



**Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marek Zająkała**

Warszawa, dnia września 2010 r.

**Pani
Jolanta Fedak
Minister
Pracy i Polityki Społecznej**

KPZ-4110-01-01/2010
R/10/002

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej kontrolę rozpoznawczą w zakresie funkcjonowania systemu aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych i biernych zawodowo w ramach przedsiębiorczości społecznej.

W związku z kontrolą, której wyniki zostały przedstawione w protokole kontroli podpisanym w dniu 04 sierpnia 2010 r., stosownie do art. 60 ust. 1 ustawy o NIK, przekazuję Pani Minister niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie z uchybieniami ocenia działania Ministra Pracy i Polityki Społecznej w kontrolowanym zakresie. Ocenę uzasadniają poniższe ustalenia kontroli.

Zgodnie z aktualnie obowiązującym stanem prawnym² do podmiotów przedsiębiorczości społecznej zalicza się centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej oraz spółdzielnie socjalne. Centra i kluby integracji społecznej są instytucjami przygotowującymi osoby bezrobotne oraz osoby zagrożone wykluczeniem społecznym do podejmowania własnych, indywidualnych decyzji o podjęciu działalności gospodarczo-społecznej w formule spółdzielczej. Spółdzielnie socjalne stanowią natomiast praktyczną sferę działalności gospodarczej.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (Dz. U. Nr 122, poz. 1143 ze zm.), ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.), ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. Nr 96, poz. 873 ze zm.), ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. Nr 94, poz. 651 ze zm.).

1. Według sprawozdań zbiorczych dotyczących działalności centrów integracji społecznej, przekazywanych przez wojewodów corocznie do MPiPS³, w 2009 r. funkcjonowało 67 centrów (2008 r. – 59 centrów, 2007 r. – 53 centra). Przychody finansowe centrów wyniosły odpowiednio: 2009 r. – 32,1 mln zł, 2008 r. – 1,9 mln zł, 2007 r. – 1,2 mln zł. W 2009 r. w strukturze zrealizowanych przychodów największy udział stanowiły środki pochodzące z budżetów gmin – 10,1 mln zł (31,4 %)⁴, z innych źródeł (w tym np. z Europejskiego Funduszu Społecznego) – 8,2 mln zł (25,4 %)⁵, z Funduszu Pracy – 7,2 mln zł (22,3 %)⁶ oraz z prowadzenia własnej działalności – 4,7 mln zł (14,7 %)⁷. W 2007 r. głównym źródłem przychodów były środki pochodzące z EFS – 83,3 %.

W 2009 r. w ramach reintegracji zawodowej i społecznej prowadzonej przez centra integracji społecznej⁸ zajęcia ukończyło ogółem 2.765 osób (na 5.951 osób uczestniczących), z których 697 osób (25,2 %) usamodzielniało się ekonomicznie. Z kolei w 2008 r. – 2.553 osoby (na 5.030 uczestniczących), z których 718 osób (28,1 %) usamodzielniało się ekonomicznie.

Zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, gminy lub organizacje pozarządowe prowadzące reintegrację zawodową i społeczną mogą prowadzić kluby integracji społecznej. Od wejścia w życie powyższej ustawy brak jest rozwiązań prawnych odnoszących się do obowiązku prowadzenia rejestrów klubów integracji społecznej oraz przekazywania sprawozdań statystyczno-finansowych. Ponadto brak jest obowiązku monitorowania realizacji zadań wynikających z powyższej ustawy.

W konsekwencji MPiPS nie posiada wiedzy odnośnie liczby działających w kraju klubów integracji społecznej, liczby zatrudnionych w nich osób, rodzaju świadczonych usług, wielkości otrzymanych środków finansowych, a także wykorzystania przez nie dostępnych ulg i uprawnień. Informacje o klubach integracji społecznej, jakimi dysponuje Ministerstwo, pochodzą ze sprawozdań z realizacji od 2006 r. projektów konkursowych w ramach resortowego programu pt.: „Aktywne formy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu”, w których uczestniczyły kluby lub instytucje je tworzące.

Według ekspertów Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i OECD, centra i kluby integracji społecznej stały się ważnym ogniwem sieci podmiotów ekonomii społecznej. W 2008 r. istniało około 400 klubów integracji społecznej⁹.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela wyjaśnień Sekretarza Stanu w MPiPS Pana Jarosława Dudy, iż otrzymywane od wojewodów sprawozdania z działalności centrów integracji społecznej, a także sprawozdania z realizacji resortowych programów dostarczają

³ W trybie art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym.

⁴ 2008 r. – 0,4 mln zł (21,4 %).

⁵ 2008 r. – 0,5 mln zł (27,7 %).

⁶ 2008 r. – 0,5 mln zł (27,7 %).

⁷ 2008 r. – 0,4 mln zł (23,0 %).

⁸ Zakres usług realizowanych przez centrum integracji społecznej określony został w art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym.

⁹ Raport na temat Polski pt.: „Poprawa potencjału integracji społecznej na poziomie lokalnym poprzez ekonomię społeczną”, grudzień 2009 r. – raport powstały w ramach wspólnego projektu Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR) oraz Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD).

informacji, są wystarczające do określania polityki społecznej prowadzonej przez ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego w kontekście usług reintegracji społecznej i zawodowej.

2. Począwszy od 2006 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej realizował Program pn.: „Wspieranie rozwoju spółdzielczości socjalnej”¹⁰. Głównym celem Programu było utrzymanie systemu doradczo-finansowego dla nowo tworzonych oraz funkcjonujących spółdzielni socjalnych. Środki finansowe na realizację Programu w latach 2006-2009 zapisane były każdego roku w części budżetowej 44 – Zabezpieczenie społeczne. Formułą realizacyjną Programu był corocznie ogłaszany konkurs na organizację i prowadzenie Ośrodków Wsparcia Spółdzielni Socjalnych (OWSS). Zakres merytoryczny zadań wykonywanych przez każdy OWSS obejmował działalność doradczą oraz wsparcie finansowe udzielane bezpośrednio dla spółdzielni socjalnych.

Przykładowo w 2008 r. działało 14 OWSS, a w 2009 r. – 13 OWSS. Na realizację Programu w 2008 r. wydatkowano 1,2 mln zł (przyznane dotacje wyniosły od 35 tys. zł do 130 tys. zł), a w 2009 r. 1,1 mln zł (przyznane dotacje wyniosły od 45 tys. zł do 215 tys. zł). OWSS, poza doradztwem i profesjonalną pomocą, udzielały spółdzielniom socjalnym wsparcia finansowego w formie grantów, których maksymalna kwota nie przekraczała 20 tys. zł.

Poprzez realizację zadań tego Programu resortowego udało się stworzyć w kraju system doradczo-informacyjny (OWSS) w obszarze problematyki spółdzielczości socjalnej – wysoko oceniany m. in. przez ekspertów OECD. Ponadto MPiPS pozyskało informacje o spółdzielniach socjalnych, które następnie zostały wykorzystane w pracach nad nowelizacją ustawy o spółdzielniach socjalnych¹¹. Wprowadzone zmiany ustawowe były istotne dla spółdzielczości socjalnej¹².

Ustalono, że MPiPS zaprzestało w 2010 r. kontynuacji resortowego Programu „Wspieranie rozwoju spółdzielczości socjalnej”, pomimo, że w „Informacji o stanie i kierunkach rozwoju w Polsce przedsiębiorczości społecznej”¹³ z lutego 2008 r., jak i w „Sprawozdaniu z realizacji zadań ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach

¹⁰ W 2005 r. realizowano Program pn.: „Promocja ekonomii społecznej oraz spółdzielni socjalnych, jako formy przeciwdziałania bezrobociu.”.

¹¹ Wprowadzonych ustawą z dnia 7 maja 2009 r. o zmianie ustawy o spółdzielniach socjalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 91, poz. 742).

¹² Rozszerzono katalog podmiotów, które mogą zakładać spółdzielnię socjalną, zmieniono proporcje pomiędzy osobami zagrożonymi wykluczeniem a pozostałymi członkami spółdzielni, dopuszczono także możliwość tworzenia spółdzielni socjalnej przez osoby nie będące osobami zagrożonymi wykluczeniem. Wprowadzono możliwość tworzenia spółdzielni socjalnych także przez organizacje pozarządowe, jednostki samorządu terytorialnego oraz kościelne osoby prawne. Dopuszczono możliwość tworzenia rad nadzorczych w spółdzielniach liczących mniej niż 15 członków. Umożliwiono zatrudnianie członków spółdzielni nie tylko na podstawie spółdzielczej umowy o pracę, lecz także na podstawie umowy o pracę nakładczą, umowy zlecenia lub umowy o dzieło. Wydłużony został okres refundowania składek ZUS.

¹³ Opracowanie MPiPS przygotowane na posiedzenie Podkomisji Stałej ds. Współpracy z Organizacjami Pozarządowymi w dniu 27 lutego 2008 r.

socjalnych”¹⁴ z maja 2008 r., wśród najważniejszych działań Ministra PiPS na lata 2008-2013 wskazano m.in. potrzebę kontynuacji powyższego programu resortowego. Odnosnie OWSS postulowano dalsze kontynuowanie tej formuły oraz utrzymania podstawowego profilu działania ośrodków – wsparcie dla początkowego okresu funkcjonowania każdej spółdzielni socjalnej.

Według wyjaśnień Sekretarza Stanu w MPiPS Pana J. Dudy, realizowana od kilku lat formuła (edukacyjno-promocyjna) Programu „Wspieranie rozwoju spółdzielczości socjalnej” wymaga zmian i przeorientowania priorytetów. Jednocześnie pojawiły się nowe źródła finansowania rozwoju i działalności tego typu przedsięwzięć w ramach funduszy europejskich. Stąd decyzja o zaprzestaniu kontynuacji tego Programu. Zostanie zaproponowana nowa forma wspierania działalności spółdzielczości socjalnej w ramach PO FIO. Ponadto w Priorytecie IV Rozwój przedsiębiorczości społecznej zainicjowany zostanie konkurs pn.: „Pilotaż w zakresie wsparcia ekonomii społecznej” – jego zadaniem będzie wspieranie lokalnych podmiotów trzeciego sektora, w tym spółdzielni socjalnych.

W ramach projektów Europejskiego Funduszu Społecznego powstają również w regionach Ośrodki Wsparcia Ekonomii Społecznej (OWES)¹⁵.

NIK nie kwestionuje potrzeby zmiany formuły wspierania przez MPiPS spółdzielczości socjalnej, nie mniej jednak brak dalszej kontynuacji Programu „Wspieranie rozwoju spółdzielczości socjalnej”, w tym działalności OWSS, do czasu wprowadzenia przez resort nowych form pomocy, może skutkować zmniejszeniem wsparcia doradczo – informacyjnego dla spółdzielni socjalnych.

Ponadto, zdaniem NIK, odejście od finansowania OWSS w ramach ww. resortowego programu zamknęło Ministerstwu możliwość pozyskiwania informacji o spółdzielniach socjalnych i oceny tej formy przeciwdziałania bezrobociu.

Zarządzeniem Nr 141 Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 2008 r. powołany został Zespół do spraw Rozwiązań Systemowych w Zakresie Ekonomii Społecznej. Zespół jest organem pomocniczym Prezesa RM. Przewodniczącym Zespołu został Sekretarz Stanu w MPiPS Pan J. Duda. Do zadań Zespołu należy m.in. przygotowanie projektu strategii rozwoju ekonomii społecznej, opracowanie propozycji rozwiązań prawno-instytucjonalnych oraz finansowych w obszarze funkcjonowania podmiotów ekonomii społecznej, przygotowanie rekomendacji w obszarze promocji i monitoringu wypracowanych rozwiązań. Dotychczas Zespół zebrał się czterokrotnie.

Zdaniem NIK, przepisy ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym, a także ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych, odgrywają istotne znaczenie w procesie reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Podmioty powołane do udzielania pomocy w tym systemie powinny w sposób właściwy spełniać swoje funkcje. Monitoring funkcjonowania obydwu ustaw, w ocenie NIK,

¹⁴ Realizacja postanowień art. 20 ustawy o spółdzielniach socjalnych.

¹⁵ Raport MRR i OECD z grudnia 2009 r. Program Operacyjny Kapitał Ludzki zakłada ustanowienie co najmniej 40 OWES w celu stworzenia ogólnokrajowej sieci wsparcia dla ekonomii społecznej.

umożliwi MPiPS z jednej strony efektywniejsze udzielanie wsparcia finansowo–doradczego w zakresie rozwoju podmiotom z obszaru ekonomii społecznej, a z drugiej strony umożliwi przeprowadzenie modyfikacji prawno – ekonomicznych w tej dziedzinie działalności. Aktualnie MPiPS nie posiada pełnej wiedzy odnośnie działalności spółdzielni socjalnych i klubów integracji społecznej, przez co, zdaniem NIK, MPiPS nie może w sposób prawidłowy kreować strategii rozwoju wobec podmiotów funkcjonujących w obszarze ekonomii społecznej.

3. Uregulowania w zakresie zakładania spółdzielni socjalnych, prowadzenia przez nie działalności, łączenia oraz ich likwidacji, szczegółowo określa ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych. Spółdzielnie socjalne, podobnie jak pozostałych przedsiębiorców, ujmuje się w ewidencji Krajowego Rejestru Sądowego (KRS)¹⁶. Według danych MPiPS uzyskanych z KRS, w 2009 r. zarejestrowanych było około 200 spółdzielni socjalnych.

W art. 20 ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych Rada Ministrów zobowiązana została do przedstawienia Sejmowi RP w terminie do dnia 30 czerwca 2008 r. sprawozdania z działania ustawy za okres od dnia jej wejścia w życie do dnia 31 grudnia 2007 r. Zapis ten zobowiązywał jedynie do jednorazowego przeprowadzenia monitoringu ustawy. Aktualnie, z uwagi na obowiązujący stan prawny, nie jest on przez MPiPS prowadzony.

Minister PiPS, realizując powyższą dyspozycję, w maju 2008 r. przygotował „Sprawozdanie z realizacji zadań ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych”. Na podstawie ww. monitoringu¹⁷ ustalono m.in., że w latach 2005-2006¹⁸ powstało około 70 spółdzielni socjalnych, a pod koniec 2007 r. w KRS zarejestrowanych było ich już 139. Działalność gospodarcza spółdzielni koncentrowała się w 88 % na usługach rynkowych, a w 12 % na działalności wytwórczej. W grupie założycieli spółdzielni socjalnych – 10 % posiadało ukończone zajęcia reintegracji społecznej i zawodowej w centrach integracji społecznej. Ponieważ większość spółdzielni socjalnych liczyła mniej niż 15 osób nie były w nich wybierane rady nadzorcze. Tylko w przypadku 20 % spółdzielni socjalnych zatrudnieni byli tzw. fachowcy – osoby o specjalnościach technicznych lub posiadające przygotowanie do prowadzenia np. księgowości.

W latach 2008-2010 (I półrocze) źródłem informacji o działalności spółdzielni socjalnych były Ośrodki Wsparcia Spółdzielni Socjalnych (OWSS), utworzone ze środków budżetu państwa w ramach Programu resortowego pn.: „Wspieranie rozwoju spółdzielczości socjalnej”.

¹⁶ Zob. art. 6 ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych.

¹⁷ Wykorzystano opinie, uwagi i sugestie z wojewódzkich urzędów pracy, regionalnych ośrodków polityki społecznej, organizacji pozarządowych oraz spółdzielni socjalnych.

¹⁸ Pierwsze dwa lata funkcjonowania ustawy.

Z Programu Operacyjnego Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (PO FIO) w 2009 r., w ramach projektów realizowanych w zakresie ekonomii społecznej, dotacje otrzymało 10 spółdzielni socjalnych w kwocie ogółem 524,9 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli krytycznie ocenia fakt, iż MPiPS nie posiada informacji o przebiegu realizacji zadań wynikających z ustawy o spółdzielniach socjalnych. Resort nie dysponuje wiedzą odnośnie tego, jak obecnie rozwija się spółdzielczość socjalna w Polsce, jakie przynosi ona efekty w procesie reintegracji społecznej i zawodowej, np. które z obszarów działalności przynoszą zysk, a które są deficytowe oraz jakie trudności natury organizacyjno-prawnej występują przy zakładaniu i prowadzeniu tego typu działalności. Ministerstwo nie posiada nawet informacji o liczbie zatrudnionych w tej formie osób oraz dynamice zatrudnienia, co jest istotne zwłaszcza w okresie pogorszenia koniunktury gospodarczej i ograniczeniach w zatrudnieniu.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia podjęcie przez MPiPS działań zmierzających do rozpoczęcia inicjatywy legislacyjnej, polegającej na wprowadzeniu do ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych zapisów o obowiązku powtarzalnego okresowego monitoringu ww. ustawy, wzorem rozwiązań przyjętych w znowelizowanej ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹⁹.

4. Art. 9b ust. 1²⁰ znowelizowanej ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wprowadził obowiązek utworzenia, wyodrębnionego w ramach powiatowego urzędu pracy (PUP), centrum aktywizacji zawodowej (CAZ). Ponadto ustawodawca wprowadził w ust. 2 możliwość tworzenia i prowadzenia w PUP, we współpracy z samorządem gminnym, lokalnych punktów informacyjno-konsultacyjnych (LPIK). Wyodrębnienie CAZ w ramach PUP ma za zadanie poprawienie jakości działań podejmowanych na rzecz aktywnego pośrednictwa pracy. Ma także usprawnić dostęp do usług i instrumentów rynku pracy, zgodnie z celami określonymi w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw²¹ uruchomienie CAZ w PUP powinno nastąpić z dniem 1 stycznia 2010 r. Ponadto do końca 2010 r. utworzenie CAZ i LPIK, na wniosek starosty zaopiniowany przez radę powiatu, jest dofinansowywane ze środków Funduszu Pracy - do wysokości 80 % kosztów ich utworzenia, nie więcej niż 80-krotność przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w kwartale bezpośrednio poprzedzającym finansowanie tych kosztów.

¹⁹ Dz. U. Nr 96, poz. 873 ze zm. Zob. art. 50a dodany przez art. 1 pkt 43 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 28, poz. 146).

²⁰ Dodany przez art. 1 pkt 8 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2009 r. Nr 6, poz. 33) z dniem 1 lutego 2009 r.

²¹ Dz. U. Nr 69, poz. 415.

Ustalono, że ze środków FP w 2009 r. na utworzenie CAZ i LPIK wydatkowano ogółem 6,6 mln zł, a w 2010 r.²² 21,1 mln zł. Dokonana w trakcie kontroli analiza 4 przypadków prawidłowości udzielonych dofinansowań nie wykazała nieprawidłowości.

Przedstawiając Pani Minister powyższe oceny, uwagi i ustalenia, Najwyższa Izba Kontroli, działając na podstawie art. 60 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Kontynuowanie działań zmierzających do rozpoczęcia inicjatywy legislacyjnej wprowadzającej do ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych zapisów o obowiązku powtarzalnego okresowego monitoringu ww. ustawy, a także podjęcie takich samych prac wobec ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym.
2. Pilne wdrożenie resortowego projektu monitorującego funkcjonowanie spółdzielni socjalnych w Polsce oraz uruchomienie wsparcia ze strony MPiPS dla tych podmiotów.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pani Minister, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, informacji o sposobie wykorzystania przekazanych uwag i wykonania wniosków bądź o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub o przyczynach niepodjęcia takich działań.

Stosownie do art. 61 ust. 2 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Pani Minister prawo zgłoszenia do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały Kolegium NIK.

²² Stan na dzień 26 lipca 2010 r.