118-120)

2.3. W badanych latach podstawą przyjęcia 186 uczestników Centrum były głównie wnioski własne uczestników (145 przypadków), a w 41 przypadkach (20 w 2011 r.

⁴ Edycja – oznacza grupę uczestników CIS biorących udział w jednym cyklu szkoleń i zajęć z zakresu reintegracji społecznej i zawodowej.

i 21 w 2013 r.) wnioski MOPS realizującego w ramach projektu systemowego programu operacyjnego Kapitał Ludzki, projekt „Aktywizacja szansą rozwoju – edycja 2”. Wszyscy uczestnicy Centrum posiadali skierowanie do uczestnictwa w zajęciach Centrum wydane przez właściwe ośrodki pomocy społecznej.

(dowód: akta kontroli str.103, 122-131)

2.4. Prowadzone w badanym okresie przez CIS działania w ramach reintegracji społecznej i zawodowej odpowiadały działaniom wskazanym we wniosku o nadanie statusu centrum oraz w sprawozdaniach za lata 2011 – 2012 składanych Wojewodzie Warmińsko-Mazurskiemu. Działania te obejmowały:

- blok reintegracji zawodowej – szkolenia i kursy zawodowe, podnoszenie kwalifikacji, przekwalifikowania, praktyki zawodowe,
- blok reintegracji społecznej – zajęcia z psychologiem, doradztwo, dokształcanie ogólne z języka polskiego i matematyki itp.

W analizowanym okresie (w sześciu edycjach) w zajęciach uczestniczyło 186 osób. Według stanu na 31 marca 2013 r. w trakcie realizacji zajęć były 83 osoby, a zakończyło je 67 osób, w tym 13 osób w ramach edycji, która nie została zakończona. Spośród 154 osób uczestniczących w latach 2011 i 2012 w zajęciach w ramach reintegracji zawodowej i społecznej (część osób uczestniczyła w kilku formach zajęć), wszystkie osoby brały udział w szkoleniach zawodowych, 152 osoby w kursach podnoszących kwalifikacje, 136 - w nauce sposobu poszukiwania pracy (pisanie CV, komunikacja interpersonalna), 104 - w zajęciach z zakresu prowadzenia samodzielnej działalności gospodarczej lub spółdzielni socjalnej.

(dowód: akta kontroli str.13-41, 132-138)

We wniosku o nadanie statusu centrum na okres 2008-2013, podano m.in. że planowana liczba uczestników zajęć reintegracyjnych (przekwalifikowania lub podwyższenia kwalifikacji) wynosi 400 osób (80 osób rocznie). Działania obejmowały: kształcenie umiejętności do pełnienia ról społecznych, nabywanie umiejętności zawodowych oraz przekwalifikowanie do zawodu.

W sprawozdaniach do Wojewody za lata 2011 i 2012, wykazano m.in. że zajęcia w zakresie reintegracji zawodowej i społecznej rozpoczęło odpowiednio 76 i 78 osób, a uczestniczyło w nich ogółem odpowiednio 106 i 104 osoby (w tym osoby, które rozpoczęły udział w zajęciach w latach 2009–2010).

(dowód: akta kontroli str.13-41, 139-150)

Jak pisał Dyrektor CIS w sprawozdaniach wykazywano również osoby realizujące Indywidualny Program Zatrudnienia Socjalnego w ramach edycji szkoleniowych z lat wcześniejszych.

(dowód: akta kontroli str.119-121)

2.5. W analizowanym okresie Centrum kształciło osoby m.in. w zawodach:

- asystent osób starszych i niepełnosprawnych 94 osoby (35 w 2011 r., 34 w 2012 r. i 25 do 31.03. 2013),
- technolog robót wykończeniowych 17osób (5 w 2011 r., 12 w 2012 r.),
- pracownik gospodarczy 14 osób (9 w 2011 r., 4 w 2012 r. i 1 w 2013 r.),

Zajęcia praktyczne realizowane w ramach szkoleń zawodowych odbywały się na podstawie umów zawartych przez Dyrektora CIS z zakładami pracy

(szkoły, przedszkola, Domy Pomocy Społecznej, szpitale, restauracje itp.). W umowach tych ustalono m.in. że:

- zakład, jako organizator zajęć praktycznych zobowiązany jest do stworzenia niezbędnych warunków do zrealizowania programu reintegracji zawodowej,
- uczestnik sporządza w „dzienniczku stażu praktycznego” cotygodniowy zapis wykonywanych czynności i zadań, których wykonanie potwierdza organizator,
- świadczone przez uczestnika usługi na rzecz organizatora będą odpłatne i po skosztorysowaniu (uwzględnieniu dni nieobecności uczestnika lub wykonania dodatkowej pracy), płatne na konto CIS.

W badanym okresie zawarto łącznie 71 takich umów, z tego 33 w 2011 r., 24 – 2012 r., 14 w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str.151-159)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Izba zwraca uwagę, iż w przypadku organizacji praktyk zawodowych asystenta osób starszych i niepełnosprawnych, Centrum nie posiadało umów w tym zakresie.

Na podstawie umowy z dnia 22 grudnia 2011 r. zawartej pomiędzy Dyrektorem MOPS w Braniewie, a Dyrektorem CIS o świadczenie usług opiekuńczych, o których mowa w art. 50 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵, Centrum jako zleceniobiorca zobowiązało się do świadczenia m.in. następujących usług:

- pielęgnacji zleconych przez lekarza,
- zaspokajania podstawowych, codziennych potrzeb życiowych,
- podstawowej opieki higieniczno-sanitarnej,
- pomocy w utrzymaniu przez podopiecznych więzi ze środowiskiem,
- przygotowywania posiłków oraz utrzymywanie w czystości ich mieszkań,
- dokonywania zakupów, załatwiania spraw osobistych,
- wspierania psychologiczno-pedagogicznego i edukacyjno-terapeutycznego,
- zapewnienia kontaktów z otoczeniem,
- innych czynności wynikających z potrzeb stwierdzonych w środowisku.

Wg § 1 ust. 5 tejsze umowy wskazane wyżej usługi miały być wykonane przez pracowników CIS, posiadających kwalifikacje do wykonywania usług opiekuńczych.

(dowód: akta kontroli str.160-173)

W wyjaśnieniach Dyrektor podał, że umowa z MOPS była umową zawartą wg wzorca jakie zawierał MOPS z innymi podmiotami. Wyjaśnił, że spośród usług wskazanych wyżej umów CIS realizował jedynie zaspokajanie podstawowych, codziennych potrzeb życiowych, pomoc w utrzymaniu przez podopiecznych więzi ze środowiskiem, dokonywanie zakupów, załatwianie spraw osobistych, dokonywanie zakupów. Usługi te wykonywane były przez uczestników CIS w ramach wykonywanych przez nich praktyk.

(dowód: akta kontroli str.119-121)

Opis stanu
faktycznego

Profil szkoleń zawodowych realizowanych przez Centrum był zbieżny z zapotrzebowaniem na rynku pracy w Braniewie. Według informacji PUP, w badanym okresie najwięcej ofert pracy zgłoszonych z terenu powiatu braniewskiego i okolic dotyczyło takich zawodów jak:

- robotnik gospodarczy - 461 ofert w 2011 r., 507 w 2012 r., 243 do 31.03.2013 r.⁶
- opiekun osoby starszej odpowiednio 55, 37 i 7 ofert,
- robotnik budowlany - 49, 55 i 37.

(dowód: akta kontroli str.151, 174-182)

⁵ Dz. U. z 2011 r. nr 43, poz. 225 ze zm.

⁶ j.t. Dz. U. z 2013 r., poz. 182, ze zm.

2.6. W latach 2011–2013 Dyrektor CIS przedłużył o sześć miesięcy okres uczestnictwa w zajęciach łącznie 74 osobom, w tym 32 w 2011 r., 24 – w 2012 r. i 18 do 31 marca 2013 r. W każdym z tych przypadków:

- przedłużenia dokonano na wniosek uczestnika poparty stanowiskiem pracownika socjalnego Centrum,
- zawarto aneks do Indywidualnego Programu Zatrudnienia Socjalnego (IPZS) w zakresie przedłużenia okresu uczestnictwa w CIS.

Przedłużanie okresu realizacji IPZS uzasadniano głównie nieradzeniem sobie przez tych uczestników z realizacją zajęć, zwolnieniami lekarskimi, koniecznością wyrównania poziomu wiedzy i umiejętności.

(dowód: akta kontroli str.183-187)

2.7. W latach 2011–2013 (do końca marca) Dyrektor Centrum nie występował do PUP z wnioskiem o skierowanie uczestników i absolwentów do pracy w Centrum lub u wskazanego pracodawcy.

(dowód: akta kontroli str.188-189)

W wyjaśnieniach Dyrektor podał, że CIS samodzielnie, bez pośrednictwa PUP organizował praktyki w ramach reintegracji zawodowej, dlatego nie występował o skierowania do pracy uczestników CIS. Wskazał, że przyjęto, iż absolwenci Centrum będą osobiście zgłaszać się do PUP jako osoby poszukujące pracy.

(dowód: akta kontroli str.119-121)

2.8. Szczegółowe badanie dokumentacji 30 absolwentów Centrum (po 15 absolwentów z roku 2011 i 2012) wykazało m.in., że we wszystkich przypadkach:

- Sporządzono: kwestionariusz osobowy zawierający m.in. dane uczestnika oraz informacje o jego sytuacji osobistej, dokument potwierdzający przeprowadzenie rozmowy diagnostycznej, opinie - psychologa, doradcy zawodowego i instruktora zawodu w zakresie określenia kompetencji zawodowych, wraz z adnotacją o zakwalifikowaniu uczestnika do udziału w zajęciach CIS.
- Uczestnicy odbyli miesięczny okres próbny, pobierając w tym czasie świadczenie integracyjne w wysokości 50 % zasiłku dla bezrobotnych. Po okresie próbnym i pozytywnej opinii dyrektora CIS wszyscy uczestnicy otrzymali skierowania do udziału w CIS od właściwego dyrektora/kierownika ośrodka pomocy społecznej.
- Opracowano IPZS, który był zindywidualizowany i wskazywał osoby odpowiedzialne za jego realizację, tj. uczestnika, pracownika socjalnego CIS oraz instruktora zawodu. Zgodnie z przyjętym IPZS uczestnicy brali udział w dwóch blokach zajęć:
 - reintegracji zawodowej z kursami i szkoleniami (pracownik gospodarczy, technolog robót wykończeniowych, pracownik biurowy, asystent osób starszych i niepełnosprawnych, kucharz małej gastronomii, opiekun do dzieci, pracownik recyklingu),
 - reintegracji społecznej (zajęcia teoretyczne m.in. z zakresu: zagadnień z psychologii człowieka, profilaktyki uzależnień, ogólnych zasad BHP, nauki podstaw programu komputerowego word i zasad obsługi internetu, poradnictwa zawodowego).
- Na wniosek każdego uczestnika Dyrektor CIS, stosownie do art. 15 ust. 4 ustawy o zatrudnieniu socjalnym, przyznawał świadczenie integracyjne w wysokości zasiłku dla bezrobotnych.

- Po zakończeniu realizacji IPZS, uczestnicy otrzymali zaświadczenia potwierdzające uczestnictwo w zajęciach i umiejętności nabyte w ramach reintegracji społecznej i zawodowej z podaniem okresu realizacji programu integracji społecznej i zawodowej.

(dowód: akta kontroli str.190-221)

Analiza dwóch list wypłat za styczeń 2011 r. i styczeń 2012 r. wykazała, że we wszystkich 30 badanych przypadkach w okresie uczestnictwa w CIS wypłacano uczestnikom świadczenie integracyjne, w tym w 16 przypadkach, stosownie do treści art. 15 ust.7 ustawy o zatrudnieniu socjalnym zmniejszono świadczenie za każdy dzień nieusprawiedliwionej nieobecności uczestnika w zajęciach Centrum.

(dowód: akta kontroli str.222)

Żaden z uczestników nie otrzymał motywacyjnej premii integracyjnej, co wynikało jak podał Dyrektor CIS z braku środków finansowych przeznaczonych na ten cel.

(dowód: akta kontroli str. 119-121, 219-221)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że analiza dokumentacji ww. 30 absolwentów CIS wykazała, że nie prowadzono monitoringu ich losów na rynku pracy. Dopiero w trakcie niniejszej kontroli CIS zwrócił się pismem do PUP z zapytaniem o sytuację na rynku pracy jego absolwentów (co opisano w pkt. 3.2. niniejszego wystąpienia).

Tymczasem zgodnie z wnioskiem o nadanie statusu centrum na lata 2008-2013, po zakończeniu realizacji programu integracji CIS było zobowiązane do monitorowania przez 1 rok od chwili ukończenia IPZS, sytuacji absolwenta Centrum, a w przypadku nieradzenia sobie przez niego na rynku pracy, udzielenia mu nieodpłatnego wsparcia (doradztwo zawodowe, poradnictwo psychoterapeutyczne itp.).

(dowód: akta kontroli str.13-41, 219-221)

2.9. W latach 2011 – 2012 Centrum uzyskało na swoją działalność środki w łącznej wysokości 1.948,74 tys. zł, z tego: 1.478,60 tys. zł (75,9%) z Funduszu Pracy PUP, 25,24 tys. zł (1,3%) z budżetu Miasta Braniewa, 440,03 tys. zł (22,6%) pochodziła z własnej działalności, 4,9 tys. zł (0,2%) stanowiły odsetki od lokat bankowych.

(dowód: akta kontroli str.223-225)

2.10. Wydatki poniesione przez Centrum w latach 2011-2012 wyniosły ogółem 2.007,78 tys. zł, z tego 964,74 tys. zł w 2011 roku i 1.043,04 w 2012 roku.

Wynagrodzenia osobowe pracowników CIS wraz z pochodnymi stanowiły odpowiednio 18,4% i 20,8% poniesionych wydatków, a wynagrodzenia z tytułu umów cywilnoprawnych zawieranych z osobami nie będącymi pracownikami CIS – 3,9% i 0,8%. Wydatki rzeczowo-administracyjne stanowiły 1,7% i 0,9% ogółu wydatków.

Świadczenia integracyjne wypłacane uczestnikom CIS stanowiły 59,7% i 61,9%, a składki na ubezpieczenia społeczne od tych świadczeń– 16,3% i 15,6%.

CIS terminowo, tj. stosownie do wymogu art. 5 ust. 4 pkt. 2 ustawy o zatrudnieniu socjalnym przedstawiał Wojewodzie coroczne sprawozdania z działalności, w tym dotyczące zrealizowanych przychodów i wydatków.

(dowód: akta kontroli str.144, 150, 226-227)

Ustalone nieprawidłowości

- Stwierdzono, że sprawozdania z działalności za 2010 i 2011 r. kierowane do Wojewody były sporządzone w części finansowej nierzetelnie, tj. niezgodnie z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej, bowiem:

- ze sprawozdania za 2010 r. wynika, że na świadczenia integracyjne wraz ze składkami ZUS wydatkowano 719 tys. zł, podczas gdy z ewidencji księgowej wynika, że faktycznie wydatkowano na te świadczenia 657,0 tys. zł.
- wykazana w sprawozdaniu za 2011 r. kwota przychodów w wysokości 726 tys. zł była o 4,5 tys. zł większa w porównaniu do kwoty wykazanej w ewidencji księgowej (721,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str.139-144 i 228-233)

W wyjaśnieniach Dyrektor nie potrafił podać przyczyn rozbieżności pomiędzy sprawozdaniami, a ewidencją księgową. Wskazał, że księgowaniem na przełomie 2010/2011 r. zajmowała się poprzednia księgowa. Podał, że spowodowane to było jej niedopatrzeniem. Nie potrafił wskazać jej aktualnego miejsca pobytu. Główna księgowa również nie potrafiła podać przyczyn tych różnic. Podała, że spowodowane to było niedopatrzeniem poprzedniej głównej księgowej.

(dowód: akta kontroli str.119-121, 239-240)

- W księgach rachunkowych CIS, nie zachowano współmierności przychodów i związanych z nimi kosztów, ponieważ:
 - Otrzymałą z PUP zaliczkę na świadczenia integracyjne za grudzień 2010 r. (wraz z pochodnymi), w łącznej kwocie 62,2 tys. zł ujęto po stronie przychodów do 2010 r. Koszty związane z wypłatą ww. świadczeń ujęto natomiast w księgach w styczniu 2011 r.
 - Część otrzymanej z PUP zaliczki na ww. świadczenia za grudzień 2011 r. w kwocie 49,1 tys. zł ujęto po stronie przychodów do 2011 r., zaś koszty z nią związane zaksięgowano w styczniu 2012 r.

Było to niezgodne z art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (dalej: ustawa o rachunkowości)⁷.

(dowód: akta kontroli str.234-236)

W wyjaśnieniach Dyrektor CIS i Główna księgowa CIS podali, że rokiem obrotowym był rok kalendarzowy. Ponadto w wyjaśnieniach Dyrektor CIS i Główna księgowa CIS nie potrafiła wskazać przyczyn nie zachowania współmierności przychodów i związanych z nimi kosztów w grudniu 2010 r. i 2011 r.. Podali, że księgowaniem na przełomie 2010/2011 r. zajmowała się poprzednia księgowa. Główna księgowa wskazała, że spowodowane to było niedopatrzeniem poprzedniej księgowej, a nieprawidłowe księgowanie na przełomie 2011/2012 r. spowodowane było jej niedopatrzeniem.

(dowód: akta kontroli str.119-121, 239-240)

- W badanym okresie w CIS nie opracowano i nie przyjęto zasad (polityki) rachunkowości, co było niezgodne z wymogiem art. 4 ust. 1 w związku z art. 10 ustawy o rachunkowości.

(dowód: akta kontroli str.237-238)

W wyjaśnieniach Dyrektor podał, że spowodowane to było niedopatrzeniem.

(dowód: akta kontroli str.241-242)

2.11. W latach 2011 – 2012 CIS otrzymało dotacje z budżetu Gminy Braniewo oraz Miasta Braniewa w łącznej wysokości 25,24 tys. zł (z tego: 13,38 tys. zł w 2011 r. i 11,86 tys. zł w 2012 r.). Szczegółowa analiza dotacji uzyskanej z Miasta Braniewa (9,36 tys. zł) w 2012 roku, wykazała że środki te zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem oraz prawidłowo rozliczone.

(dowód: akta kontroli str.243-249)

⁷ j.t. Dz. U. z 2013 r. poz.330ze zm.

2.12. W analizowanym okresie Centrum, nie korzystało ze środków UE.

(dowód: akta kontroli str.223)

2.13. Centrum nie zlecało podmiotom zewnętrznym prowadzenia zajęć w ramach reintegracji społecznej i zawodowej.

(dowód: akta kontroli str. 250)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania CIS dotyczące opracowania IPZS adekwatnych do potrzeb uczestnika CIS, realizacji szkoleń i zajęć, przeprowadzania szkoleń zawodowych zbieżnych z potrzebami lokalnego rynku pracy, wypłacania (we właściwej wysokości) świadczeń integracyjnych osobom uprawnionym.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. Centrum realizowało w latach 2011–2013 (I kwartał) sześć edycji zajęć i szkoleń (jedną w latach 2011/2012, dwie w latach 2011/2013, dwie w latach 2012/13 i jedną rozpoczętą w 2013 r.). Zajęcia rozpoczęło łącznie 186 osób (76 w 2011 r. 78 w 2012 r. i 32 w 2013 do 30 marca), w tym 76 w ramach trzech edycji zakończonych do 31 marca 2013 r., spośród których 54 osoby (71%) ukończyły zajęcia z wynikiem pozytywnym.

Wszyscy uczestnicy Centrum, którzy brali udział w trzech zakończonych edycjach byli długotrwale bezrobotni, a ponadto wśród nich znajdowały się także osoby należące do grupy:

- niepełnosprawnych – sześć osób, z tego cztery osoby ukończyły zajęcia,
- uzależnionych od alkoholu – pięć osób, z tego trzy ukończyły zajęcia,
- zwolnionych z zakładów karnych – cztery osoby, z tego jedna ukończyła zajęcia,
- bezdomnych – cztery osoby, w tym jedna ukończyła zajęcia.

(Dowód: akta kontroli str.78-91, 101-102)

3.2. W latach 2011–2013 (I kwartał) CIS nie prowadził monitorowania skuteczności ekonomicznego usamodzielnienia swoich absolwentów. Jak wyjaśnił pracownik socjalny odpowiedzialny za realizację programów reintegracyjnych, monitoring nie był prowadzony ze względu na zbyt małą liczbę pracowników zajmujących się ww. zagadnieniami. Dopiero w trakcie kontroli NIK w dniu 9 maja 2013 r. CIS zwróciło się do Powiatowego Urzędu Pracy w Braniewie o udostępnienie informacji dotyczącej statusu na rynku pracy absolwentów Centrum w latach 2008-2013 (I kwartał).

(Dowód: akta kontroli str.92-94)

3.3. Przyjęte we wniosku z 28 kwietnia 2008 r. o nadanie statusu centrum, wskaźniki skuteczności w latach 2008–2013 zakładały m.in.

- przekwalifikowanie lub podwyższenie kwalifikacji 400 osób,
- usamodzielnienie ekonomiczne - 250 osób. Jak wyjaśnił Dyrektor CIS w ww. wniosku wystąpił błąd edytorski i prawidłowa liczba uczestników usamodzielnionych ekonomicznie powinna wynosić 25.

Analiza dokumentacji wykazała, że w latach 2011–2013 (I kwartał) w zajęciach przekwalifikowania oraz podwyższenia kwalifikacji uczestniczyło 186 osób, z tego 54 osoby ukończyły zajęcia z wynikiem pozytywnym, 110 osób kontynuuje zajęcia. Centrum nie posiadało danych dotyczących liczby absolwentów, którzy usamodzielnili się ekonomicznie, co opisano w pkt. 3.2. niniejszego wystąpienia.

(Dowód: akta kontroli str.13-41, 95)

Opis stanu faktycznego

3.4. Spośród 76 uczestników trzech edycji zajęć zakończonych w latach 2011–2013, ogółem 22 osoby zaprzestały realizacji programu Centrum, w tym 14 osób w 2011 r. i osiem w 2012 r. Powodem zaprzestania realizacji programu było w:

- 16 przypadkach oświadczenie uczestnika o odstąpieniu od realizacji programu – w tym 10 w 2011 r. i 6 w 2012 r.,
- pięciu przypadkach trwale opuszczenie zajęć CIS przez uczestnika, w tym trzy w 2011 r. i dwa w 2012 r.,
- jednym przypadku (w 2011 r.) uporczywe naruszanie przez uczestnika postanowień programu, uniemożliwiające jego dalszą realizację

Analiza dokumentacji dziewięciu osób, które zaprzestały realizacji programu z powodów określonych w art. 13 ust. 4 ustawy o zatrudnieniu socjalnym, wykazała, że Centrum w sposób prawidłowy dokonało rekrutacji tych osób na uczestnika zajęć. Osoby te przeszły bowiem pozytywnie okres próbny, a przeprowadzona diagnoza sytuacji kandydata nie wskazywała na brak motywacji kandydata, czy też na jego trudności adaptacyjne.

(Dowód: akta kontroli str.96-97)

Ustalone nieprawidłowości

W analizowanych przypadkach, w których uczestnicy zaprzestali realizacji IPZS z powodu trwałego opuszczania zajęć w Centrum, nie zostali oni powiadomieni przez Dyrektora CIS w formie pisemnej o skreśleniu z listy uczestników Centrum. Tymczasem, jak wynika z art. 13 ust. 4a i 4b ustawy o zatrudnieniu socjalnym, decyzje w sprawie zaprzestania realizacji programu podejmuje kierownik Centrum, a uczestnikami przysługuje skarga do sądu administracyjnego.

(Dowód: akta kontroli str.96-97)

Wyjaśniając przyczyny nie wydawania ww. decyzji w formie pisemnej Dyrektor wskazał, że przyczyną tego stanu rzeczy była zbyt mała liczba pracowników Centrum („Dyrektor sam musiałby wypisywać decyzje i wręczać je uczestnikom”). Informacja o zaprzestaniu realizacji IPZS przez danego uczestnika Centrum była przekazywana odpowiednim Ośrodkom Pomocy Społecznej oraz do PUP.

(Dowód: akta kontroli str.98-99)

Opis stanu faktycznego

3.5. W latach 2011 – 2013 (do końca I kwartału) spośród 200 osób, które złożyły wnioski dotyczące uczestnictwa w CIS, 14 osób nie ukończyło miesięcznego okresu próbnego, o którym mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o zatrudnieniu socjalnym, z tego siedem osób naruszyło regulamin CIS i siedem zrezygnowało na własną prośbę, w tym cztery osoby uzasadniły to podjęciem pracy.

(Dowód: akta kontroli str.100)

3.6. Centrum w okresie objętym kontrolą nie monitorowało losów absolwentów poszczególnych edycji. Nie zasięgało również pisemnych informacji z PUP w zakresie ich statusu na rynku pracy (co opisanej w pkt 3.2).

(Dowód: akta kontroli str.92-94)

3.7. Na podstawie danych Powiatowego Urzędu Pracy, Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej oraz Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, dotyczących 30 absolwentów CIS objętych badaniem (opisanym w pkt. 2.8.) stwierdzono, że:

- 14 osób (wg stanu na dzień 15 maja 2013 r.) było zarejestrowanych jako bezrobotne,
- trzy osoby pobierały w okresie objętym kontrolą zasiłek dla bezrobotnych, a 10 - stypendium,
- 17 osób korzystało w badanym okresie z pomocy społecznej, w tym wszyscy z zasiłku okresowego lub celowego, 14 osób z dożywiania w szkole oraz dwie otrzymały środki na zakup opału.

(Dowód: akta kontroli str.)

**Opis stanu
faktycznego**

3.8. Wydatki Centrum wyniosły ogółem 964,7 tys. zł w 2011 r. i 1.043 tys. zł w 2012 r. W tym okresie Centrum ukończyło odpowiednio 25 osób i 29 osób.

(Dowód: akta kontroli str.)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych z nieprawidłowości skuteczność działań Centrum z uwagi na wysoki odsetek osób pozytywnie kończących zajęcia (71%) w okresie do 31 marca 2013 r.

IV. Wnioski

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

- 1) Dostosowanie liczebności grup szkoleniowych do wymogów wynikających z zapisów art. 11 ust. 3 ustawy o zatrudnieniu społecznym.
- 2) Wydawanie przez Dyrektora CIS decyzji w sprawie zaprzestania realizacji programu w przypadkach określonych w art. 13 ust. 4 pkt 1 i 2 ww. ustawy.
- 3) Rzetelne sporządzanie sprawozdań z działalności CIS kierowanych do Wojewody Warmińsko-Mazurskiego.
- 4) Przyjęcie i stosowanie zasad (polityki) rachunkowości.
- 5) Podjęcie działań w celu zapewnienia współmierności przychodów i związanych z nimi kosztów danego okresu sprawozdawczego.

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

**Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania
wniosków**

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

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

....., dnia

miejsowość

data

Kontroler
Wojciech Dąbrowski
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Kontroler
Leszek Żywucki
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis