



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR – 4101-07-01/2013
P/13/111

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50
lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/13/111 – Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób powyżej 50. roku życia

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler Paweł Matuszak, główny specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 84987 z dnia 15 kwietnia 2013 r.

[Dowód: akta kontroli str. 1]

Jednostka kontrolowana Powiatowy Urząd Pracy w Legnicy ul. Andersa 2, 59-220 (dalej: „Urząd” lub „PUP”).

Kierownik jednostki kontrolowanej Teresa Pasternak - Dyrektor PUP od 1 czerwca 2004 r.

[Dowód: akta kontroli str. 171-172]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna opisowa

W latach 2010-2012 Urząd należycie wykonywał ustawowe zadania związane z aktywizacją zawodową bezrobotnych powyżej 50. roku życia. W sposób rzetelny rozpoznano potrzeby lokalnego rynku pracy. Prawdłowo diagnozowano zapotrzebowanie na zawody, specjalności i kierunki szkoleń. Właściwie realizowano formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych, takie jak: staże, szkolenia i roboty publiczne, przyznawanie środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy. Jednak zatrudnienie tak aktywizowanych bezrobotnych następowało głównie na okres od trzech do sześciu miesięcy, co nie sprzyjało trwałemu ich wyjściu z bezrobocia. Stwierdzona nieprawidłowość dotyczyła stosowania kryteriów wyboru instytucji szkolących bezrobotnych indywidualnie i grupowo, bez pisemnego uregulowania wewnętrznymi unormowaniami, tj. wbrew postanowieniom § 74 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy¹ (dalej: „rozporządzenie MPIPS ws. standardów”).

Ponadto NIK zwraca uwagę na: [1] przeznaczanie na aktywizację osób powyżej 50. roku życia w latach 2010-2012 środków finansowych w mniejszym udziale niż odsetek tych osób w łącznej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych; [2] ujmowanie w umowach zapisów warunkujących uznanie wywiązania się beneficjentów środków na podjęcie działalności gospodarczej od uzyskania konkretnych kwot przychodów w określonym czasie, aczkolwiek zmierzało do weryfikacji prowadzenia działalności gospodarczej przez beneficjenta tych środków, niemniej nie w pełni odzwierciedlało obowiązujący stan prawny, gdyż art. 353¹ ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny² ustala zasadę równości stron umowy przy zachowaniu swobody jej zawierania, art. 6 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³ zasadę swobody prowadzenia działalności gospodarczej, w tym jej zakończenia, a art. 2 tejże ustawy nie przewiduje konieczności uzyskania określonej kwoty obrotu gospodarczego do uznania działalności za działalność gospodarczą; [3] brak

¹ Dz. U. Nr 177, poz. 1193 ze zm.

² Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

³ Dz. U. z 2010r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.

pisemnych unormowań w odniesieniu do zasad oceny wniosków instytucji i przedsiębiorców organizujących staże oraz roboty publiczne i prace interwencyjne dla bezrobotnych, co w ostateczności prowadziło do oceny wniosków według innych kryteriów niż deklarowane wcześniej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja zadań w zakresie aktywizacji zawodowej i łagodzenia skutków bezrobocia osób powyżej 50. roku życia

Urząd, jako samodzielna powiatowa jednostka organizacyjna, w latach 2010-2012 realizował zadania promocji zatrudnienia, łagodzenie skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych i poszukujących pracy, na terenie gmin wchodzących w skład powiatu legnickiego.

1.1. Ogólne informacje o bezrobociu

Opis stanu
faktycznego

Według stanu na 31 grudnia lat 2010, 2011 i 2012 liczba zarejestrowanych w Urzędzie bezrobotnych wynosiła odpowiednio 7.622, 8.353 i 8.679, a bezrobotnych powyżej 50. roku życia odpowiednio 2.128 (27,9% zarejestrowanych bezrobotnych), 2.339 (28,0%) i 2.409 (27,8%), w tym długotrwale bezrobotnych było odpowiednio 689 (43,9% bezrobotnych powyżej 50. roku życia), 934 (39,9%) i 961 (39,9%). Analiza danych wskazuje m.in., że w badanych latach liczba bezrobotnych wzrosła o 9,6% (o 731 osób) na koniec 2011 r. i o 3,9% (o 326 osób) na koniec 2012 r. Dotyczyło to także osób bezrobotnych powyżej 50. roku życia, których na koniec 2011 r. było więcej niż na koniec 2010 r. o 9,9% (o 211 osób), natomiast na koniec 2012 r. ich liczba w porównaniu do 2011 r. wzrosła o 3,0% (o 70 osób), w tym długotrwale bezrobotnych odpowiednio o 35,6% (245 osób) i o 2,9% (27 osób).

Liczba bezrobotnych znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, tzn. zaliczanych do wymienionych w art. 49 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴ (dalej: „ustawa opz”) siedmiu kategorii bezrobotnych, w tym do kategorii bezrobotnych powyżej 50. roku życia, wynosiła 6.830 na koniec 2010 r. (89,60% ogółu zarejestrowanych bezrobotnych), a na koniec lat 2011 i 2012 odpowiednio 7.570 (90,62%) i 7.860 (90,56%). W kwestii wysokiego odsetka bezrobotnych znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy i wpływu tego na działanie Urzędu Teresa Pasternak – Dyrektor PUP wyjaśniła, cytując: „podstawą pracy z każdą osobą bezrobotną jest właściwa diagnoza i rozpoznanie potrzeb zawodowych. Czynności te podejmowane są w stosunku do każdego bezrobotnego, bez względu na jego status (w tym również status bezrobotnego w szczególnej sytuacji na rynku). W związku z tym duży odsetek osób będących w trudnej sytuacji na rynku pracy nie ma negatywnego wpływu na pracę Urzędu. Działania przewidziane wyłącznie dla osób znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku uzupełniają standardowe działania PUP, umożliwiając tym bezrobotnym szerszy zakres wsparcia. Podkreślić należy, że w statystykach MPIPS niektóre osoby mogą być ujmowane kilka razy, np. osoba po 50. roku życia, posiadająca status długotrwale bezrobotne i orzeczenie o niepełnosprawności, jest przez system liczona trzykrotnie. Szacuje się, że odsetek bezrobotnych w szczególnej sytuacji wynosi ok. 70% wszystkich zarejestrowanych. Problem wynika jednak, jeśli środki Funduszu Pracy, o jakie dodatkowo występuje PUP do Ministra Pracy i Polityki Społecznej mają być adresowane do określonej przez

⁴Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.

Ministra grupy (najczęściej z uwagi na przynależność do osób z katalogu będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, w tym zwłaszcza z uwagi na wiek). Praktycznie więc w drugiej połowie roku, kiedy środki FP przyznane algorytmem są wyczerpane, nie ma możliwości finansowania aktywizacji zawodowej osobie bezrobotnej, której nie można zakwalifikować do będącej w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Z takiego punktu widzenia – im szersza grupa będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, tym środki z rezerwy Ministra można adresować do większej grupy bezrobotnych”.

Ponadto wskazała, cytując: „szerokiemu katalogowi osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy odpowiada szeroki katalog form aktywizacji zawodowej. Większość popularnych form kierowana jest do tej grupy, co oznacza, że dla pozostałych osób Urząd ma do zaoferowania jedynie: szkolenia, zatrudnienie na wyposażonym stanowisku pracy, przyznanie środków na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej. W sytuacji rosnącego bezrobocia, wskazane jest, by katalog form pomocy zapisany w ustawie był dostępny dla wszystkich zarejestrowanych bezrobotnych. Natomiast dla osób będących w szczególnej sytuacji na rynku należałoby wprowadzić formy dodatkowe (np. wyższe niż dla innych kwoty refundacji lub dłuższe okresy refundacji)”.

[Dowód akta kontroli str. 13, 14, 67-77, 498, 726- 727]

1.2. Źródła finansowania aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu

Opis stanu
faktycznego

Powiatowy Urząd Pracy w Legnicy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu wydatkował: 27.462,1 tys. zł w 2010 r., 8.764,3 tys. zł w 2011 r. i 13.514,3 tys. zł w 2012 r., w tym na aktywizację osób powyżej 50. roku życia odpowiednio 4.509,9 tys. zł (16,4%), 1.622,0 tys. zł (18,5%) i 3.181,4 tys. zł (23,5%).

Wydatki te zostały sfinansowane:

[1] z Funduszu Pracy - 20.651,4 tys. zł (75,2% wydatków ogółem) w 2010 r., 5.732,7 tys. zł (65,4%) w 2011 r. i 10.633,2 tys. zł (78,7%) w 2012 r., w tym na aktywizację osób w wieku powyżej 50. roku przeznaczono odpowiednio 3.921,4 tys. zł (19,0%), 1.045,7 tys. zł (18,2%) i 2.553,5 tys. zł (24,0%);

[2] ze środków Unii Europejskiej (Europejskiego Funduszu Społecznego, dalej: „EFS”) - 6.691,0 tys. zł (24,4% wydatków ogółem) w 2010 r., 2.910,3 tys. zł (33,2%) w 2011 r. i 2.689,2 tys. zł (19,9%) w 2012 r., w tym na aktywizację osób w wieku powyżej 50. roku życia przeznaczono odpowiednio 573,4 tys. zł (8,6%), 544,1 tys. zł (18,7%) i 556,0 tys. zł (20,7%);

[3] z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych - 119,7 tys. zł (0,4% wydatków ogółem) w 2010 r., 121,3 tys. zł (1,4%) w 2011 r. i 191,9 tys. zł (1,4%) w 2012 r., w tym na aktywizację osób w wieku powyżej 50. roku życia odpowiednio 15,1 tys. zł (12,6%), 32,2 tys. zł (26,5%) i 71,9 tys. zł (37,5%).

[Dowód: akta kontroli str. 450]

Dyrektor PUP odnosząc się do skutków zmniejszenia otrzymanych środków na aktywizację bezrobotnych w latach 2011-2012 w stosunku do 2010 r. wskazała m.in., cytując: „zmniejszenie środków Funduszu Pracy na aktywizację zawodową w latach 2011-2012 spowodowało znaczne zmniejszenie ilości osób aktywizowanych zawodowo (z 3.772 do 1.525). Radykalne ograniczenia dotyczące ilości osób aktywizowanych w ramach poszczególnych form nastąpiły w roku 2011. W roku 2010 Urząd dysponował kwotą ponad trzykrotnie wyższą (ponad 27 mln zł) niż przyznana w roku 2011. (...) W związku z powyższym, Urząd stawiany jest w bardzo trudnej sytuacji jeśli w jednym roku dysponent Funduszu Pracy przekazuje znaczne kwoty środków (w 2010 – ponad 27 mln), a w następnym drastycznie ogranicza dostęp do funduszy na aktywizację zawodową. (...) Dane gromadzone przez Urząd od 2000 r. wskazują, iż w latach wzrostu liczby zarejestrowanych

bezrobotnych spada wielkość przyznanych środków a w latach spadku liczby zarejestrowanych bezrobotnych wzrasta kwota przekazanych środków”.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Kontrola wykazała corocznie niższy poziom udziału wydatków na aktywizację bezrobotnych powyżej 50. roku życia w całości wydatków na aktywizację bezrobotnych w stosunku do udziału tej grupy bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych. I tak, w 2010 r. na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu wśród osób w wieku 50+ przeznaczono 16,4% wydatków poniesionych, podczas gdy odsetek bezrobotnych powyżej 50. roku w łącznej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych był na koniec tego roku wyższy i wynosił 27,9%. Z kolei w 2011 r. na aktywizację bezrobotnych powyżej 50. roku życia wydatkowano 18,5% łącznych wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, przy wynoszącym 28,0% udziale bezrobotnych powyżej 50. roku w łącznej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych. Natomiast w 2012 r. na ten sam cel przeznaczono 23,5% łącznych wydatków z obu wzmiankowanych źródeł, przy udziale bezrobotnych powyżej 50. roku w łącznej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych na poziomie 27,8%. W kwestii niewspółmierności wydatków ponoszonych na grupę bezrobotnych powyżej 50. roku życia w stosunku do ich udziału wśród ogółu bezrobotnych, Dyrektor PUP stwierdziła, iż zachowanie proporcji wydatkowania środków finansowych na aktywizację zawodową danej grupy bezrobotnych (w tym wypadku osób w wieku powyżej 50. roku życia) odpowiadającej proporcjonalnemu udziałowi tej grupy w ogóle zarejestrowanych bezrobotnych, nie jest możliwe z uwagi na to, że każda z grup osób wymienionych w art. 49 ustawy opz, charakteryzuje się innymi czynnikami wpływającymi na ich szczególną sytuację na rynku pracy. W związku z różnicami członków danej grupy czynnikami, dla każdej grupy mają pierwszorzędne znaczenie inne formy aktywizacji, co z kolei wpływa na wysokość koniecznych do poniesienia wydatków. Ponadto według Dyrektora PUP otrzymywane środki muszą być przeznaczane na aktywizację wszystkich zarejestrowanych, aby pokryć potrzeby zarówno osób wskazanych przez ustawodawcę, jako znajdujące się w szczególnej sytuacji na rynku pracy (w tym po 50. roku życia), jak i innych bezrobotnych wymagających aktywizacji, a niezakwalifikowanych do żadnej z grup wymienionych w art. 49 ww. ustawy. Ze środków pozostających w dyspozycji PUP finansowany jest więc szeroki zakres form aktywizacyjnych, których adresatem są również bezrobotni wymagający aktywizacji i pomocy ze strony Urzędu, a nie wymienieni przez ustawodawcę, jako znajdujący się w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Dyrektor PUP wskazała również, że osoby w wieku 50+ są grupą szczególnie trudną w aktywizacji. Z jednej strony poszukują stabilizacji i stałego zatrudnienia, wykazując małą elastyczność, nie potrafiąc dostosować się do wymogów obecnego rynku pracy i są niechętni do podejmowania prac krótkookresowych i na podstawie umów cywilnoprawnych. Z drugiej strony nie zawsze są w pełni gotowi do podjęcia pracy, np. ze względów zdrowotnych czy rodzinnych i najchętniej uczestniczą w robotach publicznych i pracach interwencyjnych (ich udział wśród zaktywizowanych wyniósł w 2010 r. odpowiednio 31,8% i 38,7%, w 2011 r. odpowiednio 40,0% i 39,6%, a w 2012 r. odpowiednio 77,0% i 45,7%), wykazują natomiast niewielkie zainteresowanie ubieganiem się o jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej. Ponadto niechętni do zatrudniania osób po 50. roku życia są również pracodawcy. Przykładowo w 2013 r. Urząd dysponując znaczną częścią środków finansowych na aktywizację osób po 50. roku życia w ramach refundowania pracodawcom kosztów wyposażenia stanowisk pracy; obserwuje wycofywanie się pracodawców z złożonych wniosków o przyznanie środków na ww. cel w sytuacji propozycji skorzystanie z programu dla osób po 50. roku życia i zatrudnienie pracownika z tej grupy.

[Dowód: akta kontroli str. 24 -29, 945-950]

1.3. Wybór form aktywizacji bezrobotnych

W PUP wyboru form aktywizacji zawodowej dokonywano każdorazowo przy sporządzaniu planu pracy i podziału środków finansowych Funduszu Pracy, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz przy podejmowaniu decyzji o wnioskowaniu o środki dodatkowe z Funduszu Pracy i środków EFS, w tym także poprzez uzyskiwanie opinii (w formie uchwały) Powiatowej Rady Zatrudnienia. Czynniki wpływającymi na wybór form aktywizacji były: [1] dostosowanie danej formy aktywizacji do aktualnej sytuacji na rynku pracy w powiecie legnickim z uwzględnieniem stopy bezrobocia w województwie, kraju, [2] częstotliwość wnioskowania pracodawców o zastosowanie danej formy w latach poprzednich, [3] ilość bezrobotnych zainteresowanych daną formą wsparcia, [4] uzyskiwana efektywność zatrudnieniowa i kosztowa danej formy aktywizacji, [5] zadania wynikające z powiatowych, wojewódzkich i krajowych planów działań w sferze rynku pracy i aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, [6] wysokość przyznanych środków na aktywizację, [7] analiza struktury osób bezrobotnych w odniesieniu do potrzeb rynku pracy, w tym liczba ofert pracy w danym zawodzie.

W latach 2010-2012 Urząd posiadał rozeznanie o rynku pracy oraz dysponował i wykorzystywał dane dotyczące liczby osób aktywnych/biernych zawodowo na terenie powiatu legnickiego, a także potrafił wskazać, w jakich zawodach i specjalnościach zatrudnionych jest najwięcej osób. PUP rozpoznawał potrzeby bezrobotnych poprzez przeprowadzanie ankiet o preferowanych przez nich formach aktywizacji zawodowej oraz oczekiwaniach od Urzędu (w latach 2010-2012 ankietę wypełniło 4.288 bezrobotnych). Odrębne ankietę kierowano także do osób w wieku powyżej 50. roku życia w celu zbadania potrzeb tej grupy bezrobotnych, np. w 2012 r. w celu zbadania zapotrzebowania na umiejętności komputerowe. Diagnozowano także zapotrzebowanie na zawody, specjalności i kwalifikacje na podstawie ofert pracy składanych przez pracodawców, informacji o wolnych miejscach pracy, w tym zamieszczanych w prasie i internecie. Urząd na bieżąco analizował efektywność poszczególnych usług i instrumentów rynku pracy. Co roku obliczano efektywność zatrudnieniową poszczególnych form aktywizacji oraz na bieżąco monitorowano trwałość efektów aktywizacji zawodowej, w tym wskaźniki efektywności zatrudnieniowej poszczególnych programów. Ponadto Urząd co roku dokonywał analizy rynku pracy, uwzględniającej strukturę bezrobotnych, liczbę ludności, w tym osoby w wieku produkcyjnym, branże, w których zatrudnionych jest najwięcej pracowników, liczbę zatrudnionych, liczbę aktywnych i biernych zawodowo (w oparciu o dane Głównego Urzędu Statystycznego i własne obliczenia), liczbę ludności w wieku produkcyjnym i nieprodukcyjnym, liczbę pracujących w regionie według rodzaju działalności, planowane w powiecie inwestycje, planowane zwolnienia grupowe, liczbę pracodawców.

W latach 2010-2012 Urząd realizował przyjęty przez Radę Ministrów program „Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+”. W ramach celu 2 „Poprawa kompetencji i kwalifikacji pracowników po 50-tym roku życia” prowadzono szkolenia, między innymi w celu nabycia umiejętności informatycznych, a w ramach celu 4 „Aktywizacja osób bezrobotnych lub zagrożonych utratą pracy po 50-tym roku życia” intensywne doradztwo zawodowe i pośrednictwo pracy dla bezrobotnych z tej grupy wiekowej, w tym przygotowanie indywidualnych planów aktywizacyjnych i współpraca z Centrum Informacji i Planowania Kariery Zawodowej.

[Dowód: akta kontroli str. 24-43]



1.4. Liczba bezrobotnych w poszczególnych latach 2010-2012 objętych działaniami wymienionymi w art. 50–61a ustawy o promocji zatrudnienia

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2012 PUP wypełniał obowiązek wynikający z art. 50 ust. 1 ustawy opz, a dotyczący przedstawienia bezrobotnym powyżej 50. roku życia w ciągu 6 miesięcy od dnia ich rejestracji propozycji zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, szkolenia, stażu, odbycia przygotowania zawodowego dorosłych lub zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych czy robót publicznych. Potwierdziła to analiza akt 60 losowo wybranych (po 20 z każdego roku lat 2010-2012) długotrwale bezrobotnych w wieku 50+, z których wynikało, że każdemu analizowanemu bezrobotnemu zaproponowano przynajmniej jedną z form aktywizacji zawodowej w okresie pierwszych 6 miesięcy od daty zarejestrowania się w Urzędzie, tj. dla 58 bezrobotnych przedstawiono propozycję zatrudnienia, a pozostałym dwóm propozycję szkolenia.

Skutkowało to w latach 2010-2012 zaktywizowaniem 2557 bezrobotnych powyżej 50. roku życia z 11.784 łącznie zaktywizowanych bezrobotnych, z tego w związku udziałem w: pracach interwencyjnych 318 (z 766) osób, pracach społecznie użytecznych 242 (z 483) osób, robotami publicznymi 306 (z 694) osób, stażami 964 (z 5.468) osób, szkoleniami 385 (z 1.826) osób, jednorazowymi środkami na podjęcie działalności gospodarczej 63 (z 808) osób i refundowaniem wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy dla skierowanego bezrobotnego 76 (z 561) osób. Pozostałymi formami wsparcia, tj. szkoleniem w Klubie Pracy, refundacją kosztów dojazdów do miejsca odbywania danej formy aktywizacji, refundacją kosztów badań lekarskich, refundacją studiów podyplomowych i refundacją składek ZUS objęto 202 bezrobotnych w wieku powyżej 50. roku życia (z 1.168) osób. Liczba bezrobotnych po 50. roku życia zaktywizowanych w 2010 r. wyniosła 1.097, tj. 18,0% wszystkich bezrobotnych zaktywizowanych w tym roku. W 2011 r. było to odpowiednio 596 (21,3%) i 2.793, a w 2012 r. odpowiednio 864 (29,8%) i 2.895.

Okolo 2% (według szacunków Dyrektor PUP) z zarejestrowanych bezrobotnych w wieku powyżej 50. roku życia w ciągu 6 miesięcy od dnia ich rejestracji nie przedstawiano propozycji: zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, szkolenia stażu, odbycia przygotowania zawodowego dorosłych lub zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych. Powyższe spowodowane było niemożnością złożenia ww. propozycji z powodu przebywania tych bezrobotnych na zwolnieniach lekarskich, co według Dyrektora PUP było brakiem ich gotowości do pracy. Po zakończeniu przez nich leczenia przedstawiano im niezwłocznie propozycje wzmiankowanego wcześniej wsparcia.

Ponadto w latach 2010-2012 Urząd realizował trzy programy preferencyjne skierowane tylko dla osób w wieku powyżej 50. roku życia finansowane z Funduszu Pracy oraz dwa programy finansowane z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, gdzie co najmniej 20% grupy miały stanowić osoby po 50. roku życia.

[Dowód akta kontroli str. 43-47, 451-452]

1.5. Realizacja zadań w zakresie pośrednictwa pracy

Opis stanu
faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2012 r. Powiatowy Urząd Pracy dysponował 14.096 ofertami, w tym: 5.712 w 2010 r., 4.416 w 2011 r. i 3.968⁵ w 2012 r. Liczba niezrealizowanych ofert wyniosła: 178 na dzień 30 czerwca 2010 r., 233 na dzień 30 czerwca 2011 r. i 132 na dzień 30 czerwca 2012 r. Analiza kontrolna 15 losowo wybranych ofert wykazała, że: [1] oferty były przekazywane bezpośrednio do Urzędu, bądź też faksem, [2] we wszystkich analizowanych przypadkach czytelnie oznaczono daty wpływu oferty do Urzędu oraz wskazano konkretnego pośrednika, który miał ją zrealizować, [3] pośrednicy informowali pracodawców o tym czy w ewidencji bezrobotnych znajdują się osoby

⁵ W poszczególnych miesiącach 2012 r. liczba ilość ofert kształtowała się następująco: 229 w styczniu, w tym zrealizowano 126; 290 w lutym, w tym zrealizowano 194; 412 w marcu, w tym zrealizowano 181; 341 w kwietniu, w tym zrealizowane 190; 340 w maju, w tym zrealizowano 148; 319 w czerwcu, w tym zrealizowano 183; 336 w lipcu, w tym zrealizowano 157; 533 w sierpniu, w tym zrealizowano 359; 398 we wrześniu, w tym zrealizowano 305; 389 w październiku, w tym zrealizowano 289; 224 w listopadzie, w tym 141 zrealizowano i 157 w grudniu w tym 83 zrealizowano.

spełniające ich oczekiwania (w jednym przypadku w Urzędzie nie zarejestrowano bezrobotnego, który spełniałby oczekiwania pracodawcy - dotyczyło to nauczyciela praktycznej nauki zawodu), [4] pośrednicy bieżąco monitorowali aktualność ofert oraz kierowali kandydatów do pracy, [5] do potencjalnych pracodawców skierowano 176 bezrobotnych, z czego zatrudnienie uzyskało tylko dwóch (pozostali nie spełniali oczekiwań pracodawców), [6] w przypadkach niekończących się zatrudnieniem oferty wygasaly po upływie ich ważności.

Zgodnie z art. 27 ustawy z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁶ oraz z regulaminem⁷ dokonywania okresowych ocen pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie pośrednicy pracy zatrudnieni w Urzędzie podlegali okresowej ocenie jakości pracy raz na 3 miesiące. Na ocenę tę (przed przyznaniem dodatku i ewentualnie premii) miały wpływ wyniki uzyskane w pracy, w tym realizacja przydzielonych ofert pracy i liczba skierowanych kandydatów do pracodawcy. Ocena jakości wykonanej pracy była każdorazowo poprzedzona rozmową bezpośredniego przełożonego z pracownikiem odnośnie zakresu i jakości wykonanych przez niego zadań oraz trudności napotkanych w trakcie realizacji obowiązków w okresie, którego dotyczy ocena.

[Dowód akta kontroli str. 529- 551, 552 – 566, 727 – 728]]

1.6. Zatrudnienie na stanowiskach związanych z aktywizacją zawodową

Opis stanu faktycznego

Według stanu na koniec lat 2010, 2011 i 2012 Urząd zatrudniał odpowiednio 121, 120 i 116 pracowników, co oznacza, że średnio każdy z nich miał pod opieką odpowiednio 63, 70 i 75 bezrobotnych.

W poszczególnych latach badanego okresu, według stanu na 31 grudnia, w PUP na stanowiskach związanych z aktywizacją zawodową bezrobotnych zatrudniano odpowiednio:

- 31, 33 i 34 pośredników pracy, którym średnio przypadało odpowiednio 246, 253 i 255 bezrobotnych;
- 10, 9 i 9 doradców zawodowych, którym średnio przypadało odpowiednio 762, 928 i 964 bezrobotnych;
- 4, 6 i 6 specjalistów ds. rozwoju zawodowego, którym średnio przypadało odpowiednio 1906, 1392 i 1446 bezrobotnych.

Obsada kadrowa Urzędu na koniec 2012 r. była zgodna z warunkami określonymi w §§ 85-86 w związku z § 88 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy⁸ (obowiązującego od 2011 r.), gdyż liczba pośredników pracy, doradców zawodowych i specjalistów ds. rozwoju zawodowego była co najmniej równa liczbie minimum, wynikającej z ww. przepisów⁹.

[Dowód akta kontroli str. 13, 517-519, 778-792]

Ustalone nieprawidłowości

W badanym okresie w działalności PUP nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie realizacji zadań dotyczących aktywizacji zawodowej i łagodzenia skutków bezrobocia osób powyżej 50. roku życia.

W latach 2010-2012 Urząd prawidłowo realizował zadania dotyczące aktywizacji zawodowej i łagodzenia skutków bezrobocia osób po 50. roku życia w sytuacji niedostatku środków finansowych na zaspokojenie wszystkich potrzeb. Dostosowano poziom zatrudnienia, odnoszący się do pracowników zatrudnionych na stanowiskach związanych bezpośrednio z aktywizacją bezrobotnych, do obowiązujących przepisów. Należycie rozpoznawano potrzeby lokalnego rynku

Ocena cząstkowa opisowa

⁶ Dz. U. 2008 r. Nr 223, poz. 1458 ze zm.

⁷ Wprowadzonym w życie zarządzeniem nr 1/2011 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Legnicy z 3 stycznia 2011 r.

⁸ Dz. U. Nr 177, poz. 1193 ze zm.

⁹ Na 2012 r. minimalna liczba: pośredników pracy - 18, doradców zawodowych - 9 i specjalistów ds. rozwoju zawodowego - 6.

pracy. Prawidłowo diagnozowano zapotrzebowanie na zawody, specjalności i kierunki szkoleń bezrobotnych. W okresie jak wyżej Urząd wywiązywał się z ustawowego obowiązku przedstawienia osobom bezrobotnym powyżej 50. roku życia propozycji zatrudnienia, stażu, szkolenia, prac interwencyjnych lub robót publicznych w okresie do 6 miesięcy od dnia ich rejestracji.

Należy zauważyć, że na aktywizację osób powyżej 50. roku życia w latach 2010-2012 przeznaczano środki finansowe w mniejszym udziale niż odsetek tych osób w łącznej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych. Przykładowo w 2010 r. na działania aktywizacyjne tych bezrobotnych wydatkowano 16,4% wszystkich środków, gdy ich odsetek w liczbie zarejestrowanych na koniec roku wynosił 27,9%. W 2011 r. wielkości te wynosiły odpowiednio 18,5% i 28,%, a w 2012 r. - 23,5% i 27,8%. W 2012 r. udział zaktywizowanych bezrobotnych powyżej 50. roku życia w łącznej liczbie zaktywizowanych bezrobotnych wyniósł 29,8% i był wyższy od udziału środków na ich aktywizację w wydatkach ogółem na aktywizację (18,0% w 2010 r. i 21,3% w 2011 r.).

2. Realizacja wybranych form aktywizacji zawodowej i skuteczność stosowanych instrumentów rynku pracy

PUP planował wskaźniki efektywności zatrudnieniowej w wielkościach wstępnych na początku każdego roku oraz ostatecznych wielkościach po otrzymaniu decyzji Ministra Pracy i Polityki Społecznej przyznającej środki na realizację zadań na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej oraz po sporządzeniu sprawozdania z efektywności zatrudnieniowej osiągniętej za poprzedni rok. Planowane ogólne wskaźniki efektywności zawodowej w okresie objętym kontrolą systematycznie wzrastały i wynosiły: 53% w 2010 r., 56% w 2011 r. i 59% w 2012 r. Urząd w okresie objętym kontrolą osiągnął planowaną efektywność, gdyż średnie wykonane wskaźniki wynosiły 59,7% w 2010 r., 64,1% w 2011 r. i 66,4% w 2012 r. Według metodologii stosowanej w PUP najbardziej efektywnymi formami aktywizacji bezrobotnych były refundacje kosztów wyposażenia stanowisk pracy oraz przekazanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, gdzie zaplanowano i zrealizowano w 100,0% efektywność zatrudnieniową. Efektywność szkoleń w wielkościach zrealizowanych wzrastała z 33,8% w 2010 r. do 53,6% w 2011 r., po czym nastąpił jej spadek do poziomu 49,4% w 2012 r. Efektywność staży systematycznie wzrastała z 56,7% w 2010 r. poprzez 58,5% w 2011 r. do 69,5% w 2012 r. Efektywność prac interwencyjnych w 2010 r. wynosiła 77,1%, w 2011 r. zmniejszyła się do 73,8%, aby w 2012 r. wzrosnąć do 74,8%. Efektywność robót publicznych malała z 55,2% w 2010 r., poprzez 53,7% w 2011 r., do 46,0% w 2012 r. Prace społecznie użyteczne były najmniej efektywną formą aktywizacji zawodowej, choć jej efektywność wzrastała z 28,2% w 2010 r., poprzez 37,4% w 2011 r. do 38,5% w 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 793-797]

2.1. Staże

Opis stanu faktycznego

Kwalifikowanie organizatorów staży i bezrobotnych na staże odbywało się w oparciu o upublicznione, na stronie internetowej Urzędu, kryteria.

Wnioski wpływające od organizatorów były każdorazowo oceniane przez Dyrektora lub Zastępcę Dyrektora PUP w porozumieniu z Kierownikiem Centrum Aktywizacji Zawodowej lub kierownikiem Referatu Instrumentów Rynku Pracy, a w przypadku projektów realizowanych ze środków EFS – dodatkowo z koordynatorem danego projektu. Przy ich rozpatrywaniu każdorazowo brano pod uwagę kilka kryteriów: [1] wysokość posiadanych środków na aktywizację bezrobotnych, [2] planowane do osiągnięcia wskaźniki efektywności zatrudnieniowej, [3] indywidualną sytuację

zawodową bezrobotnego w przypadku wskazania go jako kandydata do odbycia stażu przez organizatora, [4] liczbę bezrobotnych, która mogłyby skorzystać ze stażu oraz charakter stanowiska, na którym ma odbywać się staż w przypadku braku wskazania przez organizatora kandydatów na organizowany staż, [5] gwarancje zatrudnienia stażystów i okres tego zatrudnienia, w tym osób powyżej 50. roku życia, [6] kompletność wniosku o zawarcie umowy na zorganizowanie stażu, w rozumieniu § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityk Społecznej z 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych¹⁰ (dalej: „rozporządzenie MPiPS w sprawie staży”). Nie wszystkie wnioski z rozpatrywanych w latach 2010-2012 zostały oceniane pozytywnie, co wiązało się z nie przyjęciem ich do realizacji: w 2010 r. - 532 (35,3%) z 1.510 jakie wpłynęły w tym roku, w 2011 r. - 329 (37,8%) z 880, a w 2012 r. - 235 (33,4%) z 1.004.

Kierowanie bezrobotnych na staże odbywało się w oparciu o kryteria i zasady wynikające bezpośrednio z ustawy opz i rozporządzenia MPiPS w sprawie staży.

Analiza 30 losowo wybranych staży zorganizowanych dla osób w wieku przekraczającym 50 rok życia wykazała, że: [1] we wszystkich przypadkach pracodawcy zainteresowani organizacją stażu kierowali wnioski do Dyrektora PUP, [2] w pięciu przypadkach wnioskodawcy deklarowali zatrudnienie bezrobotnych po zakończeniu stażu, tylko w jednym przypadku organizator nie wywiązał się z deklaracji zwracając poniesione przez Urząd koszty, [3] Urząd przyjmował kompletne wnioski o zawarcie umowy o zorganizowanie stażu na wymaganych formularzach, w rozumieniu § 1 ust. 1 rozporządzenia MPiPS w sprawie staży, [4] zostały spełnione wymogi formalno-prawne dotyczące sporządzenia programu stażu, sprawozdania z przebiegu stażu i wydania opinii pracodawcy o odbytym stażu, [5] czas trwania stażu nie przekraczał sześciu miesięcy, a kwota przyznanych stypendiów wynosiła 120% kwoty obowiązującego w okresie stażu zasiłku dla bezrobotnych – stosownie do zapisów art. 53 ust. 1 ustawy opz, [6] wszyscy skierowani na staż mieli opracowane Indywidualne Plany Działania bądź Plany Rozwoju Zawodowego, przewidujące skierowanie na staż, [7] bezrobotni byli kierowani do odbycia stażu na podstawie umowy zawartej z pracodawcą, [8] jedna z osób nie zakończyła stażu, z powodu niezdolności do pracy, [9] po skończonym stażu 12 (40%) bezrobotnych z badanej grupy znalazło zatrudnienie w różnych formach (umowy zlecenia bądź umowy o pracę na czas określony lub nieokreślony poprzedzony wcześniej umową zlecenia), a czas trwania tych umów wahał się od jednego dnia do trzynastu miesięcy, w tym w jednym przypadku zawarto umowę zlecenia na czas nieokreślony, a zatrudnienie w oparciu o umowę o pracę na okres na ponad 6 miesięcy uzyskało 6 (20%) bezrobotnych).

W latach 2010-2012 najwięcej staży zorganizowały: ZUS¹¹ (dla 49 bezrobotnych), MOPS¹² (dla 24 bezrobotnych) i US¹³ (dla 14 bezrobotnych). Spośród przeszkolonych u nich bezrobotnych 4 zostało zatrudnionych u organizatorów, 14 znalazło pracę u innych pracodawców, a 2 uruchomiło własną działalność gospodarczą.

Dyrektor PUP w sprawie deklarowania przez organizatorów staży przewidywanego zatrudnienia i wywiązywania się z tych deklaracji wyjaśniła, cytując: „pomimo iż deklaracja zatrudnienia osoby bezrobotnej po zakończonym stażu jest jednym z ważniejszych czynników wpływających na pozytywne rozpatrzenie przez PUP wniosku organizatora o zawarcie umowy o zorganizowanie stażu (...) w przypadku osób po 50. roku życia, znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku

¹⁰ Dz. U. Nr 142, poz. 1160

¹¹ Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Legnicy.

¹² Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Legnicy.

¹³ Urząd Skarbowy w Legnicy.

pracy, to Powiatowy Urząd Pracy w Legnicy zawiera również umowy z pracodawcami nie deklarującymi zatrudnienia. Deklaracja zatrudnienia nie była również wymagana w przypadku pracodawców współpracujących przy realizacji programu specjalnego „Rynek pracy dla 50 latków”. Urząd oszacował, iż w 2010 r. wpłynęło około 20-25% wniosków zawierających deklaracje zatrudnienia stażystów, w 2011 r. około 50% wniosków zawierało deklaracje zatrudnienia stażystów, a w 2012 r. około 30%.

Dyrektor PUP odnośnie zasadności organizowania stażu u pracodawców publicznych zatrudniających pracowników w drodze konkursów wskazała, cytat: „instytucje publiczne – w przeciwieństwie do większości firm prywatnych – bardzo chętnie organizują staże dla osób po 50. roku życia. Umożliwiają bezrobotnym nabywanie umiejętności praktycznych zarówno na stanowiskach biurowych, jak i tych prostszych. Staże w jednostkach budżetowych są preferowane przez osoby w wieku 50 plus. W ich ocenie podczas odbywania stażu w instytucji publicznej, są lepiej traktowani niż w firmach prywatnych. Ponadto bardzo często traktują możliwość odbycia stażu np. w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, Urzędzie Skarbowym czy Urzędzie Miasta/Gminy jako prestiżową. Urząd akceptując wnioski o organizację stażu w instytucjach publicznych Urząd kieruje się kilkoma przesłankami: [1] preferowaniem przez osoby w wieku 50 plus staży w jednostkach budżetowych, [2] otwartością jednostek budżetowych na współpracę z PUP w aktywizacji osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, nie będących „atrakcyjnymi” dla pracodawców z sektora prywatnego, [3] umożliwieniem bezrobotnym uzyskania dochodów (stypendium stażowego) na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych, [4] dotychczasową współpracą w zakresie organizacji staży w danej jednostce pokazującą, że w przypadku zwolnienia się etatu – osoby bezrobotne, które wcześniej odbywały staż – mają większe szanse na pomyślne zakończenie procedury konkursowej, z racji nabytych umiejętności praktycznych w tej instytucji (część bezrobotnych została zatrudniona na umowy długookresowe bądź na zastępstwo), [5] chęcią utrzymania bezrobotnych w aktywności zawodowej (poprzez staże) do momentu, gdy nie uzyskają oni zatrudnienia”.

Wskazała ponadto, że staże dla osób po 50. roku życia powinny być obligatoryjne, tak, by w przypadku braku ofert pracy Urząd mógł kierować osoby po 50. roku życia na każdą z możliwych form aktywizacji, bez negatywnego skutku, jakim było by w takim przypadku obniżenie wskaźnika efektywności. Efektywność działań kierowanych do osób po 50. roku życia powinna być mierzona innymi niż obecne wskaźnikami np. wskaźnikiem „aktywności”, czyli udziałem danej osoby w różnych formach (jeśli nie ma możliwości podjęcia pracy), tak aby osoba w wieku 50+ ciągle miała kontakt z rynkiem pracy (staże, szkolenia, roboty publiczne itd.), co utrzymywałoby jej aktywność zawodową.

[Dowód: akta kontroli str. 342, 453-457, 663- 664, 728-729, 730-732]

Ustalone
nieprawidłowości

W badanym okresie w działalności PUP związanej z realizacją wybranych form aktywizacji zawodowej oraz skutecznego stosowania instrumentów rynku pracy nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Stosowany tryb postępowania przy wyborze organizatorów staży (wcześniej przedstawiony w niniejszym punkcie wystąpienia) nie wynikał z pisemnych uregulowań wewnętrznych, gdyż według wyjaśnień Dyrektora PUP w sprawach tych stosuje się regulacje prawne wynikające z obowiązujących aktów (ustawy, rozporządzenia) bez wskazania tych uregulowań.

2. Nie przyjęcie do realizacji wniosków o organizację staży uzasadniano innymi przyczynami, niż wcześniej ustalone kryteria oceny tych wniosków. Przykładowo nie przyjmowano do realizacji wniosków w przypadku: [1] wnioskowania:

(a) o skierowanie na staż bezrobotnego, który w ocenie PUP, poprzez wcześniejsze zatrudnienia nabył już umiejętności, które miałyby być wynikiem odbycia stażu proponowanego przez wnioskodawcę, (b) o zorganizowanie stażu dla córki wnioskodawcy, [2] kilkukrotnego wcześniejszego korzystania przez wnioskodawcę ze środków przeznaczonych na aktywizację bezrobotnych, [3] negatywnej oceny skuteczności stażu organizowanego wcześniej u wnioskodawcy.

[Dowód: akta kontroli str. 342, 453-457, 728-732]

2.2. Szkolenia

Opis stanu
faktycznego

Informacje o szkoleniach upubliczniano na tablicy ogłoszeń i na stronie www Urzędu, takie jak: podstawy prawne, kto może zostać skierowany na szkolenie, formy szkoleń organizowanych przez Urząd, obowiązki szkolonego i sankcje za nieukończenie szkolenia.

Badaniem kontrolnym objęto organizację 8 szkoleń (czterech grupowych i czterech indywidualnych) dla 30 bezrobotnych. Badane szkolenia grupowe były ujęte w rocznym planie szkoleń, a instytucje szkoleniowe wybierano zgodnie z przepisami ustawy prawa zamówień publicznych, w trybie przetargu nieograniczonego, a w pozostałych przypadkach z pominięciem wymogów ww. ustawy, gdyż wartość zamówienia publicznego była niższa od 14,0 tys. euro. Analiza badanych dokumentacji wykazała m.in., że: [1] we wszystkich badanych przypadkach organizatorzy szkoleń nie składali deklaracji o przewidywanym zatrudnieniu szkolonych osób, [2] we wszystkich zbadanych przypadkach zawarto umowy z instytucjami szkoleniowymi, a umowy w szczególności obligowały wykonawców do realizacji szkolenia zgodnie ze złożoną ofertą, programem i harmonogramem, zapewnienia wykwalifikowanej kadry do przeprowadzenia szkolenia, prowadzenia dokumentacji odzwierciedlającej przebieg szkolenia (dzienniki, listy obecności, wymiar godzin, tematy zajęć edukacyjnych), protokołu egzaminu, rejestru wydanych zaświadczeń, certyfikatów, świadectw, informacji o absencji szkolonych osób, zapewnienia szkolonym odpowiednich warunków pracy określonych w przepisach BHP, [3] w umowach nie zawierano zapisów obligujących organizatora do zatrudnienia lub pomocy w zatrudnieniu szkolonego bezrobotnego, [4] Urząd w zawieranych umowach zapewnił sobie prawo do kontroli w dowolnym momencie przebiegu szkolenia, [5] prawidłowość przebiegu szkolenia sprawdzano w trakcie wizyt monitorujących szkolenie i w badanych przypadkach wizytacje takie nie wykazały nieprawidłowości, [6] uczestnicy szkoleń każdorazowo oceniali instytucje szkolące, we wszystkich wypadkach oceny były dobre i bardzo dobre, [7] realizację szkoleń rozliczano zgodnie z zapisami umów, a wykonawcy szkoleń wystawiali faktury na kwoty zgodne z zapisami umowy, [8] z czterech przeszkolonych indywidualnie trzech uzyskało zatrudnienie w okresie do 3 miesięcy po zakończeniu szkolenia a jeden pozostały nie podjął w ogóle pracy, gdyż uzyskał zasiłek z MOPS. Ewa Żukowska-Bogacz - Kierownik Referatu Szkoleń w sprawie nie ujmowania w umowach z organizatorami zapisów o zatrudnianiu szkolonych bezrobotnych lub pomocy w ich zatrudnieniu wyjaśniła, że wynika to: [1] z doświadczeń z lat ubiegłych, gdy zdarzało się, iż jednostka szkoleniowa zadeklarowała zatrudnienie osób bezrobotnych po ukończeniu szkolenia jednak nie wywiązała się z tego zobowiązania, [2] z dodatkowych kosztów, jakie Urząd ponosi wyplacając takiej instytucji szkoleniowej jednorazową kwotę w wysokości do 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę za każdego skierowanego bezrobotnego uczestniczącego w szkoleniu, który wskutek działań tej instytucji podjął w ciągu 30 dni od dnia ukończenia szkolenia zatrudnienie lub inną pracę zarobkową lub działalność gospodarczą i wykonuje je co najmniej przez okres 6 miesięcy, [3] z braku zainteresowania ze strony instytucji szkoleniowych zatrudnieniem uczestników szkoleń. *Bardzo nieliczne z jednostek szkoleniowych oferują jedynie, iż ze swojej*

strony mogą przekazywać informacje potencjalnym pracodawcom o fakcie przeszkolenia osób bezrobotnych i za ich zgodą, prezentować pozyskane oferty pracy w miejscu szkolenia (np. na tablicy ogłoszeń) lub na swojej stronie internetowej oraz przekazywać je uczestnikom szkolenia bądź wyszukiwać na stronach internetowych oraz w lokalnej prasie ofert pracy, z których mogliby skorzystać absolwenci szkoleń.

Ponadto Ewa Żukowska-Bogacz – Kierownik Referatu Szkoleń w sprawie ocen zorganizowanych szkoleń stwierdziła, iż cytat: „Urząd ocenia wyniki szkoleń poprzez monitorowanie ich przebiegu, m.in. w formie wizytacji zajęć w trakcie trwania szkolenia i analizę wyników badania opinii uczestników szkolenia przedstawionych w wypełnianych po zakończeniu szkolenia ankietach. (...) Urząd mierzy i dokonuje analizy skuteczności i efektywności organizowanych szkoleń, obliczając takie wskaźniki, jak: [1] liczba i odsetek osób, które ukończyły szkolenia z wynikiem pozytywnym, w stosunku do rozpoczynających szkolenia; [2] liczba i odsetek osób przeszkolonych w poszczególnych kategoriach wyróżnionych według: kryterium statusu w rozumieniu ustawy, płci, wieku, poziomu wykształcenia, miejsca zamieszkania i przynależności do grupy osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy; [3] liczba i odsetek osób zatrudnionych w trakcie szkolenia oraz w okresie 3 miesięcy po jego ukończeniu; [4] koszt ponownego zatrudnienia osób przeszkolonych, liczony jako stosunek poniesionych kosztów szkoleń do liczby osób zatrudnionych w okresie 3 miesięcy po ukończeniu szkoleń; [5] przeciętny koszt szkolenia i przeciętny koszt osobogodziny szkolenia.

Kontrola 30 losowo wybranych szkolonych bezrobotnych wykazała m.in., że: [1] 29 miało opracowany indywidualny program działania, w tym dla 21 osób plan opracowano przed skierowaniem na szkolenie i dla ośmiu bezrobotnych plan sporządzono po szkoleniu, w pozostałym 1 przypadku nie opracowano tego planu po odbyciu szkolenia, gdyż bezrobotna rozpoczęła starania o świadczenia z ZUS po upływie ponad 2 miesięcy od dnia ukończenia szkolenia, a miesiąc później została objęta tymi świadczeniami, [2] Urząd zawierał umowy z bezrobotnymi, którymi kierował bezrobotnych na szkolenia. W umowach tych bezrobotny był obligowany do: uczestnictwa w szkoleniu, terminowego ukończenia szkolenia, zgłaszania w Urzędzie terminu egzaminu, dostarczenia zaświadczenia o ukończeniu szkolenia w ciągu 7 dni po otrzymaniu dokumentu. W umowach tych zawarte były również klauzule o konieczności zwrotu kosztów szkolenia oraz kosztów przejazdu w przypadku przerwania szkolenia przez bezrobotnego z jego winy, [3] Urząd na bieżąco analizował koszty szkoleń indywidualnych i grupowych poszczególnych uczestników w związku z art. 109a ust. 1 ustawy opz, wprowadzając stosowne dane do systemu informatycznego Syriusz, [4] po zakończeniu szkolenia 7 (23,3%) przeszkolonych bezrobotnych podjęło zatrudnienie, w tym: 4 w okresie do trzech miesięcy po zakończeniu szkolenia na umowę o pracę na czas określony (z czego 2 na okres do trzech miesięcy, 1 na okres dwóch tygodni i 1 na rok), 1 na jeden miesiąc w oparciu o umowę o dzieło w okresie do 3 miesięcy od zakończenia szkolenia, 1 podjęła działalność gospodarczą, a o pozostałej jednej Urząd nie wiedział w jakiej formie i na jak długo została zatrudniona.

[Dowód: akta kontroli 132-141, 173-174, 236-260, 301-342, 389-415, 428, 430-431, 651-669, 689-690]

Ustalone
nieprawidłowości

Stosowane przez Urząd kryteria wyboru instytucji szkolących bezrobotnych indywidualnie i grupowo, nie zostały uregulowane wewnętrznymi aktami normatywnymi, co było niezgodne z postanowieniami § 74 ust. 2 rozporządzenia MPiPS ws. standardów. Osobą odpowiedzialną była Teresa Pasternak – Dyrektor PUP, według której brak uregulowań spowodowany był uznawaniem, że, cytat: „w sprawach tych stosuje się regulacje prawne wynikające z obowiązujących aktów (ustawy, rozporządzenia)”.

2.3. Przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej

Opis stanu faktycznego

W latach 2010-2012 kwalifikowanie wniosków o przyznanie bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej odbywało się w PUP w sposób przejrzysty, jawny i było oparte o pisemne procedury¹⁴, w których uregulowano w szczególności górne granice dofinansowania, wymagania w stosunku do wnioskodawców, treść regulaminu na podstawie, którego przyznawane były środki na podjęcie działalności gospodarczej, terminy posiedzeń komisji rozpatrującej wnioski oraz formularze wniosków i zaświadczeń. Wszystkie te informacje i formularze były umieszczone na stronach internetowych Urzędu.

W latach 2010-2012 Urząd zawarł 806 umów o przydzielenie środków na rozpoczęcie prowadzenia działalności gospodarczej, w tym 389 w 2010 r., 154 w 2011 r. i 263 w 2012 r. Składane wnioski opiniowane były według różnorodnych kryteriów, tj.: [1] okresu pozostawania w ewidencji osób bezrobotnych, [2] stopnia przygotowania planowanej działalności (w tym m.in. poziomu przygotowania merytorycznego do prowadzenia danej działalności - wykształcenie, doświadczenie, szkolenia, zezwolenia, pozwolenia, potwierdzona wstępna rozmowa z ewentualnymi kontrahentami, rozeznanie dotyczące konkurencyjności na rynku), [3] wiarygodności i rzetelności przedstawionej we wniosku kalkulacji finansowej przewidywanego przedsięwzięcia w okresie pierwszych 12 miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej, [4] oceny pomysłu gospodarczego, w tym jego innowacyjności, zapotrzebowanie na rynku i ewentualnego generowanie nowych miejsc pracy. Dyrektor PUP wskazała, że przyjęte kryteria, cytat: „*pozwalają na rzetelną i obiektywną ocenę wniosków. (...) Natomiast wnioski o przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej składane przez osoby po 50. roku życia Urząd stara się zawsze rozpatrywać pozytywnie. Co roku w budżecie zabezpieczane są środki finansowe na aktywizację osób w wieku 50 plus (w tym na udzielanie jednorazowych środków na podjęcie własnej działalności), tak, by mogły one pokryć zapotrzebowanie w tym zakresie wszystkich 50-latków. (...) Powiatowy Urząd Pracy w Legnicy przez cały rok budżetowy aktywnie aplikuje o przyznanie dodatkowych środków na aktywizację osób bezrobotnych, w tym na udzielanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej. W sytuacji, gdy Urząd uzyskał pozytywną rekomendację Marszałka Województwa i oczekuje na decyzję Ministra Pracy i Polityki Społecznej o wielkości przyznanych dodatkowych środków, wnioski opiniowane są pozytywnie, a podpisanie stosownej umowy warunkuje się otrzymaniem decyzji Ministra. Takie postępowanie gwarantuje, że bezrobotni posiadający dobre pomysły na firmę, którzy zdecydowali się złożyć wniosek o udzielenie jednorazowych środków, przechodząc pozytywnie procedurę oceny, nie zniechęcą się i nie zrezygnują z planowanej działalności. Jednocześnie nie będą musieli ponownie składać kolejnego wniosku po otrzymaniu decyzji przyznającej środki na ten cel i w efekcie otrzymają wsparcie PUP*”.

Analiza szczegółowa 30 losowo wybranych dofinansowań na podjęcie działalności gospodarczej z lat 2010-2011 przez bezrobotnych w wieku 50+ wykazała m.in., że: [1] we wszystkich analizowanych aktach dokumentacja była wystarczająca do prawidłowej oceny złożonych wniosków, w tym zawierała informacje o planowanych przychodach i kosztach), [2] podejmowane działalności były zgodne z posiadanymi kwalifikacjami, bądź działalności te nie wymagały szczególnych kwalifikacji, [3] z wnioskodawcami zawierano umowy, w których obligowano ich między innymi do prowadzenia działalności gospodarczej przez minimum 12 miesięcy od jej

¹⁴ Uregulowane zarządzeniami Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy nr 11/2009 z 1 czerwca 2009 r., nr 15/2011 z 1 sierpnia 2011 r. i nr 16/2012 z 18 czerwca 2012 r.

zarejestrowania oraz do osiągnięcia konkretnej kwoty przychodu¹⁵, [4] wszystkie umowy zabezpieczano wekslem z poręczeniem wekslowym, [5] we wszystkich analizowanych sprawach Urząd przeprowadził kontrole w miejscach prowadzenia działalności weryfikując rozliczenia zakupionego sprzętu ze stanem faktycznym (w czasie tych kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w prowadzonej działalności), [6] w analizowanej próbie nie stwierdzono przypadków niewywiązywania się z beneficjenta środków z umowy, [7] z analizowanych akt spraw wynika, że Urząd nie dysponował danymi w jakim zakresie bezrobotni zrealizowali deklarowany wkład własny do założonej działalności.

Odnośnie oceny wkładu własnego na etapie oceny wniosków o przydział środków na prowadzenie działalności gospodarczej Dyrektor PUP stwierdziła, że cytat: „posiadanie przez osobę bezrobotną wkładu własnego nie jest przedmiotem oceny pomysłu gospodarczego i wniosku. Oczywiście w przypadku, gdy przedsięwzięcie wymaga poniesienia dużych nakładów finansowych, znacznie przewyższających maksymalną wysokość dotacji, komisja opiniująca wnioski oraz Dyrektor Urzędu weryfikują, czy bezrobotny deklaruje posiadanie wkładu własnego. Wkład własny (sam w sobie) nie stanowi jednak przedmiotu oceny a dalej rozliczania, ale brak wkładu własnego jako „uzupełnienie” wysokokosztowego przedsięwzięcia będzie miało wpływ na obniżenie oceny w kategorii „stopień przygotowania planowanej działalności”.

Dyrektor PUP w sprawie monitorowania losów dofinansowanych działalności gospodarczych po 12 miesięcznym okresie od zawarcia umowy wskazała m.in., że, cytat: „PUP Legnica monitoruje efektywność instrumentu w postaci jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej. Celem monitoringu jest uzyskanie informacji, jaki odsetek podmiotów gospodarczych utworzonych dzięki wsparciu finansowemu Urzędu, prowadzi działalność gospodarczą dłużej niż wymagane przepisami 12 miesięcy. Na początku kwietnia 2013 r. Urząd przeprowadził badanie trwałości udzielonego wsparcia dla osób po 50. roku w postaci jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej. Badaniem objęto lata 2010-2012. Ustalono, że na dzień 03.04.2013 r. działalność gospodarczą prowadzi 70,4% osób, które rozpoczęły ją w 2010 r. oraz wszystkie osoby, które wsparcie otrzymały w kolejnych latach”.

Według informacji uzyskanych od Naczelnika Urzędu Skarbowego odnośnie środków na uruchomienie działalności gospodarczej w odniesieniu do analizowanych 30 przypadków wszystkie osoby dokonały rejestracji działalności gospodarczej po dacie wniosku o dofinansowanie. Najczęściej korzystali oni z uproszczonych form opodatkowania takich jak karta podatkowa lub opodatkowanie w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych. W tych przypadkach nie ustalano dla celów podatkowych nadwyżki przychodów ponad kosztami uzyskania. W pierwszym roku 24 z 30 analizowanych beneficjentów deklarowało osiągnięcie zysku brutto, wahającego się od 475,50 zł do 36.945,00 zł, 5 nie miało żadnego przychodu a w stosunku do 1 brak było danych o przychodzie, ze względu na opodatkowanie w formie karty podatkowej. W drugim roku działalności przychód osiągnęło 26 analizowanych beneficjentów w kwotach wahających się od 1,0 tys. zł do 260,2 tys. zł, a w stosunku do 4 pozostałych brak było danych, w tym w jednym przypadku ze względu na opodatkowanie w formie karty podatkowej.

[Dowód: akta kontroli str. 271-297, 409-415, 439-446, 574-581, 655- 657, 732-737, 744, 770-777, 796]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W umowach o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej, w tym o nr: RP-P-732/43/FP/2010 z 2 kwietnia 2010 r., RP-P-732/53/FP/2010 z 13 kwietnia 2010 r., RP-P-732/6/POKL/2011 z 4 listopada 2011 r., RP-P-

¹⁵ Wynikającej ze złożonego wniosku.

732/9/POKL/2011 z 7 listopada 2011 r., RP-P-732/17/POKL/2011 z 10 listopada 2011 r., RP-P-732/85/FP/2011 z 24 listopada 2011 r. i RP-P-732/112/FP/2011 z 2 grudnia 2011 r., zawarte były zapisy, iż przyznane środki nie podlegają zwrotowi pod warunkiem: [1] prowadzenia działalności gospodarczej przez stronę w okresie nie krótszym niż 12 miesięcy od jej zarejestrowania, [2] nienaruszenia innych warunków umowy, [3] dowiedzenia¹⁶ przez beneficjenta, iż działalność gospodarcza prowadzona była w wymaganym okresie. W sprawie zamieszczania ww. zapisów w umowach o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej Dyrektor PUP wskazała m.in., że zarówno ustawa opz, jak i rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 23 kwietnia 2012 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej nie określają, w jaki sposób należy wypełnić określone w ustawie warunki, szczególnie dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej, przez co najmniej 12 miesięcy, a dofinansowanie ma nastąpić w oparciu o umowę zawartą na podstawie kodeksu cywilnego, to stosunek prawny powstający między stronami z chwilą zawarcia umowy określają regulacje ustawowe oraz postanowienia zawarte w umowie, z zastrzeżeniem, że postanowienia te nie mogą być sprzeczne z ustawą i nie mogą zmierzać do jej obejścia (art. 58 § 1 kodeksu cywilnego). PUP stosując ww. zastrzeżenie i zasadę swobody umów, wyrażoną w art. 353¹ kodeksu cywilnego oraz podstawową przesłanką celowego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych (wynikającą z art. 44 ust. 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁷, wprowadził do umowy szczegółowe zasady rozliczania osoby bezrobotnej z wypełnienia warunku prowadzenia działalności gospodarczej przez co najmniej 12 miesięcy w postaci wykazania przychodów. Zdaniem Dyrektora PUP zasadność nie wymagania od bezrobotnego zwrotu środków, musi być jednoznaczna i udowodniona, gdyż poniesiony przez Urząd wydatek jest środkiem publicznym. Wskazała również, że wydatkowanie środków publicznych winno być zgodne z prawem i z poczuciem sprawiedliwości społecznej, gdyż niedopuszczalne jest przyzwolenie na działania beneficjentów środków na podjęcie działalności gospodarczej sprzeczne z prawem lub je omijające albo wykorzystujące luki i inne dwuznaczności w przepisach i tym samym „nagradzanie” brakiem żądania zwrotu środków osób nieuczciwie prowadzących działalność gospodarczą. W przypadkach, kiedy beneficjent umowy o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej miał problemy z uzyskaniem przychodu określonego w umowie, umowy te aneksowano, zmieniając pierwotnie określoną kwotę i/lub wydłużając czas trwania umowy, tak by beneficjent mógł w dłuższym niż 12 miesięcy okresie uzyskać przychód ustalony w umowie. W latach 2010-2012 dotyczyło to 7 przypadków zawarcia wzmiankowanych aneksów do umów o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej bezrobotnych powyżej 50. roku życia, w tym 2¹⁸ zawartych w 2010 r. i 5¹⁹ zawartych w 2011 r. Ze

¹⁶ Dowiedzenie to miało polegać na przedłożeniu deklaracji dotyczących ubezpieczeniom społecznym, rejestracji w urzędzie skarbowym oraz dokumentów potwierdzających uzyskanie określonych przychodów z prowadzonej działalności gospodarczej w wymaganym 12 miesięcznym okresie od jej zarejestrowania.

¹⁷ Dz. U. 2009 Nr 157, poz. 124 ze zm.

¹⁸ Aneks nr 1 z 5.04.2011 r. do umowy nr RP – P 732/43/FP/2010 z 2.04.2010 r. przedłużający ją do osiągnięcia przychodów w wysokości minimum 12.500,00 zł nie później niż do 30.06.2011 r. i aneks nr 3 z 28.06.2011 r. do umowy nr RP-P – 732/53/FP/2010 z 13.04.2010 r. przedłużający ją do osiągnięcia przychodów w wysokości minimum 80,0 tys. zł nie później niż do 31.12.2011 r.

¹⁹ Aneks nr 2 z 12.02.2013 r. do umowy nr RP-P-732/6/POKL/2011 z 4.11.2011 r. przedłużający ją do osiągnięcia przychodów w wysokości minimum 65,0 tys. zł nie później niż do 1.10.2013 r.; aneks nr 2 z 12.02.2013 r. do umowy nr RP-P-

strony Urzędu przedmiotowe umowy i aneksy do nich podpisała Teresa Pasternak – Dyrektor PUP.

W sprawie zawarcia omawianych aneksów Dyrektor PUP stwierdziła, że w związku z zawarciem w umowach warunku osiągania określonych przychodów, jako potwierdzenia prowadzenia działalności, zdarzały się przypadki stawiania prowadzącemu działalność gospodarczą zarzutu, iż dotowana działalność nie była prowadzona. W takich przypadkach przed rozwiązaniem umowy o jednorazowe dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej strona składa wyjaśnienia i PUP ponownie oceniał sytuację, doprowadzając najczęściej do sporządzenia aneksu w sprawie wydłużenia lub przesunięcia okresu, w jakim strona ma prowadzić (faktycznie) działalność gospodarczą i wykazać przychód.

W ocenie NIK zawarte w umowach i następnie w aneksach do tych umów zapisy warunkujące uznanie wywiązania się beneficjentów środków na podjęcie działalności gospodarczej z zawartych umów od osiągnięcia konkretnych kwot przychodów w określonym czasie naruszają zasadę równości stron umowy przy zachowaniu swobody zawierania umów cywilnych, wynikającej z art. 353¹ ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny oraz zasady swobody prowadzenia działalności gospodarczej, w tym jej zakończenia, wynikającej z art. 6 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej.

[Dowód: akta kontroli str. 770-777, 848-951]

2.4. Refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2012 w PUP rozpatrywanie wniosków o refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla bezrobotnego było przejrzyste, jawne i oparte na pisemnych procedurach obowiązujących w PUP²⁰, zawierających w szczególności postanowienia dotyczące przyznawania podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, podstawowe postanowienia umowy oraz formy zabezpieczenia prawidłowego wykorzystania przyznanej refundacji.

W latach 2010-2012 PUP zawarł 189 umów o ww. refundację, w tym 100 w 2010 r., 3 w 2011 r. i 86 w 2012 r.

Według Dyrektora PUP, cytat: „przyczyną spadku w 2011 r. liczby wniosków o przyznanie refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy było drastyczne zmniejszenie środków w porównaniu do roku 2010r. Z uwagi na fakt, że Urząd informował lokalny rynek pracy o pogorszeniu sytuacji finansowej w zakresie aktywizacji zawodowej, przedsiębiorcy mieli świadomość braku środków i nie składali wniosków, które były by rozpatrzone negatywnie z uwagi na brak środków.”

Szczegółowa analiza środków na refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia 13 stanowisk pracy przyznanych w 2010 r. dla 12 bezrobotnych w wieku powyżej 50. roku życia wykazała, że: [1] w umowach z przedsiębiorcami na dofinansowanie lub doposażenie stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego określano okres jego zatrudnienia na 24 miesiące, [2] umowy zabezpieczano w 9 przypadkach wekslem z poręczeniem wekslowym, w 2 przypadkach gwarancją bankową, a w 1 blokadą środków zgromadzonych na rachunku bankowym, [3] refundowany sprzęt i wyposażenie były ściśle związane z pracami wykonywanymi przez skierowanych bezrobotnych, [4] Urząd kontrolował przedsiębiorców, którym dofinansował

732/9/POKL/2011 z 7.11.2011 r. przedłużający ją do osiągnięcia przychodów w wysokości minimum 35,0 tys. zł; aneks z 3.10.2012 r. do umowy nr RP-P-732/17/POKL/2011 z 10.11.2011 r. przedłużający ją do osiągnięcia przychodów w wysokości minimum 26,0 tys. zł nie później niż do 16.11.2013 r.; aneks nr 2 z 7.12.2012 r. do umowy nr RP-P-732/85/FP/2011 z 24.11.2011 r. przedłużający ją do osiągnięcia przychodów w wysokości minimum 20,0 tys. zł nie później niż do 30.06.2013 r. i aneks nr 1 z 27.12.2012 r. do umowy nr RP-P-732/112/FP/2011 z 2.12.2011 r. przedłużający ją do 31.12.2013 r.

²⁰ Sprawy te uregulowano zarządzeniami Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy: nr 11/2009 z 1 czerwca 2009 r., nr 15/2011 z 1 sierpnia 2011 r., nr 16/2012 z 18 czerwca 2012 r.

wyposażenie stanowisk pracy, a przedmiotem tych kontroli było sprawdzanie zatrudniania skierowanych bezrobotnych oraz weryfikacja wydatków z rzeczowymi składnikami wyposażenia dofinansowanymi środkami przekazanymi przez Urząd, [5] tylko jeden z przedsiębiorców nie wywiązał się z umowy zatrudnienia bezrobotnego przez okres 24 miesiące i tego powodu został obciążony kwotą 3.242,36 zł oraz odsetkami w wysokości 873,00 zł.

Dyrektor PUP w sprawie trwałości efektów analizowanego instrumentu rynku pracy po okresie 24 miesiące od zawarcia umowy o refundację środków wyjaśniła, cytując: „Urząd stara się na bieżąco monitorować losy bezrobotnych zatrudnionych przez pracodawców na miejscach pracy utworzonych w związku z refundacją kosztów ich wyposażenia lub doposażenia. W kwietniu 2013 r. przeprowadzono badanie, którego celem było poznanie liczby osób bezrobotnych zatrudnionych u pracodawcy po upływie wymaganych przepisami 24 miesiące. Badaniem objęto umowy zawarte w 2010 r. (49 umów, w ramach których utworzono 58 stanowisk pracy). Jak wynika z badania 64% skierowanych bezrobotnych, zatrudnionych jest nadal. Ponadto badanie pokazało, że na 5 utworzonych stanowisk pracy dla osób w wieku 50 plus, 3 bezrobotnych pracuje nadal (60%). Ponadto w przypadku, gdy pracodawca, który wcześniej korzystał z refundacji kosztów utworzenia stanowisk pracy, ubiega się w PUP o kolejne refundacje, Urząd weryfikuje, czy osoby zatrudnione na utworzonych stanowiskach, pracują nadal. Taka praktyka ma na celu zminimalizowanie sytuacji, w których pracodawca tworzy miejsca pracy wyłącznie na wymagane przepisami 24 miesiące, a po ich upływie stara się o kolejne wsparcie ze środków publicznych”.

Brak dokonywania weryfikacji realizacji wkładu własnego przedsiębiorcy ubiegającego się o refundację środków na wyposażenie stanowiska pracy osoby bezrobotnej Dyrektor PUP uzasadniała, cytując: „Nie ma wymogu analizowania wkładu własnego, ponieważ refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy jest pomocą de minimis. (...) Jeśli jednak przedsiębiorca deklaruje wkład własny w doposażone stanowisko pracy, nie jest zobowiązany do przedstawienia w PUP rozliczenia tego wkładu. Urząd ewentualnie weryfikuje jego wysokość w przypadku, np. zakupu maszyny czy sprzętu o wartości wyższej, niż otrzymana z PUP refundacja. Weryfikacja następuje na podstawie faktur. Ponadto według Dyrektora PUP weryfikacja prawidłowości wysokości płacy bezrobotnego dokonywana jest poprzez przedstawianie w PUP przez przedsiębiorcę umowy o pracę zawartej z osobą bezrobotną, a także przez kwartalne dostarczanie do PUP informacji ZUS PRCA, zawierającej m.in. wysokość wynagrodzenia pracownika zatrudnionego na refundowanym stanowisku w poszczególnych miesiącach”.

[Dowód: akta kontroli str. 155-156, 342-366, 421-427, 434-438, 670, 673, 737-739, 770-777, 797, 803-813]

2.5. Prace interwencyjne i roboty publiczne

Opis stanu
faktycznego

Na stronach internetowych Urzędu zawarto informacje niezbędne dla bezrobotnych oraz organizatorów prac interwencyjnych i robót publicznych aby skorzystać z instrumentów rynku pracy, w tym dla robót publicznych: [1] wskazano kogo można skierować do wykonywania robót publicznych, i że do tych robót powinni być kierowani bezrobotni zobowiązani do placenia alimentów, [2] zasady zwrotu kosztów wynagrodzeń organizatorom robót publicznych, [3] formularze wniosków i zgłoszenia krajowej oferty pracy oraz o pracach interwencyjnych, a dla prac interwencyjnych [1] wskazano kto może być organizatorem prac interwencyjnych oraz kogo można kierować do tych prac, [2] zamieszczono informację, że bezrobotny zatrudniony jest na umowie o pracę na takich samych zasadach jak inni pracownicy w okresie do 4 lat, [3] wskazano punkty udzielania szczegółowych informacji, [4] zamieszczono formularze niezbędnych dokumentów.

Dyrektora PUP wskazała, że przy rozpatrywaniu wniosków o organizację prac interwencyjnych lub robót publicznych uwzględniano następujące czynniki: [1] wysokość posiadanych środków na aktywizację bezrobotnych, [2] umożliwienie bezrobotnym uzyskania chociaż czasowego zatrudnienia, [3] możliwość aktywizacji zawodowej osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji na rynku (długotrwale bezrobotnych, po 50. roku życia, niepełnosprawnych, z wykształceniem podstawowym) oraz osób zobowiązanych do świadczeń alimentacyjnych (jest to grupa szczególnie trudna do aktywizacji, niechętna do podejmowania stałego zatrudnienia), [4] w pierwszej kolejności pozytywnie rozpatrywano wnioski zawierające gwarancję zatrudnienia. Urząd priorytetowo traktował wnioski, w których pracodawca decydował się na organizację zatrudnienia subsydiowanego dla osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy, w tym przede wszystkim niepełnosprawnych i po 50. roku życia.

Czynnikami decydującymi o skierowaniu bezrobotnych do prac interwencyjnych lub robót publicznych były (według wyjaśnień Dyrektora PUP), cytat: „indywidualna sytuacja zawodowa danej osoby i możliwości jej aktywizacji w przypadku braku odpowiednich ofert pracy. Skierowanie do prac interwencyjnych lub robót publicznych następuje także na wniosek osoby bezrobotnej (np. ze względu na trudną sytuację rodzinną, brak środków na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych, brak możliwości „dopracowania” do emerytury itp.). Ponadto – w przypadku organizacji prac interwencyjnych i robót publicznych przez gminy lub jednostki im podległe, osoby do wykonywania tych prac wskazują przedstawiciele ośrodka pomocy społecznej lub gminy (w 2010 r. PUP Legnica zawarł z gminami powiatu legnickiego porozumienia „Partnerstwo dla gminnego rynku pracy”, obejmujące m.in. współpracę przy realizacji zadań w zakresie programów promujących zatrudnienie i aktywizację bezrobotnych (w tym osób powyżej 50. roku życia) obejmującą również dobór kandydatów do zatrudnienia, w celu objęcia aktywizacją zawodową osób najbardziej potrzebujących. (...) Roboty publiczne są również często jedyną szansą na zatrudnienie dla bezrobotnych w wieku przedemerytalnym, którzy nie znajdują zatrudnienia u pracodawców z sektora prywatnego (obawiających się m.in. kosztów związanych z przejściem pracownika na emeryturę)”.

W latach 2010-2012 pozytywnie oceniono 348 wniosków o organizację prac interwencyjnych i 184 wnioski o organizację prac publicznych, w tym odpowiednio: 128 i 104 w 2010 r., 110 i 11 w 2011 r. oraz 110 i 69 w 2012 r.

Szczegółowa analiza 15 losowo wybranych umów zawartych z organizatorami robót publicznych wykazała m.in., że: [1] w badanych sprawach z organizatorami prac publicznych zawarto umowy na zatrudnienie 77 bezrobotnych w wieku powyżej 50. roku życia, [2] jeden z organizatorów robót publicznych deklarował zatrudnienie 4 osób po zakończonym stażu, [3] kwoty wynagrodzeń refundowanych przez Urząd wahały się od 1.380 zł w 2010 r. do 1.740 zł w 2012 r., [4] udokumentowano fakt zatrudnienia bezrobotnych oraz zadeklarowania składek na ubezpieczenia społeczne, [5] do prac jak wyżej kierowani byli bezrobotni, najczęściej o niskich kwalifikacjach. Wykonywane przez nich prace to prace porządkowe, prace budowlane lub wykaszanie rowów, [6] czterech bezrobotnych (5,1%) znalazło zatrudnienie organizatora robót publicznych, po wygaśnięciu umowy na podstawie, której wykonywano roboty publiczne. Osoby te zatrudniono na umowę o pracę na okres 4 miesięcy, [6] w badanej grupie żadnego zatrudnienia nie podjęło 38 (49,3%) bezrobotnych, a 38 (49,3%) podjęło zatrudnienie na umowę o pracę na czas określony, z czego w okresie: do pierwszych trzech miesięcy po robotach publicznych podjęło 22 (28,6%) a 16 (20,7%) po 6 miesiącach, przy czym okres zatrudnienia dla 16 (20,7%) wynosił 6 miesięcy i dłużej, dla 16 (20,7%) od 3 do 6

miesiący, a dla pozostałych 6 (7,8%) poniżej 3 miesięcy. Pozostały jeden bezrobotny (1,3%) zawarł umowę zlecenia na okres krótszy niż 1 miesiąc.

[Dowód: akta kontroli str. 151-154, 342, 429 432-433, 458-462, 481-488, 661-662, 658-660, 717-722, 739-741, 814-818]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Stosowany tryb postępowania przy wyborze organizatorów robót publicznych i prac interwencyjnych i naborze bezrobotnych do tych prac i robót (wcześniej przedstawiony w niniejszym punkcie wystąpienia) nie wynikał z pisemnych uregulowań wewnętrznych.

Dyrektor PUP wyjaśniła, że w sprawach wyboru bezrobotnych do wykonywania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz powierzania pracodawcom organizacji tych prac i robót, cytata: „stosuje się regulacje prawne wynikające z obowiązujących aktów (ustawy, rozporządzenia)”.

[Dowód: akta kontroli str. 342, 458-462, 661-662, 658-660, 739-741]

Ocena cząstkowa
opisowa

W latach 2010-2012 Urząd podejmował właściwe działania w zakresie realizacji form aktywizacji zawodowej osób powyżej 50. roku życia. Bezrobotni byli jednakże zatrudniani na czas określony (przeważnie na okres do sześciu miesięcy), co nie sprzyjało trwałemu ich wyjściu z bezrobocia. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przypadku niewykonania obowiązku wynikającego z § 74 ust. 2 rozporządzenia MPiPS ws. standardów polegającego na stosowaniu w PUP kryteriów wyboru instytucji szkoleniowych bezrobotnych nie unormowanych przez Starostę Legnickiego.

Ponadto nie stosowano pisemnych unormowań stosowanych w praktyce zasad oceny wniosków instytucji i przedsiębiorców organizujących staże oraz roboty publiczne i prace interwencyjne dla bezrobotnych, co w konsekwencji prowadziło do oceny wniosków według innych kryteriów niż wcześniej deklarowano oraz ujmowania w umowach i następnie w aneksach do tych umów zapisów warunkujących uznanie wywiązania się beneficjentów środków na podjęcie działalności gospodarczej z zawartych umów od osiągnięcia konkretnych kwot przychodów w określonym czasie, co naruszało zasadę równości stron umowy przy zachowaniu swobody jej zawierania, wynikającej z art. 353¹ ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny oraz zasady swobody prowadzenia działalności gospodarczej, w tym jej zakończenia, wynikającej z art. 6 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej.

IV. Uwagi i 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 Kontroli²¹, wnosi o:

1. Rozważenie ujmowania w planach finansowych PUP wydatków na aktywizację bezrobotnych powyżej 50. roku życia według procentowego udziału tej grupy w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych w Urzędzie.
2. Ustalenie pisemnych kryteriów wyboru instytucji szkolących bezrobotnych w trybie wynikającym z § 74 ust. 2 rozporządzenia MPiPS ws. standardów oraz rozważenie ustalenia pisemnych kryteriów dla wyboru przedsiębiorców i instytucji organizujących staże oraz prace interwencyjne i roboty publiczne.
3. Zawieranie umów warunkujących uznanie wywiązania się beneficjentów środków na podjęcie działalności gospodarczej od osiągnięcia konkretnych kwot przychodów w określonym czasie z zachowaniem zasady równości stron umowy przy zachowaniu swobody jej zawierania ustalonej art. 353¹ ustawy z 23 kwietnia

²¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

1964 r. Kodeks cywilny oraz zasady swobody prowadzenia działalności gospodarczej, w tym jej zakończenia, wynikającej z art. 6 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, uwzględniając art. 2 tejże ustawy, który nie przewiduje konieczności uzyskania określonej kwoty obrotu gospodarczego do uznania działalności za działalność gospodarczą.

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 we Wrocławiu.

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 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.

Wrocław, dnia ³¹..... lipca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler:
Paweł Matuszak
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
Podpis

p.o. DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu


.....
Podpis
Mirosław Biernat