

**Adriana Politaj, Andrzej Koza**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## **CENTRA INTEGRACJI SPOŁECZNEJ I ICH EFEKTYWNOŚĆ W PROCESIE REINTEGRACJI SPOŁECZNEJ I ZAWODOWEJ OSÓB MARGINALIZOWANYCH**

---

**Streszczenie:** Celem niniejszego opracowania jest próba prezentacji działalności Centrów Integracji Zawodowej oraz ocena skuteczności ich działań w zakresie reintegracji społecznej osób marginalizowanych. Posłużono się metodami, takimi jak: analiza i krytyka aktów prawnych, analiza i krytyka literatury, analiza statystyczna. Centra Integracji Społecznej stanowią od 2004 r. jedną z głównych instytucji, w ramach których dokonuje się reintegracji społecznej i zawodowej osób marginalizowanych ze względu na długotrwałe bezrobocie. W trakcie prowadzonych przez te instytucje programów osoby bezrobotne długotrwałe uczą się zawodu, zaradności życiowej i powrotu do pełni życia społecznego i zawodowego. W latach 2007-2010 liczba centrów zwiększyła się z 53 do 70. W tym okresie w wyniku prowadzonych w tych instytucjach działań reintegracyjnych usamodzielniono ponad 2900 osób. Głównym źródłem finansowania Centrów Integracji Społecznej w całym okresie objętym analizą były środki publiczne pochodzące z budżetów gmin, Funduszu Pracy i Unii Europejskiej. W latach 2007-2010 działające w Polsce centra zgromadziły łącznie 121 mln zł, co dawało średnio 44,5 tys. zł na jedną osobę usamodzielnioną ekonomicznie. Centra nie spełniają swojej funkcji ze względu na małą skuteczność w zakresie doprowadzenia do pełnego usamodzielnienia ekonomicznego uczestników. Problemem są relatywnie wysokie koszty utrzymania tego typu instytucji i coraz mniejsze zainteresowanie samorządów ich tworzeniem i finansowaniem. Z drugiej strony coraz większego znaczenia nabierają kluby integracji społecznej, które wykonują podobne działania i są tańsze w utrzymaniu.

**Słowa kluczowe:** bezrobocie, wykluczenie, reintegracja.

### **1. Wstęp**

Problem osób marginalizowanych z powodu bezrobocia jest ciągle aktualny i dotyczy znacznej części społeczeństwa Unii Europejskiej. W 27 krajach członkowskich w 2010 r. stopa bezrobocia długotrwałego wyniosła 4% i w stosunku do 2008 r. zwiększyła się o 1,5%. W 2010 r. ponad 23 mln osób pozostawało bez pracy, w tym dłużej niż 12 miesięcy było 9,6 mln obywateli Unii Europejskiej aktywnych zawodowo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Dane: [Employment and Social... 2012].

W końcu 2010 r. w Polsce w ewidencji urzędów pracy zarejestrowanych było 1 954,7 tys. osób bezrobotnych, w tym 568,7 tys. osób pozostawało bez pracy powyżej 12 miesięcy od momentu zarejestrowania się. Stopa bezrobocia długotrwałego wyniosła 3,3%, a bezrobocie ogółem 9,6%. W skali całego 2010 r., przy wzroście bezrobocia ogółem o 3,3%, liczba pozostających bez pracy ponad rok zwiększyła się o 16,3%<sup>2</sup>.

Bezrobocie długotrwałe jest pod wieloma względami bardzo niebezpieczne i szkodliwe dla gospodarki i społeczeństwa. Oprócz tego, że osoby bezrobotne przez długi czas otrzymują pomoc finansową ze strony państwa i stanowią balast dla gospodarki, to również bardzo trudno jest wyrwać takie osoby z bezrobocia. W wielu wypadkach osoby długotrwałe bezrobotne nie reagują na bodźce ekonomiczne, bazując na niestabilnych dochodach z pracy dorywczej, pomocy z opieki społecznej czy też instytucji charytatywnych. Bodaj największym problemem w przypadku bezrobotnych długotrwałe jest pogodzenie się z takim stanem rzeczy i przyjęcie apatycznych w stosunku do otoczenia postaw. Osoby takie nie są podatne na argumenty finansowe i możliwość poprawy statusu społecznego. Zasklepiają się bowiem we własnym gronie osób bezrobotnych i nie wykazują chęci wyjścia z takiego stanu.

Problemy bezrobocia długotrwałego dotyczą dziś wiele grup społecznych. Do grup tych należą m.in.: osoby niepełnosprawne, osoby uzależnione od alkoholu, narkotyków czy innych środków odurzających, osoby bezdomne, osoby opuszczające zakłady karne, uchodźcy realizujący indywidualne programy integracyjne, osoby chore psychicznie czy też ofiary przemocy w rodzinie. Bardzo często przechodzą one w stan bierności zawodowej i w konsekwencji usuwane są na margines życia społecznego i ekonomicznego.

Współczesna polityka państwa na rynku pracy oparta na tradycyjnych aktywnych programach jak dotąd wykazuje małą skuteczność w przypadku tych grup społecznych. Standardowe narzędzia aktywnej polityki rynku pracy tracą swoje walory w zetknięciu z tą subpopulacją bezrobotnych, nie oferują bowiem odpowiednich do jej możliwości działań oraz wydają się dla jej przedstawicieli zbyt mało atrakcyjne. Osoby wykluczone społecznie i ekonomicznie z powodu długotrwałego bezrobocia mają olbrzymie problemy z powrotem na rynek pracy i pełną reintegracją społeczną oraz ekonomiczną. Klasyczne instrumenty polityki rynku pracy, takie jak szkolenia, przekwalifikowania czy też różne formy zatrudnienia dotowanego, nie są skuteczne w przypadku wyżej wymienionych osób będących poza rynkiem pracy, często od wielu lat. Mając utrwalony taki status, nie reagują one na realizowane przez służby zatrudnienia instrumenty rynku pracy i nie są skłonne do powrotu do zasobów siły roboczej.

Coraz częściej dostrzega się konieczność wykorzystywania, odmiennych od dotychczas stosowanych przez publiczne służby zatrudnienia, instrumentów rynku pracy. Jednym z takich instrumentów są Centra Integracji Zawodowej (CIS), które z

---

<sup>2</sup> Dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej – Departamentu Rynku Pracy.

założenia mają wypełnić istniejącą lukę w procesie aktywizacji zawodowej i reintegracji społecznej osób marginalizowanych.

Celem niniejszego opracowania jest próba prezentacji działalności Centrów Integracji Zawodowej oraz ocena ich efektywności w zakresie reintegracji społecznej osób marginalizowanych.

## **2. Centra Integracji Społecznej – podstawy prawne, organizacja i gospodarka finansowa**

Próby modyfikacji działań na rzecz powrotu do normalnego życia społecznego i ekonomicznego osób bezrobotnych długotrwale prowadzone są w całej Unii Europejskiej od przynajmniej kilkunastu lat. Kraje tzw. starej Unii, dostrzegając fiasko rozbudowanych systemów opieki społecznej i nadmiernego paternalizmu, utrwalających w przeszłości pasywne postawy osób bezrobotnych, przystąpiły z początkiem XXI wieku do ich zastępowania programami aktywizującymi, opartymi na gospodarce kapitalistycznej i indywidualizacji programów [Borghi, van Berkel 2007, s. 354]. W poszczególnych krajach przyjęto podobne rozwiązania w zakresie aktywizacji zawodowej osób długotrwale bezrobotnych, oparte na zwiększeniu udziału władz lokalnych, prywatnych podmiotów oraz instytucji samopomocy i organizacji trzeciego sektora. Zwiększono też nacisk na realizację programów opartych na zasadzie świadczenie za pracę i dostosowanie systemu kształcenia do potrzeb i możliwości rynków pracy. W ten nurt wpisują się również instrumenty aktywizacji długotrwale bezrobotnych, takie jak zatrudnienie socjalne, treningi i szkolenia oraz płatne staże u pracodawców.

Polska, korzystająca z doświadczeń innych krajów w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu z powodu długotrwałego bezrobocia, jeszcze przed przystąpieniem do Unii Europejskiej stopniowo modyfikowała swoją politykę społeczną i politykę rynku pracy. Zaczęły pojawiać się nowe instrumenty mające aktywizować takie osoby. Przykładem mogą być spółdzielnie socjalne oraz centra i kluby integracji społecznej.

CIS-y powołano do życia w 2003 r. jako instytucje działające na rzecz osób niemogących odnaleźć się we współczesnym życiu społecznym i ekonomicznym. Podstawy prawne działania CIS stanowi Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym<sup>3</sup> oraz Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>4</sup>. Zgodnie z art. 3 ustawy o zatrudnieniu socjalnym CIS realizuje reintegrację zawodową i społeczną przez: kształcenie umiejętności pozwalających na odgrywanie ról społecznych i osiągnięcie pozycji społecznych dostępnych osobom niepodlegającym wykluczeniu społecznemu, nabywanie umiejętności zawodowych oraz przyuczenie do zawodu, przekwalifikowanie lub podwyższanie

<sup>3</sup> DzU 2003, nr 122, poz. 1143 z późn. zm.

<sup>4</sup> DzU 2004, nr 99, poz. 1001 z późn. zm.

kwalifikacji zawodowych, naukę planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem, zwłaszcza przez możliwość osiągnięcia własnych dochodów przez zatrudnienie lub działalność gospodarczą, uczenie umiejętności racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami pieniężnymi.

Centrum, na zasadach określonych w ustawie, może być tworzone przez: jednostkę samorządu terytorialnego w formie jednostki budżetowej bądź samorządowego zakładu budżetowego. Również organizatorem CIS mogą być organizacje pozarządowe, kościelne osoby prawne i spółdzielnie socjalne. Centrum utworzone przez organizację pozarządową działa w formie jednostki wyodrębnionej organizacyjnie i finansowo w sposób zapewniający należyłą identyfikację pod względem określenia przychodów, kosztów i wyników, z uwzględnieniem przepisów o rachunkowości. Status CIS przyznaje wojewoda na wniosek założyciela na 5 lat.

Finansowanie CIS-ów jest zależne od rodzaju organizatora i formy organizacyjnej, w której działa. W przypadku, gdy centrum utworzyła jednostka samorządu terytorialnego, zgodnie z zapisem art. 221 ust. 1 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>5</sup>, głównym źródłem finansowania są dotacje celowe z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, która powołała CIS, dochodów własnych z tytułu prowadzonej w ramach reintegracji zawodowej działalności: wytwórczej, handlowej lub usługowej (z wyłączeniem działalności polegającej na wytwarzaniu wyrobów przemysłu paliwowego, tytoniowego, spirytusowego, winiarskiego, piwowarskiego i handlu nimi oraz wyrobów z metali szlachetnych albo z udziałem tych metali)<sup>6</sup>. CIS-y mogą także zasilać swoje budżety ze środków Unii Europejskiej.

W przypadku CIS tworzonego przez organizację pozarządową źródłami finansowania (oprócz tych, z których korzystają CIS-y założone przez jednostki samorządu terytorialnego) są zasoby instytucji tworzącej pochodzące ze zbiorów, darowizn lub innych źródeł, dotacji na pierwsze wyposażenie pochodzącej z dochodów własnych gminy przeznaczonych na realizację gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz innych dochodów własnych jednostki samorządu terytorialnego. Utworzenie CIS może być również finansowane z dotacji na pierwsze wyposażenie pochodzącej z dochodów własnych samorządu województwa przeznaczonych na realizację wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Kwota dotacji gminy w przypadku, gdy instytucją tworzącą jest organizacja pozarządowa, jest ustalana jako iloczyn kwoty określonej uchwałą rady gminy oraz liczby uczestników zajęć reintegracji zawodowej i społecznej prowadzonych w centrum i liczby pracowników centrum i wypłacana co miesiąc przez okres działalności

<sup>5</sup> DzU 2009, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

<sup>6</sup> Działalność wytwórcza, handlowa i usługowa, o której mowa w art. 9 ust. 1 ustawy o zatrudnieniu socjalnym, nie jest działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów Ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (DzU 2010, nr 220, poz. 1447 i nr 239, poz. 1593) i może być prowadzona jako statutowa działalność odpłatna pożytku publicznego w rozumieniu przepisów o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

centrum. Kwota dotacji nie może przekroczyć kwoty stanowiącej równowartość kosztów działalności centrum, pomniejszonej o przychód uzyskany ze swojej działalności.

Kwota dotacji jednostki samorządu terytorialnego, w przypadku gdy instytucją tworzącą jest jednostka samorządu terytorialnego, jest ustalana jako iloczyn kosztów realizacji reintegracji zawodowej i społecznej w przeliczeniu na jednego uczestnika oraz liczby uczestników zajęć reintegracji zawodowej i społecznej prowadzonych w CIS i liczby pracowników centrum, pomniejszonej o przychód uzyskany z prowadzonej działalności, i określana corocznie przez organ właściwy jednostki samorządu terytorialnego.

Marszałek województwa na zasadach określonych w porozumieniu zawartym z instytucją tworzącą może przyznać centrum dotację na pierwsze wyposażenie oraz dotację na działalność przez pierwsze 3 miesiące z dochodów własnych samorządu województwa przeznaczonych na realizację wojewódzkiego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Dotacja marszałka województwa na pierwsze wyposażenie może być przeznaczona na: przystosowanie pomieszczeń przeznaczonych na reintegrację zawodową i społeczną do potrzeb uczestników zajęć, wyposażenie pomieszczeń oraz przygotowanie stanowisk pracy, w tym zakup maszyn i urządzeń niezbędnych do prowadzenia działalności. Ponadto dotacja marszałka może być przeznaczona na zakup surowców, materiałów i narzędzi niezbędnych do rozpoczęcia działalności.

Środki finansowe na działalność CIS-ów są przeznaczane na: wypłatę uczestnikom zajęć w centrum świadczeń integracyjnych<sup>7</sup> oraz motywacyjnej premii integracyjnej<sup>8</sup>, zakup materiałów, energii, usług niezbędnych do działalności, opłaty za najem lokalu i remonty pomieszczeń użytkowanych przez centrum, podatki opłacane przez centrum, wynagrodzenia pracowników centrum i pochodne tych wynagrodzeń, wydatki przewidziane na realizację reintegracji zawodowej i społecznej oraz niezbędną obsługę działalności centrum w tym zakresie, opłaty za szkolenia pracowników centrum związane z działalnością centrum, wydatki na posiłki dla uczestników oraz inne wydatki centrum.

### **3. Działalność Centrów Integracji Społecznej na rzecz reintegracji społecznej i zawodowej osób wykluczonych**

Działalność CIS-ów skierowana jest przede wszystkim do osób bezdomnych realizujących indywidualny program wychodzenia z bezdomności, uzależnionych od alkoholu (po zakończeniu programu psychoterapii w zakładzie leczenia odwykowego), uzależnionych od narkotyków lub innych środków odurzających (po zakończeniu programu terapeutycznego w zakładzie opieki zdrowotnej), chorych

<sup>7</sup> W wysokości odpowiadającej 50% kwoty zasiłku dla bezrobotnych.

<sup>8</sup> Do kwoty odpowiadającej 20% kwoty świadczenia integracyjnego.

psychicznie, w rozumieniu przepisów o ochronie zdrowia psychicznego, długotrwale bezrobotnych w rozumieniu przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zwalnianych z zakładów karnych, mających trudności w integracji ze środowiskiem, uchodźców realizujących indywidualny program integracji, osób niepełnosprawnych. Warunkiem uczestnictwa w programach CIS-ów jest podleganie wykluczeniu społecznemu oraz brak samodzielności w zaspokojeniu swoich podstawowych potrzeb życiowych oraz znajdowanie się w sytuacji powodującej ubóstwo oraz uniemożliwiającej uczestnictwo w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym. Programy realizowane przez CIS-y są skierowane szczególnie do ww. osób, które nie mają stałych źródeł dochodów, takich jak: zasiłek dla bezrobotnych, zasiłek przedemerytalny, świadczenie przedemerytalne, renta strukturalna, renta z tytułu niezdolności do pracy, emerytura, nauczycielskie świadczenie kompensacyjne.

Proces naboru uczestników programów reintegracyjnych jest prowadzony wielotorowo. Do CIS można trafić na własny wniosek lub na wniosek: zakładu lecznictwa odwykowego, powiatowego centrum pomocy rodzinie, ośrodka pomocy społecznej, organizacji pozarządowej lub klubu integracji społecznej, za zgodą tej osoby lub jej przedstawiciela ustawowego. Wymagane jest jednak skierowanie z właściwego ośrodka pomocy społecznej lub w przypadku osoby długotrwale bezrobotnej – właściwego urzędu pracy.

Kierownik centrum przyjmuje osobę skierowaną do centrum po podpisaniu z nią indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego, w uzgodnieniu z kierownikiem ośrodka pomocy społecznej właściwego dla miejsca zamieszkania lub pobytu tej osoby. Pierwszeństwo w skierowaniu do centrum mają osoby zamieszkałe w gminach, na terenie których zostało utworzone centrum.

Programy realizowane przez CIS-y mają wzbudzić motywację wśród uczestników programów do aktywnego poszukiwania pracy przez kształcenie umiejętności pozwalających na odgrywanie ról społecznych i osiąganie pozycji społecznych dostępnych osobom niepodlegającym wykluczeniu społecznemu. Oprócz tego celem realizowanych programów w tego typu instytucjach jest pozyskiwanie przez uczestników centrów umiejętności zawodowych oraz przyuczenie do zawodu, przekwalifikowanie lub podwyższanie kwalifikacji zawodowych. Równie ważnym celem działalności CIS jest przekazywanie swoim uczestnikom wiedzy na temat planowania życia i zaspokajania potrzeb własnym staraniem, zwłaszcza przez możliwość osiągnięcia własnych dochodów przez zatrudnienie lub działalność gospodarczą oraz uczenie umiejętności racjonalnego gospodarowania posiadanymi środkami pieniężnymi.

Centra realizują swoje programy w formie warsztatów i szkoleń, umożliwiających zdobycie lub podwyższenie kwalifikacji zawodowych. Organizują także praktyki i staże. W szczególnych przypadkach – również indywidualne programy zatrudnienia socjalnego, dopasowane do możliwości i umiejętności uczestnika, oraz udział w grupach wsparcia, grupach samopomocowych, zajęciach terapeutycznych, umożliwiających zdobywanie praktycznych, „życiowych” umiejętności, ułatwiających



rozwiązywanie problemów osobistych i rodzinnych, wzmacniających motywację do zmiany własnego losu i umożliwiających codzienne funkcjonowanie w społeczeństwie. Wszystkie te zajęcia realizowane są w ramach indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego, który może trwać do 11 miesięcy (w uzasadnionych przypadkach do 17 miesięcy)<sup>9</sup>.

Działania CIS na rzecz osób wykluczonych realizowane są etapami. Pierwszy etap polega na wyborze uczestników do zajęć na podstawie złożonego do CIS wyniku o przyjęcie do centrum.

Strategia wyboru uczestników do zajęć opiera się na pewnych zasadach, tj. selekcji pozytywnej polegającej na wyborze osób, które rokowały osiągnięcie najlepszych rezultatów; selekcji negatywnej, w której wybiera się osoby i ich rodziny znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji, oraz braku selekcji, czyli przyjmowaniu wszystkich zgłaszających się i zgłaszanych [Chodura 2007, s. 105]. Po dokonaniu wyboru uczestników CIS realizowana jest reintegracja społeczna, następnie reintegracja zawodowa, a w ostatnim etapie zatrudnienie wspierane. Po zakończeniu programu reintegracji społecznej i zawodowej uczestnik może być skierowany do pracy [Kietlińska 2010, s. 169-170].

Absolwent CIS, a w uzasadnionych przypadkach osoba także przed zakończeniem uczestnictwa, jednak nie wcześniej niż po 6 miesiącach uczestnictwa w nich, na wniosek kierownika centrum, pracownika socjalnego i uczestnika, a w przypadku uczestnictwa w klubie integracji społecznej – na wniosek pracownika socjalnego, może zostać skierowany przez powiatowy urząd pracy do pracy u pracodawcy lub w CIS, jeżeli prowadzi działalność. Ponadto absolwenci CIS mogą podjąć wspólną działalność gospodarczą w formie spółdzielni socjalnej. Skierowanie do podjęcia tego typu działalności reintegracyjnej odbywa się na podstawie umowy zawartej między starostą właściwym dla siedziby centrum lub gminy, organizacji pozarządowej lub kościelnej osoby prawnej a pracodawcą, w której to umowie pracodawca zobowiązuje się do zatrudnienia skierowanego uczestnika lub uczestniczącego w klubie integracji społecznej przez okres nie krótszy niż 12 miesięcy. Starosta z kolei zobowiązuje się do refundowania pracodawcy części wypłaconego tej osobie wynagrodzenia przez pierwszych 12 miesięcy, w wysokości nieprzekraczającej: 100% zasiłku dla bezrobotnych wraz ze składką na ubezpieczenia społeczne – w pierwszych 3 miesiącach, 80% zasiłku dla bezrobotnych wraz ze składką na ubezpieczenia społeczne w 3 kolejnych miesiącach oraz 60% zasiłku dla bezrobotnych wraz ze składką na ubezpieczenia społeczne w następnych 6 miesiącach.

Wyżej wymienione kwoty i zasady refundacji stosuje się również w przypadku skierowania uczestnika do pracy w centrum. Refundacji dokonuje starosta ze środków Funduszu Pracy w okresach miesięcznych, na podstawie wniosku pracodawcy, w terminie 30 dni od dnia jego złożenia.

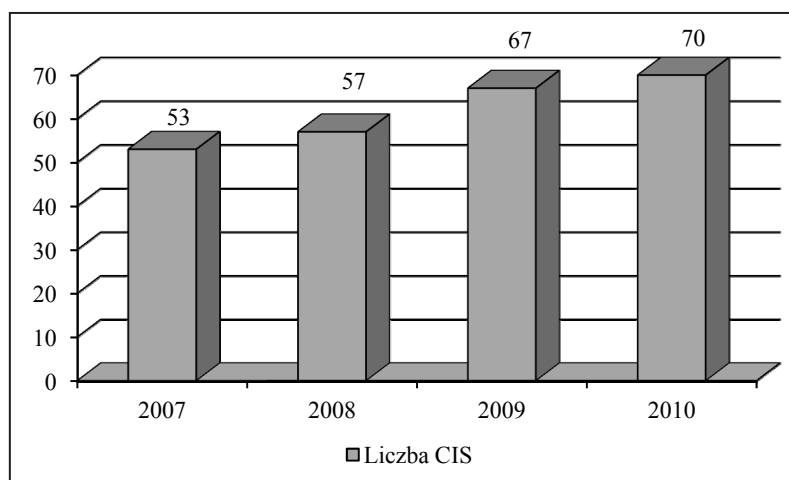
---

<sup>9</sup> Opracowanie własne na podstawie: [Koral 2009, s. 2-3].

W przypadku podjęcia działalności w formie spółdzielni socjalnej przysługują uprawnienia, o których mowa w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Między innymi osoby będące absolwentami CIS i zarejestrowane jako bezrobotne mogą otrzymać: jednorazowo środki z Funduszu Pracy na podjęcie działalności gospodarczej: w wysokości nieprzekraczającej 4-krotnej wysokości przeciętnego wynagrodzenia na każdego członka – założyciela spółdzielni socjalnej oraz 3-krotnej wysokości przeciętnego wynagrodzenia na każdego członka przystępującego do już istniejącej spółdzielni socjalnej, refundację składek na ubezpieczenie społeczne przez 24 miesiące od dnia zatrudnienia oraz w połowie wysokości przez kolejne 12 miesięcy [Politaj 2011, s. 128-136].

#### 4. Efekty działań Centrów Integracji Społecznej na rzecz reintegracji osób wykluczonych społecznie i ekonomicznie

W latach 2007-2010 liczba CIS systematycznie rosła (rys. 1). W 2007 r. było ich 53, natomiast w końcu 2009 r. wojewodowie w swoich sprawozdaniach wykazali 67 takich jednostek działających na rzecz integracji społecznej osób wykluczonych społecznie lub zagrożonych takim wykluczeniem [Najwyższa Izba Kontroli 2010, s. 15-19]. W 2010 r. takich instytucji działało 70, w ciągu trzech lat zatem ich liczba zwiększyła się o 17, czyli o 69%<sup>10</sup>.



Rys. 1. Liczba Centrów Integracji Zawodowej w Polsce w latach 2007-2010

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Najwyższa Izba Kontroli 2010, s. 15-19; Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej – Departament Pomocy i Integracji Społecznej 2011, s. 6].

<sup>10</sup> Według danych zawartych w raporcie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej – Departamentu Pomocy i Integracji Społecznej na temat Instytucji Aktywnej Integracji Społecznej i Zawodowej – Centra Integracji Społecznej w 2010 r., Warszawa, lipiec 2011, s. 6.



W CIS-ach w 2007 r. pracowało 601 osób, a trzy lata później o 179 osób mniej (tab. 1). Z wyjątkiem roku 2008 liczba uczestników centrów systematycznie rosła. W 2007 r. było ich 5194, natomiast w 2010 r. 6744 osoby, czyli o 1550 osób więcej. Zatem zwiększyła się średnia liczba uczestników przypadających na jednego pracownika CIS. W 2007 r. było to średnio 8,6 osoby, a w 2010 r. prawie 16 osób.

**Tabela 1.** Liczba pracowników i uczestników CIS w Polsce w latach 2007-2010

| Rok  | Liczba zatrudnionych osób | Liczba uczestników CIS | Liczba osób, które ukończyły program CIS | Liczba uczestników CIS usamodzielnionych ekonomicznie |
|------|---------------------------|------------------------|--|---|
| 2007 | 601                       | 5194                   | 2431                                     | 659   |
| 2008 | 486                       | 5030                   | 2553                                     | 718   |
| 2009 | 378                       | 5617                   | 2765                                     | 697   |
| 2010 | 422                       | 6744                   | 3234                                     | 844   |

Źródło: [Najwyższa Izba Kontroli 2010, s. 15-19; Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej – Departament Pomocy i Integracji Społecznej 2011, s. 6].

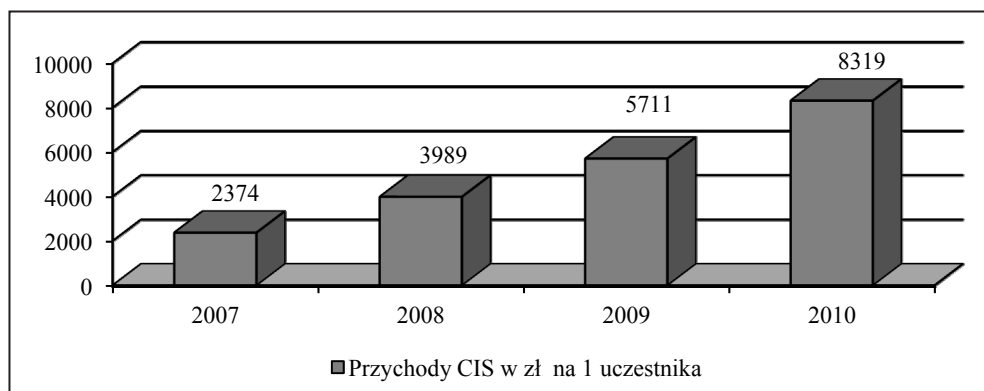
Działania reintegracyjne CiS w całym analizowanym okresie cechowała mała skuteczność. W 2007 r. cały program ukończyło 2431 spośród 5194 osób, które zaczęły proces reintegracji w ramach CIS-ów, czyli niecałe 47% osób dojrzało do końca programu. W tymże roku jedynie 659 osób usamodzielniało się ekonomicznie (12,7% osób, które zaczęły pobyt w CiS-ach, a 27,1% z grona, które ukończyły pełny program).

W 2010 r. efektywność działań na rzecz reintegracji była nieco gorsza. Z grona 6744 osób, które rozpoczęły reintegrację przez CIS-y, cały program ukończyło niecałe 48%, tj. 3234 osoby. Główny cel działalności CIS, tj. usamodzielnienie ekonomiczne absolwentów, zrealizowały 844 osoby, zatem 26% osób, które ukończyły cykl szkoleń, a 12,5% wszystkich, którzy przystąpili do procesu reintegracji społecznej i zawodowej w ramach CIS.

Działalność CIS-ów i proces usamodzielnienia ekonomicznego osób wykluczonych społecznie i zawodowo były dosyć kosztownym przedsięwzięciem. W całym okresie objętym analizą, tj. w latach 2007-2010, CIS-y gromadziły pokaźne kwoty. Realizacja działań tych instytucji pochłaniała z roku na rok coraz większe sumy pieniędzy. Również w przeliczeniu na jednego uczestnika CIS kwoty te systematycznie, i to dość gwałtownie, rosły (rys. 2).

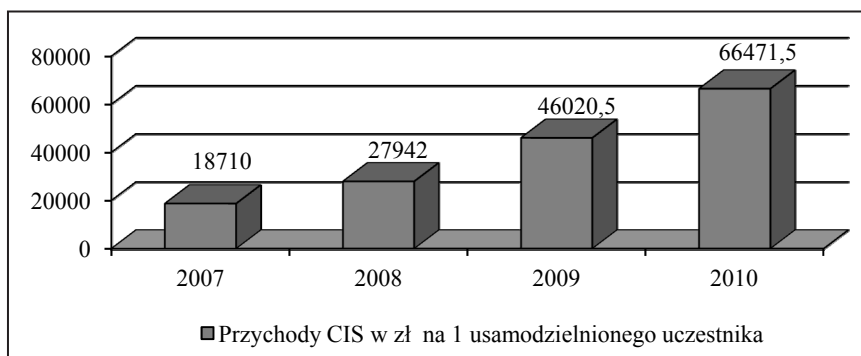
W 2007 r. na jednego uczestnika CIS-y zgromadziły przeciętnie 2374 zł, a w ciągu kolejnych trzech lat kwota ta była trzyipółkrotnie większa – wynosiła 8319 zł. Jeszcze bardziej niekorzystnie wypada przeliczenie zgromadzonych środków finansowych przez centra na jedną osobę usamodzielnioną ekonomicznie. W 2007 r. centra zgromadziły przeciętnie 18 710 zł (rys. 3). W 2011 r. była to już kwota 66 471,5 zł.

Biorąc pod uwagę tylko takie zestawienie kwot przychodów centrów oraz liczby uczestników, którzy usamodzielnili się ekonomicznie w trakcie pobytu lub po za-



**Rys. 2.** Przychody CIS na jednego uczestnika w Polsce w latach 2007-2010

Źródło: obliczenia własne na podstawie: [Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej – Departament Pomocy i Integracji Społecznej 2011, s. 6].



**Rys. 3.** Przychody CIS na jednego usamodzielnionego ekonomicznie uczestnika w Polsce w latach 2007-2010

Źródło: obliczenia własne na podstawie: [Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej – Departament Pomocy i Integracji Społecznej 2011, s. 6].

kończeniu szkolenia, można dojść do wniosku, że funkcjonowanie tego typu instytucji jest ekonomicznie nieefektywne.

Koszty wypłacanych zasiłków dla bezrobotnych czy też świadczeń z pomocy społecznej byłyby kilkakrotnie mniejsze. Należy jednak dodać, że centra zatrudniały pracowników i w ten sposób zmniejszały bezrobocie w Polsce, odciążając finansowo budżet państwa i budżety gmin<sup>11</sup>. W CIS-ach zatrudnienie znajdowali zarówno

<sup>11</sup> W 2010 r. przychody z działalności stanowiły niewiele ponad 12,1% ogółu przychodów centrów. Przychody z budżetu gmin, Funduszu Pracy i funduszy Unii Europejskiej stanowiły aż ponad 84% wszystkich przychodów CIS-ów.

pracownicy szkolący, jak i sami absolwenci programów. Należy również zwrócić uwagę, iż w latach 2009-2010 spadło zainteresowanie tworzeniem tego typu instytucji, pomimo rozszerzenia możliwości ich tworzenia na powiaty i województwa. Z pewnością zadecydowała o tym pogarszająca się sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego, z których środków głównie finansowano CIS-y oraz przekształcenie centrów z zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych, w których formie głównie występowały do 2010 r., w jednostki budżetowe.

## 5. Podsumowanie

Problem reintegracji społecznej i zawodowej osób bezrobotnych długotrwale pozostaje w Polsce ciągle nierozwiązany. Ta bodaj najtrudniejsza z punktu widzenia efektywności kierowanych do niej programów przeciwdziałania bezrobociu subpopulacja bezrobotnych ciągle stanowi pokaźną grupę osób.

Funkcjonowanie CIS-ów w kontekście efektywności ich działania na rzecz przywrócenia do normalnego życia społecznego i usamodzielnienia ekonomicznego osób wykluczonych społecznie i ekonomicznie należy ocenić krytycznie. Instytucje te, gromadzące coraz większe środki finansowe, pochodzące głównie ze źródeł publicznych, nie osiągają spektakularnych efektów w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej osób bezrobotnych długotrwale. W latach 2007-2010 CIS-y uzyskały przychody (głównie ze źródeł publicznych) na łączną kwotę blisko 121 mln złotych. Wydatkowanie tych kwot pozwoliło centrom doprowadzić do usamodzielnienia ekonomicznego 2918 osób. Średnio koszt usamodzielnienia jednej osoby, która uczestniczyła w programach, wyniósł więc prawie 44,5 tys. zł. Jak z tego wynika, była to chyba najdroższa forma działań aktywizujących osoby bezrobotne.

W opinii autorów niniejszego artykułu sama idea prowadzenia działań reintegracyjnych osób długotrwale bezrobotnych, które przez ten stan zostały zepchnięte na margines życia społecznego i ekonomicznego, jest słuszna. Natomiast trudno jest zaakceptować wydatki sięgające nawet 66 tys. zł na osiągnięcie pełnego efektu reintegracji społecznej i zawodowej jednej osoby długotrwale bezrobotnej<sup>12</sup>. Należy również dodać, że istniejące kluby integracji społecznej, odgrywające podobną rolę do centrów, są wielokrotnie tańsze w utrzymaniu. Stąd też zdecydowanie większe zainteresowanie tworzeniem tego typu instytucji przez gminy i działające w ich strukturach ośrodki pomocy społecznej oraz organizacje pozarządowe. W dobie coraz większych cięć budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w związku ze skutkami kryzysu gospodarczego i nakładaniem na nie coraz większych zadań bez przekazywania im dodatkowych środków finansowych idea reintegracji społecznej i zawodowej w ramach CIS-ów będzie stopniowo zanikać. Ten ciekawy i sprawdzony w wielu krajach sposób aktywizacji zawodowej i społecznej osób długotrwale bezrobotnych w Polsce – w dotychczasowej formule – nie ma szans istnienia.

---

<sup>12</sup> W 2010 r. CIS-y dysponowały kwotą prawie 66,5 tys. zł na jednego uczestnika, który usamodzielniał się ekonomicznie.

## Literatura

- Borghi V., Berkel R., *Individualised service provision in an era of activation and new governance*, „International Journal of Sociology and Social Policy” 2007, vol. 27, nr 9/10.
- Chodura P., *Centrum Integracji Społecznej jako podmiot gospodarki społecznej i rozwoju lokalnego*, [w:] *Przedsiębiorstwo społeczne w rozwoju lokalnym*, Zeszyt Gospodarki Społecznej nr 2, Warszawa 2007.
- Employment and Social Situation Quarterly Review: December 2011, European Commission, Brussels, 10 January 2012, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7293&langId=en>.
- Kietlińska K., *Rola trzeciego sektora w społeczeństwie obywatelskim*, Difin, Warszawa 2010.
- Koral J., *Podmioty Ekonomii Społecznej nr 2*, Centra Integracji Społecznej, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2009.
- Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej – Departament Pomocy i Integracji Społecznej, Raport: Instytucje Aktywnej Integracji Społecznej i Zawodowej – *Centra Integracji Społecznej w 2010 r.*, Warszawa, lipiec 2011.
- Najwyższa Izba Kontroli, *Raport z kontroli funkcjonowania systemu aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych i biernych zawodowo w ramach przedsiębiorczości społecznej*, NIK, Warszawa 2010.
- Politaj A., *Sposoby dofinansowania spółdzielni socjalnych w Polsce ze środków publicznych*, VII MIĘDZYNARODOWA KONFERENCJA NAUKOWA UWARUNKOWANIA RYNKOWE ROZWOJU MIKRO- I MAŁYCH PRZEDSIĘBIORSTW „MIKROFIRMA 2011”, Systemy finansowania i oceny, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 637, Seria: Ekonomiczne Problemy Usług nr 62, Szczecin 2011.

### **CENTRES OF SOCIAL INTEGRATION AND THEIR ROLE IN THE PROCESS OF SOCIAL AND PROFESSIONAL REINTEGRATION OF MARGINALIZED PERSONS**

**Summary:** The aim of this study is an attempt to present the activities of the centers of social integration, and the assessment of the effectiveness of their activities in the field of social reintegration of marginalized persons due to long-term unemployment. Methods: analysis and criticism of legal instruments, analysis and criticism of literature and statistical analysis. Social integration centers are one of the main institutions since 2004, within which social and employment reintegration of the marginalized persons takes place because of long-term unemployment. During these programs the long-term unemployed learn certain professions, resourcefulness and try to return to a full social and professional life. In the period of 2007-2010 the number of centers increased from 53 to 70 of such kind of institutions. During this period, as a result of the activities carried out in these institutions, more than 2900 of the long-term unemployed became economically independent. The main source of financing social integration centers throughout the whole analyzed period, was public money from the budgets of districts, Labour Fund and the European Union Funds. In the years 2007-2010 in Poland, the centers collected a total of 121 million zlotys, which gave an average of 17.5 thousand zlotys per an independent person. The centers do not fulfill their role because of low effectiveness in terms of bringing the participants to full economic independency. The main problem of these centers is the relatively high cost of maintaining this type of institution and much smaller interest of local government in their development and financing. From another point of view, clubs of social integration, which conduct similar activities and absorb less funding become more and more important.

**Keywords:** unemployment, exclusion, reintegration.