LRZ-4101-009/2014
Nr ewid. 16/2015/P/14/109/LRZ

Informacja o wynikach kontroli

SKUTECZNOŚĆ WYBRANYCH FORM AKTYWNEGO PRZECIWDZIAŁANIA BEZROBOCIU W NIEKTÓRYCH WOJEWÓDZTWACH

DELEGATURA W RZESZOWIE

MISJĄ

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJĄ

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Rzeszowie:
Wiesław Motyka

Akceptuję:
Wojciech Kutyła

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli
Warszawa, dnia 21. 04. 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

WPROWADZENIE 6

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI 7

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI 8
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności 8
2.2. Synteza ustaleń kontroli 10
2.3. Uwagi końcowe i wnioski 14

3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 17
3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą 17
3.2. Istotne ustalenia kontroli 20
3.2.1. Planowanie wybranych form aktywizacji osób bezrobotnych oraz środków na ich realizację 20
3.2.2. Realizacja zaplanowanych, wybranych form aktywizacji 21
3.2.3. Skuteczność, efektywność i trwałość realizacji wybranych form aktywizacji 27

4. INFORMACJE DODATKOWE 40
4.1. Organizacja i metodyka kontroli 40
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli 40

5. ZAŁĄCZNIKI 42

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Ustawa o promocji zatrudnienia	Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2013 r., poz. 674 ze zm.);
MPiPS lub Ministerstwo	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej;
PUP lub urząd	powiatowy urząd pracy;
WUP	wojewódzki urząd pracy;
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki;
FP	Fundusz Pracy
EFS	Europejski Fundusz Społeczny;
Osoba bezrobotna	Osoba niezatrudniona i niewykonująca innej pracy zarobkowej, zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub służbie albo innej pracy zarobkowej;
Instrumenty rynku pracy	Staże, szkolenia, przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, prace interwencyjne, roboty publiczne;
Efektywność zatrudnieniowa	Stosowany przez MPiPS i urzędy pracy, w badanym okresie, wskaźnik ponownego zatrudnienia, zdefiniowany jako stosunek liczby osób, które po zakończeniu udziału w określonej formie aktywizacji, uzyskały zatrudnienie w okresie do trzech miesięcy, tj. wyrejestrowały się z powiatowego urzędu pracy lub w tym okresie nie zarejestrowały się, w relacji do liczby osób, które w danym roku zakończyły udział w danej formie aktywizacji;
Skuteczność aktywizacji (efektywność zatrudnieniowa wg NIK)	Wskaźnik ponownego zatrudnienia. Stosunek liczby osób bezrobotnych które podjęły niesubsydiowane zatrudnienie lub pozarolniczą działalność gospodarczą w okresie do 3 miesięcy od zakończenia aktywizacji i nie zarejestrowały się w tym okresie ponownie jako bezrobotne (licznik), do liczby osób, które w danym roku zakończyły udział w danej formie aktywizacji (mianownik). Różnica w porównaniu do ww. efektywności zatrudnieniowej polega na wyłączeniu przypadków podjęcia zatrudnienia subsydiowanego oraz wyłączeniu przypadków krótkotrwałego wyrejestrowania z rejestru i ponownego zarejestrowania się w rejestrze bezrobotnych w okresie 3 miesięcy od daty zakończenia formy;
Efektywność kosztowa	Koszt ponownego zatrudnienia, obliczony jako iloraz kwoty poniesionych w danym roku wydatków na daną formę aktywizacji oraz liczby osób, które po zakończeniu udziału w tej formie aktywizacji uzyskały zatrudnienie w okresie trzech miesięcy;

Staż Forma aktywizacji, w okresie realizacji której bezrobotny nabywa umiejętności praktycznych przez wykonywanie zadań w miejscu pracy, bez nawiązania stosunku pracy z pracodawcą. Staże są zaliczane do okresów składkowych, przy nabywaniu świadczeń emerytalnych. Odbywający staż pozostaje w ewidencji urzędu pracy przez cały okres jego trwania;

Roboty publiczne Są organizowane przez gminy, organizacje pozarządowe statutowo zajmujące się problematyką: ochrony środowiska, kultury, oświaty, kultury fizycznej i turystyki, opieki zdrowotnej, bezrobocia oraz pomocy społecznej, a także spółki wodne i ich związki. Organizacja robót publicznych nie zakłada zobowiązania do przedstawienia dalszej oferty pracy;

Prace interwencyjne Pozwalają pracodawcy zmniejszyć koszty zatrudnienia – około 50% minimalnego wynagrodzenia i składek na ubezpieczenie społeczne refunduje urząd pracy. Organizacja prac interwencyjnych nie zakłada zobowiązania do przedstawienia dalszej oferty pracy przez pracodawców z administracji publicznej;

Szkolenia Oznacza to pozaszkolne zajęcia mające na celu uzyskanie, uzupełnienie lub doskonalenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych lub ogólnych przez bezrobotnego, potrzebnych do wykonywania pracy, w tym umiejętności poszukiwania zatrudnienia;

Refundacja na wyposażenie/ doposażenie stanowiska pracy (tworzenie stanowisk pracy) Środki FP, przekazane – osobie fizycznej, osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej (spełniającym warunki podane w ustawie o promocji zatrudnienia), zatrudniającym w okresie ostatnich 6 miesięcy, w każdym miesiącu, co najmniej jednego pracownika w pełnym wymiarze czasu pracy – na refundację poniesionych kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego, w wysokości określonej w umowie;

Dotacja na podjęcie działalności (dotacja na działalność gospodarczą) Przyznane bezrobotnemu jednorazowo środki na podjęcie działalności gospodarczej, w tym na pokrycie kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa związane z podjęciem tej działalności, w wysokości określonej w umowie ze starostą;

Wybrane formy aktywizacji osób bezrobotnych Formy wymienione powyżej, tj.: staże, roboty publiczne, prace interwencyjne, szkolenia, refundacja środków na wyposażenie/doposażenie stanowiska pracy i dotacja na podjęcie działalności – wybrane do kontroli;

Okres tzw. trwałości wybranej formy aktywizacji Okres, w którym osoby bezrobotne – po zakończeniu uczestnictwa w danej formie (szkolenia) – znalazły zatrudnienie, wskazany w definicjach efektywności zatrudnieniowej i kosztowej, lub okres trwania umowy na realizację danej formy aktywizacji (staże, prace interwencyjne, roboty publiczne, dotacja na podjęcie działalności gospodarczej i refundacja na doposażenia/wyposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego);

Trwałość zatrudnienia Rozumiana w ten sposób, że osoba bezrobotna uzyskała zatrudnienie w okresie do 3 miesięcy od ukończenia aktywizacji i nie została ponownie zarejestrowana jako bezrobotna **w okresie 1 roku** od ukończenia aktywizacji.

WPROWADZENIE

Aktywizacja osób bezrobotnych to pośrednie lub bezpośrednie umożliwienie tym osobom dotarcia do zatrudnienia i jego utrzymanie[1]. Jest ona finansowana, w większości, środkami FP, a także – z funduszy europejskich, zwłaszcza EFS. Zjawisko bezrobocia jest w Polsce drażliwym problemem społecznym, często poruszanym w mediach. W ich doniesieniach, popartych opiniami analityków rynku pracy i relacjami osób bezrobotnych, wskazuje się na niewielkie korzyści uzyskiwane w związku z uczestnictwem osób bezrobotnych w różnych programach pomocowych, niekiedy nazywając dane Ministerstwa „pompowaniem statystyk"[2] lub „kreatywną księgowością"[3]. Zwraca się w nich uwagę szczególnie na krótkotrwałość zatrudniania osób, korzystających z różnych form aktywizacji, oraz na brak wystarczającej weryfikacji skuteczności wychodzenia z bezrobocia, np. badań, przez jaki okres – po zakończeniu stażu – zatrudniony jest stażysta, lub: jaka jest przydatność szkoleń[4]. Spostrzeżenia te potwierdzają trafność uwag i wniosków NIK, sformułowanych po wcześniejszych kontrolach, związanych z aktywizacją osób bezrobotnych[5], jak też opinii, iż pomiar efektywności winien uwzględniać nie tylko fakt zatrudnienia, ale też jego formy i czas trwania, a za stan pożądany uznawać się winno zawarcie umowy o pracę na czas nieokreślony lub określony – trwający nie krócej niż 1 rok[6].

Z dniem 27 maja 2014 r.[7], do ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o promocji zatrudnienia* wprowadzono szereg zmian, zapowiadanych jako istotne polepszenie możliwości realizacji zadań, związanych ze zwalczaniem bezrobocia, w tym: prowadzenia bardziej skutecznych działań z zakresu aktywizacji osób bezrobotnych.

W związku z powyższymi zdarzeniami i informacjami, istotnym stało się podjęcie próby zbadania w szerszym zakresie, jaka jest rzeczywista skuteczność wybranych form aktywizacji zawodowej[8] – poprzez sprawdzenie stałości zatrudnienia osób objętych tymi formami, po upływie okresu 3 miesięcy (i 1 roku) od daty zakończenia uczestnictwa w każdej z tych form.

Kontrola „Skuteczność wybranych form aktywnego przeciwdziałania bezrobociu w niektórych województwach", ujęta w planie pracy NIK na rok 2014, podjęta została z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli[9].

Temat kontroli mieści się w priorytetowym kierunku kontroli NIK na 2014 r. – *Zapewnienie poprawy warunków życia obywateli w warunkach bieżącej i długookresowej stabilności finansowej państwa.*

---

1 „Informacja o aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu i wykorzystaniu środków finansowych", MPiPS, maj 2006.

2 „Ministerstwo chwali skuteczność urzędów pracy na Podkarpaciu" – 16.09.2014 r., www.nowiny24.pl

3 „22 tys. zł za wyjście z bezrobocia" – Dziennik Gazeta Prawna nr 55 z 20 marca 2014 r.

4 „Jeśli musimy kupować miejsca pracy, to z głową" – tamże.

5 Informacja o wynikach kontroli aktywizacji zawodowej i łagodzenia skutków bezrobocia osób powyżej 50 roku życia, Warszawa styczeń 2014 r., Nr ewid. 176/2013/P/13/111/KPS. Informacja o wynikach kontroli wykorzystania środków publicznych na zadania w zakresie promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej w latach 2005–2007 (I półrocze), Warszawa lipiec 2008 r., Nr 137/2008/P/07/102/KPZ.

6 Informacja o wynikach kontroli realizacji programu aktywizacji zawodowej osób do 30 roku życia w województwie lubuskim, Zielona Góra marzec 2012 r., Nr: 157/2011/P/11/180/LZG.

7 Na mocy art. 1 ustawy z dnia 14 marca 2014 r. *o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. 2014 r., poz.598 ze zm.).

8 Dla potrzeb kontroli wybrano 6 form aktywizacji osób bezrobotnych: **staże; szkolenia; roboty publiczne; prace interwencyjne; refundacja środków na wyposażenie/doposażenie stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego; jednorazowa dotacja na podjęcie działalności gospodarczej**, na które corocznie przeznacza się najwięcej środków Funduszu Pracy i środków europejskich.

9 Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.), dalej: ustawa o NIK.

1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

Temat i numer kontroli

Skuteczność wybranych form aktywnego przeciwdziałania bezrobociu w niektórych województwach (P/14/109).

Cel główny kontroli

Ocena skuteczności i efektywności realizacji ustawowych zadań, prowadzonych w zakresie aktywizacji bezrobotnych przez powiatowe urzędy pracy.

Cele cząstkowe

1. Ocena planowania wybranych form aktywizacji bezrobotnych oraz środków na ich realizację.
2. Ocena zakresu realizacji zaplanowanych, wybranych form aktywizacji.
3. Ocena skuteczności, efektywności i trwałości zrealizowanych wybranych form aktywizacji bezrobotnych.

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolą objęto 17 powiatowych urzędów pracy z województw: lubelskiego, lubuskiego, łódzkiego, opolskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego[10]. Czynności kontrolne przeprowadzono pod względem: legalności, gospodarności i rzetelności[11].

Zakres przedmiotowy kontroli

Kontrolą objęto działania, podejmowane w powiatowych urzędach pracy w celu trwałego zwalczania bezrobocia, a to:

- sposoby planowania wybranych form aktywizacji oraz ich adekwatność w stosunku do potrzeb, występujących na obszarze działania tych urzędów;
- zakres realizacji zaplanowanych, wybranych form aktywizacji, ze względu na wielkość otrzymanych środków;
- sposób sprawowania kontroli zarządczej w ramach realizacji danej formy;
- stałość zatrudnienia osób bezrobotnych, po ukończeniu przez nie wybranej formy aktywizacji;
- metody monitorowania efektywności zatrudnieniowej wybranych form.

Okres objęty kontrolą

1 stycznia 2011 r. – 31 marca 2014 r.; z uwzględnieniem lat wcześniejszych dla form aktywizacji zakończonych w okresie objętym kontrolą w przypadku, gdy rozpoczęcie tych form nastąpiło przed 2011 r.[12].

---

10 Wykaz skontrolowanych urzędów zawiera załącznik nr 4.

11 Art. 2 ust. 2 i art. 5 ust. 2 ustawy o NIK.

12 W celu objęcia badaniem wybranych form, których zakończenie przypadało w okresie objętym kontrolą – uwzględnić należało okres ich rozpoczęcia, który przypadał na 2009 r. (dla refundacji doposażenia/wyposażenia stanowisk pracy) oraz na 2010 r. (dla dotacji na podjęcie działalności gospodarczej i – w mniejszym zakresie – dla pozostałych wybranych form). Kontrolę przeprowadzono w okresie od 12 maja do 8 sierpnia 2014 r.

2 PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

1. Kontrola skuteczności wybranych form aktywnego przeciwdziałania bezrobociu w niektórych województwach ujawniła niekorzystne zjawiska w zakresie uzyskiwania trwałych efektów aktywizacji zawodowej, czemu sprzyjał brak spójnych i precyzyjnych uregulowań prawnych. Z ustaleń kontroli wynika, że mimo wykazywania wysokich wskaźników efektywności zatrudnieniowej, efektywność ta – rozumiana jako trwałość zatrudnienia – była niska.

2. Niska była skuteczność staży, szkoleń, robót publicznych i prac interwencyjnych, rozumiana jako podjęcie przez osobę bezrobotną niesubsydiowanego zatrudnienia w okresie do 3 miesięcy od zakończenia aktywizacji i niezarejestrowania się w tym okresie jako bezrobotnej. Przyczyną niskiej skuteczności, obok generalnie trudnej sytuacji na rynku pracy w poszczególnych regionach, było także aktywizowanie bezrobotnych bez realnej możliwości uzyskania trwałego zatrudnienia. Funkcjonujący system aktywizacji zachęcał z jednej strony do organizowania przez urzędy dużej liczby form, zaś z drugiej strony pozwalał łatwo wykazać w sprawozdawczości wysoką ich efektywność.
W latach 2011–13 skuteczność staży wyliczona przez NIK wynosiła od 33,1% do 39,4%, szkoleń od 18,6% do 21%.
W przypadku prac interwencyjnych i robót publicznych urzędy nie miały informacji o losie osoby aktywizowanej po upływie obowiązywania umowy na te formy aktywizacji. Dla osób, które ponownie zarejestrowały się jako bezrobotne, skuteczność prac interwencyjnych, wyliczona przez NIK, wynosiła od 0,9% do 2,9%, zaś robót publicznych od 0,7% do 3,8%[13].

3. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w zbyt małym stopniu osiągany jest długookresowy cel aktywizacji, jakim jest utrzymanie zatrudnienia. Po upływie 1 roku od zakończenia aktywizacji, wskaźniki skuteczności poszczególnych form są znacznie niższe od wyżej prezentowanych, wyliczanych dla okresu 3 miesięcy.
Trwałość zatrudnienia po upływie roku wynosiła w latach 2011–13 dla staży od 23,2% do 29,6%, dla szkoleń od 12,7% do 17,2%.

4. Wskaźniki efektywności zatrudnieniowej prezentowane przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej jedynie w części dotyczyły efektów aktywizacji osób bezrobotnych, a faktycznie odzwierciedlały liczbę osób, wyrejestrowywanych z rejestru bezrobotnych w związku z rozpoczęciem udziału w formie aktywizacji.
Minister, w oparciu o dane z powiatowych urzędów pracy, podawał wskaźniki efektywności zatrudnieniowej szkoleń i staży wyższe od 17,6 do 27,4 punktów procentowych od danych wyliczonych przez NIK[14]. Przyczyną tego było traktowanie każdego zatrudnienia podjętego w okresie 3 miesięcy od zakończenia aktywizacji jako efektywnej aktywizacji. Jako skuteczne traktowano także zatrudnienie związane z podjęciem kolejnej formy aktywizacji, jak również zatrudnienie krótkotrwałe, które zakończyło się w tym okresie.
Do statystyk – jako efektywne zaliczano zatrudnienie osoby bezrobotnej, nie badając merytorycznego związku ukończonej formy aktywizacji z charakterem podjętej pracy, ponieważ urzędy pracy nie miały takiego obowiązku.

[13] Dane dla prac interwencyjnych i robót publicznych – na podstawie kompletnych danych z 3 PUP w: Nisku, Przeworsku i Rzeszowie.

[14] Wszystkie porównania danych, podawanych przez MPiPS i wyliczonych przez NIK, odnoszą się zwykle do 17 kontrolowanych urzędów pracy, chyba że wskazane są konkretne urzędy.

5. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wskaźnik efektywności kosztowej (koszt ponownego zatrudnienia) był znacznie wyższy od podawanego przez MPiPS.
Koszt ponownego zatrudnienia po zakończeniu staży w latach 2011–13, podawany przez Ministerstwo, był niższy od 27,4% do 40,9%, a szkoleń – od 48,1% do 54,6% od wielkości wyliczonych przez NIK.
Efektywność kosztowa dotacji na działalność gospodarczą (koszt ponownego zatrudnienia) w latach 2011–12, podawana przez MPiPS, była niższa od 13,6% do 19,0% od wielkości wyliczonych przez NIK.

6. Praktyka organizowania staży umożliwiała traktowanie osób bezrobotnych jako taniej lub wręcz darmowej siły roboczej.
Stwierdzono, że część pracodawców, którzy organizowali nawet kilkadziesiąt staży, po ich zakończeniu nie zatrudniła ani jednego bezrobotnego – stażysty, bądź zatrudniła pojedyncze osoby. Stwierdzono też przypadki odbywania staży tej samej osoby u tego samego organizatora na podobnych stanowiskach.
Pracodawcy, nie ponosząc kosztów stażu, chętnie organizowali tę formę aktywizacji, kierując się własnym interesem ekonomicznym, ponieważ stypendium dla stażysty wypłacane jest ze środków publicznych. Urzędy tolerowały taką praktykę mając na względzie troskę o doraźne zapewnienie bezrobotnym i ich rodzinom środków do życia.

7. W ocenie NIK, forma aktywizacji polegająca na tworzeniu stanowisk pracy[15] nie prowadzi do skutecznego przeciwdziałania bezrobociu, ponieważ nie zapewnia trwałości zatrudnienia osób bezrobotnych, które w niej uczestniczą.
Każda osoba, skierowana na utworzone stanowisko, jest wyrejestrowywana z ewidencji bezrobotnych. NIK stwierdziła, że osoby – skierowane na te utworzone stanowiska – wracały do rejestru bezrobotnych nawet już po kilku dniach. Na zwolnione miejsce, w ramach tej samej formy aktywizacji, kierowane były – niekiedy kilkakrotnie – inne osoby.

8. Pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, NIK oceniła działania powiatowych urzędów pracy, związane z prowadzeniem aktywizacji bezrobotnych w wybranych formach. Zbadana dokumentacja aktywizacji wybranych osób bezrobotnych była prawidłowa. Urzędy pracy rzetelnie ujmowały w ewidencji księgowej wydatki, poniesione na ich realizację i wykazywały je w sprawozdaniach o przychodach i wydatkach FP, jak też prowadziły bieżący monitoring prawidłowości realizacji umów, obejmujących te formy.
Nieprawidłowości, stwierdzone w 5 urzędach, polegały głównie na kierowaniu tej samej osoby do odbycia stażu u tego samego organizatora, na tym samym stanowisku, co naruszało przepis § 1 ust. 3 rozporządzenia w sprawie odbywania stażu[16].

[15] Obowiązkiem utrzymania stanowiska przez 24 miesiące i zatrudniania na nim osób bezrobotnych, związany jest pracodawca, który otrzymał środki z urzędu pracy.

[16] Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. *w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych* (Dz.U. Nr 142, poz. 1160).

2.2 Synteza ustaleń kontroli

1. Wskaźniki efektywności kosztowej i zatrudnieniowej dla każdej z badanych form, podawane w rocznych raportach Ministerstwa, były zgodne z wyliczonymi przez skontrolowane urzędy.
NIK, korzystając z danych, gromadzonych w systemie SYRIUSZ[17] i przekazywanych w badanym okresie do MPiPS, dokonała wyliczeń tych wskaźników. Z ich porównania wynika, że wielkości wyliczone przez NIK kształtują się na poziomie znacznie niższym niż przedstawiane przez Ministerstwo. Analiza przyczyn powstania tych rozbieżności wykazała, że najważniejszą z nich była różnica w metodologii, jaką przyjęła NIK, kierując się definicjami wskaźników, a jaką stosowało MPiPS[18].
Wskaźniki wyliczone przez NIK i podawane przez MPiPS przedstawiono dla poszczególnych form, w części szczegółowej, na stronach: 27–33.

2. W latach 2011–2013, w skontrolowanych 17 urzędach, wybranych 6 form aktywizacji ukończyło 50.336 osób bezrobotnych. Osoby te skorzystały z ww. form 62.710 razy, co wskazuje – a potwierdziły to ustalenia NIK – na korzystanie przez 1 osobę z kilku form aktywizacji lub na kilkakrotne korzystanie z 1 formy przez 1 osobę.
Spośród zakończonych w latach 2011–2013 form, najczęściej wykorzystywane były staże – zorganizowano ich 37.371. Następne w kolejności były: szkolenia – 9.950, prace interwencyjne – 5.381; roboty publiczne – 3.516; refundacja kosztów wyposażenia / doposażenia stanowiska – 3.514; jednorazowa dotacja na podjęcie działalności gospodarczej – 2.978.

opis – str. 33–34

Ustalono, że 40.981 osób (81,4%) jeden raz skorzystało z formy aktywizacji. Pozostałe osoby korzystały z form aktywizacji co najmniej 2-krotnie, nawet 7-krotnie, przy czym NIK ustaliła, iż większość uczestników tych form nie podjęła następnie żadnego zatrudnienia. opis – str. 34

3. W wyniku analizy danych 161 osób, które wyrejestrowały się w okresie do 92 dni od zakończenia stażu lub szkolenia, a następnie – zarejestrowały się jako bezrobotne w okresie kolejnych 92 dni, ustalono, że:

- w 132 przypadkach (82%) ukończoną formę aktywizacji zaliczono jako efektywnie zrealizowaną, mimo tak krótkotrwałego zatrudnienia, w tym – 2 przypadki, gdzie bezrobotny nawet nie podjął zatrudnienia;
- w 49 przypadkach (30,4%) zatrudnienie po zakończeniu stażu (szkolenia) nie miało żadnego merytorycznego związku z ukończoną formą.

opis – str. 34–35

W badanych urzędach 2.092 osoby odbywały co najmniej 2-krotnie staż u tego samego organizatora. Objęto analizą 105 takich osób (5%) i stwierdzono, że niektóre z nich odbywały staże nawet 6 razy u tego samego organizatora. Spośród zbadanych 105 osób – 18 (17,1%) odbywało staż co najmniej 2 razy u tego samego pracodawcy na tym samym stanowisku, co naruszało przepisy § 1 ust. 3 rozporządzenia *w sprawie odbywania stażu*.

opis – str. 35–36

[17] Dedykowany system teleinformatyczny wspomagający w sposób kompleksowy realizację statutowych zadań powiatowych urzędów pracy.
[18] Załącznik nr 2 do Informacji.

Analiza 22 podmiotów, które w badanym okresie uzyskiwały niską skuteczność staży, przy dużej częstotliwości ich organizowania, wykazała, że efektywność zatrudnieniowa – u tych organizatorów – wyniosła 8,8%. Uwzględniając fakt znalezienia przez 42 osoby zatrudnienia u innych pracodawców niż organizator, efektywność ta osiąga 15,7%. Stwierdzono, że po zakończeniu stażu osoba bezrobotna pozostawała w zatrudnieniu u organizatora zwykle przez okres od 1 do 6 miesięcy.
Na organizatorach staży nie ciąży prawny obowiązek zatrudniania stażysty po zakończeniu tej formy aktywizacji, zaś urzędy pracy nie mają obowiązku prawnego umieszczania takiego warunku w umowach z organizatorami.
W ocenie NIK, udział części osób bezrobotnych w tej formie aktywizacji wynikał bardziej z troski urzędów o zapewnienie im środków do życia niż z przekonania, że zdyskontują oni nabytą wiedzę czy umiejętności dla uzyskania stałego zatrudnienia. Świadczenia pieniężne (stypendia), wypłacane osobom, uczestniczącym wielokrotnie w stażach – dokonywane ze środków publicznych – mogły być traktowane przez te osoby jako „quasi zasiłki". Uczestnictwo w takiej formie aktywizacji w sytuacji, gdy z góry zakładano niepodjęcie zatrudnienia, mogło rodzić – lub pogłębiać – uczucie frustracji i zniechęcenia wśród osób, zwłaszcza młodych, które z niej korzystały.

opis – str. 36–37

4. Podjęcie działalności gospodarczej przy pomocy środków dotacji z FP, zaliczane było w 100% jako efektywna forma aktywizacji w momencie przekazania tych środków. Dane z systemu SYRIUSZ wskazywały, że w tej formie uczestniczyło 5.588 osób.
NIK ustaliła, że w terminie do 1 roku i 3 miesięcy – od daty rozpoczęcia tej formy – ponownie zarejestrowały się, jako bezrobotne, 482 osoby (8,6%), co oznacza, że powróciły one do rejestrów bezrobotnych najpóźniej w okresie 3 miesięcy od wygaśnięcia umowy dotacji.
Analizą objęto akta 158 z nich (32,8%), w celu ustalenia, czy urzędy posiadały wiedzę o przyczynach tak szybkiego zaprzestania prowadzenia tej działalności: okazało się, że tylko w 44 przypadkach (27,8%) urzędy znały powody rezygnacji.

opis – str. 37

5. Utworzenie stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego – i wypłata refundacji kosztów temu pracodawcy – stanowiła, wg metodologii MPiPS, podstawę do zaliczenia tej formy aktywizacji jako efektywnej w 100%.
Kontrola wykazała, iż liczba utworzonych stanowisk (miejsc) pracy nie odzwierciedla liczby osób, uczestniczących w tej formie aktywizacji.
Wg danych MPiPS, w badanym okresie, na terenie działania skontrolowanych urzędów, utworzono 2.787 stanowisk pracy w ramach tej formy aktywizacji. Ustalono, że na takie stanowiska skierowano (zatrudnianych było) w badanym okresie 4.095 osób.

opis – str. 37

6. Prace interwencyjne w latach 2011–2013 zakończyło 4.598 osób bezrobotnych, z czego – w okresie do 3 miesięcy od jej rozpoczęcia – w urzędach ponownie zarejestrowały się 353 osoby (7,7%), w tym: już do 1 miesiąca od rozpoczęcia – 25 osób. Na 2.786 przypadków zakończenia udziału w robotach publicznych, już w okresie do 3 miesięcy od chwili rozpoczęcia uczestnictwa, do rejestru bezrobotnych powróciło 689 osób (24,7%), w tym: w okresie do 1 miesiąca – powróciło 47 osób.
Analizą objęto 155 osób i ustalono, że głównym powodem zakończenia uczestnictwa w jednej z tych form był upływ czasu, na jaki zawierano umowy z bezrobotnymi. Spośród nich, w 24 przypadkach tak krótkotrwały udział zaliczono jako efektywny zatrudnieniowo, między innymi dlatego,

że po zakończeniu udziału w ww. formie zatrudniano następnie osobę na umowę zlecenie (np. na 10 dni) lub podejmowała ona uczestnictwo w kolejnych pracach interwencyjnych, traktowanych jako następna forma aktywizacji.

opis – str. 37–38

Szczegółowe dane uzupełniające w zakresie obowiązywania umów na prace interwencyjne i roboty publiczne uzyskano z 3 urzędów[19], w celu wyliczenia efektywności zatrudnieniowej tych form według metodologii NIK. Po uwzględnieniu dat wygaśnięcia umów na te formy, efektywność zatrudnieniowa prac interwencyjnych wynosiła od 0% do 4,1% w tych urzędach, a dla robót publicznych – od 0% do 11,5%.

opis – str. 29–31

Dane z systemu SYRIUSZ, pozyskane z tych 3 urzędów wskazywały okresy trwania prac interwencyjnych dłuższe niż 1 rok w 593 przypadkach, w niektórych nawet 17 lat (2 przypadki) w sytuacji, gdy przepisy określają okres maksymalnie 12 miesięcy dla refundowania pracodawcy części kosztów wynagrodzenia i składek dla skierowanego bezrobotnego.

opis – str. 38

7. Urzędy pozyskiwały informacje nt. możliwości zatrudnienia osób bezrobotnych z różnorodnych źródeł[20], przez co rzetelnie określały potrzeby i oczekiwania lokalnego rynku pracy. Na ich podstawie dokonywały analiz i badań rynku pracy, których wyniki wykorzystywały do planowania (szacowania) skali zapotrzebowania na konkretne formy aktywizacji oraz wielkości środków na realizację tych form.

opis – str. 20–21

Wszystkie urzędy planowały wydatki na finansowanie kosztów szkoleń, wypełniając postanowienia rozporządzenia *w sprawie standardów rynku pracy*[21]; jeden urząd opracował plany niezgodnie z wymogami tegoż rozporządzenia.

opis – str. 21

Planowanie realizacji badanych form polegało w praktyce na proporcjonalnym podziale środków na nie, zwykle w styczniu/lutym danego roku, po otrzymaniu z MPiPS informacji o wysokości „algorytmowych" środków z FP, przyznanych urzędowi na aktywizację bezrobotnych. Plany te były zgodne z regionalnymi planami działania na rzecz zatrudnienia, stosownie do wymogu w art. 8 ust. 1, pkt 1 ustawy *o promocji zatrudnienia*. Zakładanymi miernikami rezultatu były ilości form aktywizacji oraz ilość osób, uczestniczących w nich, i przewidywana ilość osób, które ukończą udział w formie.

W 1 przypadku opracowany przez urząd Powiatowy Program Promocji Zatrudnienia nie zawierał mierników rezultatu planowanych działań, co utrudnia rzetelne mierzenie efektu uzyskanego w wyniku realizacji zaplanowanych działań.

opis – str. 21–22

[19] Z PUP w Nisku, Przeworsku i Rzeszowie.

[20] Zarówno technicznych (np. media, internet, dane statystyczne), jak też bezpośrednio od zainteresowanych (osób bezrobotnych i pracodawców).

[21] Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. *w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy* (Dz.U. Nr 177, poz. 1193 ze zm.).

Planowanie badanych form miało miejsce jedynie w przypadku szkoleń, natomiast planowanie pozostałych nie było wymagane. Niektóre z urzędów (7[22] na 17), kierując się wynikami rzetelnego rozeznania lokalnego rynku pracy, opracowywały jednak wstępne plany (szacunki potrzeb) środków na realizację 6 badanych form. Jeden urząd[23] sporządził takie plany na potrzeby kontroli, w oparciu o wnioski pracodawców, składane do niego w trakcie każdego roku okresu objętego kontrolą.

opis – str. 22–23

8. Środki, uzyskane łącznie na badane formy w 2011 r., stanowiły zaledwie 39% wielkości środków, zakładanych przez te urzędy do otrzymania tylko z Funduszu Pracy, a w 2012 r. – 45,4% takich środków. Wskutek tego, badanymi 6 formami aktywizacji urzędy te objęły w 2011 r. tylko 50,2% planowanych osób bezrobotnych, a w 2012 r. – 65,9% takich osób.

Wielkość potrzebnych w tych latach – pochodzących wyłącznie z FP – środków na badane formy aktywne, określona przez ww. 8 urzędów, wynosiła: 137.966 tys. zł w 2011 r. oraz 148.730 tys. zł w 2012 r. Środki takie, przyznane wszystkim objętym kontrolą urzędom, wynosiły – odpowiednio: 94.889 tys. zł (68,8% potrzeb 8 urzędów) oraz 123.755 tys. zł (83,2% tych potrzeb).

W 2013 r. ww. 8 urzędów otrzymało z FP niewiele ponad połowę (62,2%) wstępnie planowanych środków na wybrane formy, przez co objęły nimi, zamiast 10.156 – tylko 8.192 osoby bezrobotne (80,7%). Dodatkowe środki, pozyskane z innych źródeł (EFS, PFRON, dotacja z budżetu państwa) spowodowały, że urzędy te łącznie otrzymały 92,3% wielkości zakładanych środków. Te dodatkowe środki wynosiły 27.603 tys. zł i było ich więcej niż w obu poprzednich latach łącznie (26.205 tys. zł), co umożliwiło objęcie aktywizacją jeszcze 3.195 osób, głównie w ramach projektów konkursowych POKL.

Rozbieżności pomiędzy określonymi potrzebami a przekazanymi środkami z FP wskazują, iż zaspokajanie potrzeb lokalnych rynków pracy nie było możliwe przy obowiązującym systemie ich przyznawania, a wręcz wymuszały ograniczanie – nawet bardzo znaczne – stopnia realizacji form aktywizacji, priorytetowych z punktu widzenia potrzeb regionu.

opis – str. 23–25

9. W zbadanych przypadkach urzędy wykonywały kontrolę nad wydatkowaniem otrzymanych środków i dokonywały zabezpieczenia prawidłowego wykorzystania środków publicznych, w sposób przewidziany stosownymi przepisami.

W 6 urzędach stwierdzono niewłaściwe funkcjonowanie mechanizmów kontroli zarządczej, związanych głównie z zawieraniem i realizacją umów na organizację stażu, co naruszało przepisy rozporządzenia *w sprawie odbywania stażu.*

Na 46 dokumentacji objętych analizą, w 5 urzędach odnotowano 18 przypadków (39,1%) powtórnego skierowania bezrobotnego na staż u tego samego organizatora, na to samo stanowisko pracy, co naruszało przepis § 1 ust. 3 cyt. rozporządzenia.

Losowo wybrana próba dokumentacji, dotyczącej każdej ze zrealizowanych form, potwierdziła jej kompletność i wiarygodność oraz – z 1 wyjątkiem – zgodność danych w niej zawartych z ewidencją księgową i sprawozdawczością.

opis – str. 25–26

[22] Powiatowe Urzędy Pracy w: Białej Podlaskiej, Biłgoraju, Łowiczu, Nowej Soli, Skarżysku Kamiennej, Tomaszowie Mazowieckim i Włodawie.

[23] Powiatowy Urząd Pracy w Brzegu.

Urzędy nie prowadziły monitoringu losów osób aktywizowanych w dłuższym okresie czasu. Nie posiadały przez to rzetelnej wiedzy o losach osób, które po przystąpieniu do danej formy aktywizacji nie wróciły następnie do rejestru bezrobotnych, jak też o trwałości zatrudnienia po zakończeniu formy. Urzędy prowadziły jedynie bieżący monitoring prawidłowości realizacji umów na dane formy, w okresie ich obowiązywania, stosownie do przepisów i na zasadach określonych w umowach.
Przez 3 miesiące – po zakończeniu udziału w formie: szkolenie, staż, prace interwencyjne i roboty publiczne – urzędy pracy monitorowały losy osób, biorących udział w tych formach, wyłącznie dla potrzeb ewentualnego zaliczenia zakończonej formy jako efektywnej zatrudnieniowo. Miało to bezpośredni związek z zasadami kwalifikowania tych form jako efektywnych w systemie SYRIUSZ. Sporadycznie, niektóre z nich – z własnej inicjatywy – dokonały analiz, które służyć miały określeniu trwałości niektórych form, zrealizowanych w minionych latach.

opis – str. 39

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Wyniki kontroli wskazują na powszechnie występujące zjawisko kierowania osób bezrobotnych do odbywania staży u pracodawców, którzy nie deklarują chęci ich zatrudnienia, albo mimo złożenia takiej deklaracji, nie wywiązują się z obietnicy zatrudnienia stażysty.
W ocenie NIK, przy wydatkowaniu środków publicznych na staże powinni być preferowani pracodawcy, którzy wywiązują się z deklaracji zatrudnienia osób uczestniczących w tej formie aktywizacji.
W obecnym stanie prawnym brak jest rozwiązań pozwalających uzależnić zawarcie umowy z organizatorem stażu od skuteczności dotychczasowych staży organizowanych przez tego pracodawcę, a nawet od złożenia deklaracji zatrudnienia stażysty po zakończeniu stażu.
W umowach na organizację staży zawieranych przez część urzędów znajdowały się deklaracje zatrudnienia, natomiast urzędy te nie mają instrumentów prawnych pozwalających na ich wyegzekwowanie.
Zdaniem NIK konieczne jest podjęcie działań zwiększających efektywność środków publicznych kierowanych na staże w celu ograniczenia zjawiska nadużywania staży przez pracodawców jako bezkosztowego sposobu pozyskiwania wyników pracy osób bezrobotnych.

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, w celu realizacji wcześniejszych wniosków NIK[24], zapowiedziało podjęcie działań w celu opracowania nowej metodologii określania efektywności działań aktywizacyjnych[25]. W ramach perspektywy UE 2014–2020 będzie realizowany program „Wypracowanie metodologii i wdrożenie monitorowania efektywności zatrudnieniowej podstawowych form aktywizacji bezrobotnych przewidzianych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w okresie dłuższym niż 12 miesięcy od zakończenia działań urzędu pracy".
W opinii NIK, działania te powinny być kontynuowane w celu ich pilnego wdrożenia, dla zapewnienia rzetelnej informacji o wskaźnikach efektywności zatrudnieniowej form aktywizacji bezrobotnych oraz o osiąganiu celu zatrudnieniowego aktywizacji.

[24] Kontrola: P/13/111 – Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób powyżej 50 roku życia.

[25] Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej na interpelację nr 24547 w sprawie realizacji programu aktywizacji zawodowej osób powyżej 50 roku życia z dnia 10 marca 2014 r.

Wyniki kontroli wskazują na potrzebę zdefiniowania efektywności zatrudnieniowej jako wskaźnika dotyczącego osób, które w wyniku aktywizacji uzyskały zatrudnienie:

– mające trwały charakter, tj. nie krótsze niż 1 rok,
– niesubsydiowane ze środków publicznych przeznaczonych na aktywizowanie bezrobotnych[26] (na zasadach rynkowych).

Realizacja powyższych działań wiązałaby się z nałożeniem na urzędy pracy obowiązku monitorowania losów bezrobotnego, który znalazł zatrudnienie, w dłuższym okresie czasu – w celu lepszego określenia skuteczności form aktywizacji, rozeznania rynku solidnych pracodawców i rzeczywistych potrzeb osób bezrobotnych. Umożliwiłoby to również poprawę wiarygodności danych statystycznych urzędów o trwałości pozostawania w zatrudnieniu i ograniczyłoby posługiwanie się pojęciem „osoba nie wróciła do rejestru".

NIK podkreśla jednocześnie, że gromadzenie rzeczywistych danych o skuteczności (efektywności) aktywizacji bezrobotnych jest tym bardziej uzasadnione, iż dane o efektywności zatrudnieniowej i kosztowej są obecnie bezpośrednio wykorzystywane do oceny efektywności urzędów pracy i nagradzania ich pracowników.

Przyjęcie tych rozwiązań pozwoliłoby na wyeliminowanie stwierdzonych w kontroli zjawisk traktowania, jako efektywne zatrudnieniowo, tych form aktywizacji, po których osoba bezrobotna odbywa następną formę aktywizacji, oraz tych form, po których bezrobotny podjął zatrudnienie, ale ponownie zarejestrował się w urzędzie pracy w okresie 3 miesięcy od zakończenia udziału w formie aktywizacji.

Z ustaleń kontroli wynika, że dla właściwego interpretowania wskaźnika efektywności istotne jest wskazanie, w jakim czasie ma nastąpić zamierzony efekt, tj.: uzyskanie zatrudnienia. W ocenie NIK niezbędne jest zatem dookreślenie, w jakim okresie po ukończeniu formy aktywizacji powinno nastąpić zatrudnienie, aby można było uznać osobę bezrobotną za efektywnie zaktywizowaną.

Ustawa o promocji zatrudnienia, w brzmieniu obowiązującym od dnia 27 maja 2014 r. posługuje się pojęciem wskaźników efektywności zatrudnieniowej podstawowych form aktywizacji zawodowej[27]. W definicji tej nie określono jednak, jaki okres czasu – od zakończenia formy aktywizacji do uzyskania zatrudnienia – należy brać pod uwagę przy wyliczaniu wskaźnika efektywności zatrudnieniowej.

Zdaniem NIK, wskaźnik efektywności zatrudnieniowej powinien prezentować efekt w postaci uzyskania zatrudnienia po zakończeniu formy aktywizacji.

Pojęcie wskaźnika efektywności zatrudnieniowej wprowadzone do ustawy w 2014 r., dopuszcza wykazanie jako efektywne – zatrudnienie osoby już w trakcie udziału w formie aktywizacji. Skutkuje to uznawaniem za efektywne niektórych form aktywizacji już z chwilą ich rozpoczęcia. Dotyczy to zwłaszcza refundacji środków na wyposażenie/doposażenie stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz jednorazowej dotacji na podjęcie działalności gospodarczej, a w mniejszym zakresie – również robót publicznych i prac interwencyjnych.

[26] Pochodzących z np.: Funduszu Pracy, Europejskiego Funduszu Społecznego, Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, itp.

[27] Rozumianych jako udział procentowy liczby osób, które w trakcie lub po zakończeniu udziału w podstawowych formach aktywizacji zawodowej zostały wykazane jako zatrudnione, w stosunku do liczby osób, które zakończyły udział w podstawowych formach aktywizacji zawodowej – art. 4 ust. 1^1 pkt 2 lit. b.

Podjęcie zatrudnienia wynikającego jedynie z faktu rozpoczęcia udziału w aktywizacji, nie powinno być uznawane za efekt aktywizacji, gdyż w tym momencie zamierzony efekt jeszcze nie wystąpił.

Z ustaleń kontroli wynika, iż w przypadku refundacji środków na wyposażenie/doposażenie stanowiska pracy, ta forma aktywizacji traktowana jest jako efektywna w chwili przekazania środków, niezależnie od tego ile osób i przez jaki okres czasu uzyskało zatrudnienie w ramach tej formy.

NIK zauważa, że ustawa posługuje się pojęciem wskaźników efektywności zatrudnieniowej podstawowych form aktywizacji zawodowej, rozumianych jako udział procentowy liczby osób, które zostały wykazane jako zatrudnione, w stosunku do liczby osób, które zakończyły udział w podstawowych formach aktywizacji zawodowej (art. 4 ust. 1^1 pkt 2 lit. b ustawy).

Zaliczanie tej formy do efektywnej w chwili przekazania środków pracodawcy skutkuje podawaniem – jako wskaźnika efektywności zatrudnieniowej tej formy – liczby utworzonych lub doposażonych stanowisk, nie zaś liczby bezrobotnych (osób), którzy w wyniku udziału w tej formie aktywizacji uzyskali zatrudnienie.

Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw wprowadziła nowe rodzaje usług i instrumentów rynku pracy skierowane do osób bezrobotnych i poszukujących pracy. Do najważniejszych zmian wprowadzonych powyższą nowelizacją zaliczyć należy: profilowanie pomocy dla bezrobotnych (w celu dopasowywania sposobów aktywizacji zawodowej do rzeczywistych potrzeb bezrobotnych); zacieśnienie współpracy z agencjami zatrudnienia, a także z pracodawcami (wprowadzenie trójstronnych umów szkoleniowych); nowe instrumenty dopasowane do zmieniających się potrzeb rynku (np. granty na telepracę, bony: stażowe, szkoleniowe, zatrudnieniowe lub na zasiedlenie). W ocenie Najwyższej Izby Kontroli konsekwentne ich stosowanie, przy wykorzystaniu uwag wynikających z ustaleń tej kontroli, może korzystnie wpłynąć na poprawę wskaźników efektywności zatrudnienia bezrobotnych – tym samym – skuteczności prowadzonej aktywizacji tych osób.

3 WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

1. W 2010 roku, w urzędach pracy zarejestrowano 1.954,7 tys. osób bezrobotnych, a na koniec 2013 r. – 2.157,9 tys. osób. Stopa bezrobocia – odpowiednio – wzrastała z 12,3% do 13,4%. Na dzień 31 marca 2014 r., wg danych GUS, zarejestrowanych było 2.182,2 tys. takich osób, a stopa bezrobocia wynosiła 13,5%, natomiast na koniec listopada 2014 r. – 1.799,5 tys. osób bezrobotnych, przy stopie bezrobocia 11,4%[28]. Oznacza to, że na ostatni dzień okresu objętego kontrolą utrzymywała się tendencja rosnąca tego zjawiska, odnotowana w latach 2010 – 2013, po czym – po upływie 8 miesięcy – stopa bezrobocia zmniejszyła się o 2,1 punktu procentowego.

Wg danych Ministerstwa[29], w latach 2011 – 2013 podstawowymi[30] formami aktywizacji zawodowej objęto 302.002 osoby bezrobotne – w 2011 r.; 428.298 osób – w 2012 r. oraz 460.773 osoby w 2013 r.

Wydatkowano w tym okresie na realizację tych form – odpowiednio: 1.920 mln zł; 2.459,5 mln zł, 3.225,5 mln zł; tj. w każdym roku zawsze ponad 95% ogółu wydatków ze środków FP na wszystkie aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu.

Podawany, przez MPiPS, wskaźnik efektywności zatrudnieniowej podstawowych form wynosił: 55,7% w 2011 r.; 60,9% w 2012 r. oraz 63,4% w 2013 r.

Stopa bezrobocia na terenie tzw. *Ściany wschodniej*[31] Polski, w omawianym okresie kształtowała się powyżej średniej krajowej, osiągając najwyższe wskaźniki w województwie warmińsko-mazurskim: od 20,2% w 2011 r. do 21,7% w 2013 r. W tym samym czasie, najniższą stopę bezrobocia na tym obszarze, odnotowano w województwie lubelskim: od 13,2% w 2011 r. do 14,4% w 2013 r. Najniższe wydatki na podstawowe formy aktywizacji w tym regionie odnotowano w woj. podlaskim: wynosiły od 59,9 mln zł w 2011 r. do 112,5 mln zł w 2013 r., zaś najwyższe – w woj. podkarpackim: od 153,9 mln zł w 2011 r. do 235,4 mln zł. w 2013 r.

Podawana przez MPiPS efektywność zatrudnieniowa podstawowych form aktywizacji na tym obszarze wynosiła: w 2011 r.: od 48,1% (woj. warmińsko-mazurskie) do 56,2% (woj. lubelskie); w 2012 r.: od 52,8% (woj. warmińsko-mazurskie) do 65,9% (woj. podlaskie) a w 2013 r. – od 55% (woj. warmińsko-mazurskie) do 73% (woj. lubelskie).

Podobnie, województwa z innych regionów Polski: lubuskiego, łódzkiego i opolskiego, posiadały stopę bezrobocia powyżej średniej krajowej, wynoszącą od 14% w 2012 r. i 14,1% w 2013 r. (woj. łódzkie) do 15,9% w 2012 r. i 15,7% w 2013 r. (woj. lubuskie). Najniższe nakłady na podstawowe formy – wśród tych województw – zanotowano w woj. opolskim: 66,1 mln zł w 2012 r. oraz 81,9 mln zł w 2013 r., a najwyższe – w woj. łódzkim: 186,5 mln zł w 2012 r. oraz 234,1 mln zł w 2013 r.

Podawane przez MPiPS wskaźniki efektywności zatrudnieniowej podstawowych form aktywizacji dla tych trzech województw, wynosiły w latach 2012–2013 – dla 2 z nich – poniżej średnich krajowych: 52,7% oraz 61,6% (woj. opolskie) i 60% oraz 56,6% (woj. lubuskie). Wskaźniki takie dla woj. łódzkiego były w tych latach powyżej średniej krajowej: w 2012 r. wynosiły 62,8% a w 2013 r. – 65,8%.

---

28 Wg http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-stopa-bezrobocia/bezrobotni-oraz-stopa-bezrobocia-wg-wojewodztw-podregionow opracowania *„Bezrobotni i stopa bezrobocia wg województw, podregionów i powiatów”*.

29 Strona www.mpips.gov.pl – roczne raporty *„Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w …. roku”*.

30 Oprócz badanych 6 form – także prace społecznie użyteczne.

31 Tj. województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie oraz warmińsko-mazurskie.

2. Priorytetami – uchwalanego przez Radę Ministrów zgodnie z art. 3 ustawy *o promocji zatrudnienia* – KPDZ[32], były, na lata 2009–2011, między innymi: *Wzrost aktywności; Sprawny rynek pracy; Doskonalenie aktywnej polityki rynku pracy*, natomiast priorytetami na lata 2012–2014 były: *Adaptacyjny rynek pracy* oraz *Wzmocnienie obsługi rynku pracy.* Jego celem ogólnym jest uzyskanie, na koniec 2014 r., wskaźnika zatrudnienia osób, w przedziale 24–64 lata, na poziomie 66,5%. Celami do osiągnięcia na koniec 2012 r. było uzyskanie takiego wskaźnika w wysokości 65,4% oraz ograniczenie stopy bezrobocia rejestrowanego co najmniej do poziomu 12,3%.

3. Aktywizacja osób bezrobotnych finansowana jest głównie środkami FP, którego dysponentem jest minister właściwy ds. pracy[33], a realizowana jest w formie usług i instrumentów rynku pracy, zwanymi także formami aktywizacji. Mają one służyć zwiększeniu szans takich osób na znalezienie stałego zatrudnienia, zaś do podstawowych form aktywizacji takich osób zalicza się: staże, szkolenia, prace interwencyjne, roboty publiczne, prace społeczne użyteczne, dotacje na podjęcie działalności gospodarczej oraz refundacja pracodawcom kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego. Są one wymienione w art. 108 ustawy *o promocji zatrudnienia*, a ich realizacja spoczywa na powiatowych urzędach pracy, które otrzymują na ten cel środki z FP.

Wydatki FP na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu wyniosły ogółem w 2011 r. – 2.056,1 mln zł, w 2012 r. – 2.594 mln zł[34] a w 2013 r. – 3.317,9 mln zł[35]. Wg opracowań MPiPS, udział w podstawowych formach aktywizacji w 2011 roku zakończyło 382,3 tys. osób, w 2012 r. – 378,5 tys. a w 2013 r. – 458,3 tys. osób, a zatrudnienie znalazło – odpowiednio: 212,9 tys.; 230,4 tys. oraz 290,3 tys. osób.

Największą efektywność zatrudnieniową, sięgającą 100%, MPiPS wykazywało dla aktywizacji w formie przyznania środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz w formie refundacji pracodawcom kosztów doposażenia lub wyposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego.

Dla prac interwencyjnych podawano także wysoką efektywność (71,4% w 2011 r.; 74,4% w 2012 r. i 77,5% w 2013 r.); natomiast nieco niższą – dla staży (odpowiednio: 52,6%; 60,9% i 65,8%) oraz dla robót publicznych (53,2%; 57,3% i 60%). Najniższą efektywność MPiPS odnotowało dla szkoleń (odpowiednio: 43,1%; 42,5% i 47,6%) oraz dla prac społecznie użytecznych (odpowiednio: 36,1%; 33% i 19%).

4. Wśród innych źródeł finansowania form aktywizacji, godnym podkreślenia jest udział środków EFS, które wydatkowane są przy realizacji projektów w ramach PO KL. Jednym z głównych celów tego Programu Operacyjnego jest wzrost poziomu zatrudnienia, a jego osiągnięciu służyć ma 10 Priorytetów, realizowanych zarówno na poziomie centralnym jak i regionalnym[36], skierowanych do określonych, np. pod względem wieku, grup osób bezrobotnych. W latach 2011 – 2013, urzędy pracy objęte kontrolą otrzymały – odpowiednio: 20.309 tys. zł; 26.201 tys. zł i 49.770 tys. zł, z czego – odpowiednio: 98%; 95,7%; 97,3% to środki z EFS.

---

32 Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia – jest on podstawą realizacji zadań państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej.

33 Art. 103 cyt. wyżej ustawy.

34 Publikacja Departamentu Funduszy MPiPS, *Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2012 roku*, maj 2013.

35 Publikacja j.w. za rok 2013 – czerwiec 2014.

36 Opis priorytetów znajduje się na stronie: http://www.efs.gov.pl/Dokumenty/Strony/Dokumenty.aspx.

5. Obszar poddany kontroli dotyczył okresu sprzed nowelizacji cyt. ustawy *o promocji zatrudnienia*. Zgodnie ze sposobem dokonywania pomiaru efektywności zatrudnieniowej i kosztowej działań aktywizujących, uznawano je za efektywne wówczas, gdy osoba bezrobotna podejmowała jakiekolwiek zatrudnienie w okresie do 3 miesięcy po zakończeniu danej formy aktywizacji[37], bez względu na rodzaj umowy i okres zatrudnienia. Metodologia ta została przyjęta w latach dziewięćdziesiątych XX w., nie dostosowano jej do realiów funkcjonowania rynku pracy po wejściu Polski do Unii Europejskiej, co prowadziło do uzyskiwania nieprawidłowego obrazu efektów działań aktywizujących. Na podstawie takich wskaźników nie można uzyskać miarodajnej informacji o efektywności wydatkowania środków publicznych i rezultatach podejmowanych działań, bowiem zbierane przez Ministerstwo informacje nie pozwalały na dokonanie pełnej oceny funkcjonowania systemu aktywizacji bezrobotnych, z punktu widzenia jego skuteczności, efektywności, a także potrzeb i oczekiwań osób pozostających bez pracy.

6. Nowelizacja ustawy ma, między innymi, oddziaływać na poprawę efektywności działania urzędów pracy, a także – jakości usług, świadczonych bezrobotnym stosownie do ich potrzeb. Do mierników, które będą służyć do oceny nowych zadań, ujętych w tych obszarach, zaliczono – w pierwszym z nich – poprawę krajowych wskaźników efektywności zatrudnieniowej i kosztowej podstawowych form aktywizacji w stosunku do uzyskanych w 2012 r., natomiast w drugim obszarze – między innymi: skrócenie średniego czasu pozostawania bezrobotnych bez pracy i wzrost wskaźnika efektywności zatrudnieniowej. Na zgłaszane uwagi, że „problemem jest także dotychczasowa metoda pomiaru skuteczności urzędów", MPiPS wyjaśniało – odnośnie efektywności zatrudnieniowej – „że przy jej obliczaniu za osoby zatrudnione uważa się te, które nie stały się znów bezrobotnymi lub np. przeszły na wcześniejszą emeryturę lub stały się bierne zawodowo"[38].

7. Wśród nowych rozwiązań w ustawie nie przewidziano takich, które oddziaływałyby bezpośrednio na poprawę trwałości zatrudnienia osób bezrobotnych, znajdujących pracę po zakończeniu udziału w formie aktywizacji, tj. na poprawę skuteczności działań aktywizacyjnych.
W treści art. 4 ust. 1^1, pkt 2 lit. b znowelizowanej ustawy *o promocji zatrudnienia*, zamieszczono definicję wskaźnika efektywności zatrudnieniowej, w której nie ujęto dotychczas stosowanego – w definicji tej efektywności – okresu 3 miesięcy od zakończenia udziału w formie aktywizacji, będącego punktem wyjścia do uznania (lub nie) danej formy za efektywną. W art. 4 ust. 1^1, pkt 2 lit. c tej ustawy, podano definicję wskaźnika efektywności kosztowej, także bez – dotychczas stosowanego – wymogu upływu 3 miesięcy od zakończenia udziału w danej formie. Istotną różnicą w stosunku do dotychczasowych treści, jest zastąpienie – w nowych definicjach – zwrotu o uzyskaniu zatrudnienia (*przez osoby, które zakończyły udział w formie aktywizacji*), zwrotem o wykazaniu (*tych osób*) jako zatrudnione.

Taki sposób definiowania wskaźników efektywności – w ocenie NIK – stwarza możliwość szerokiej interpretacji pojęcia efektywności zatrudnieniowej, bowiem istnieje prawdopodobieństwo używania tego pojęcia bez ścisłego związku z realnym zatrudnieniem. Tym samym – wprowadzać to może w błąd opinię publiczną co do rzeczywistej skuteczności zatrudniania osób bezrobotnych po zakończeniu przez nie udziału w danej formie aktywizacji, a w konsekwencji – co do rzeczywistych kosztów aktywizacji bezrobotnych.

---

37 W praktyce dotyczy to staży i szkoleń, natomiast czas trwania prac interwencyjnych i robót publicznych (zwykle krótki) jest określony umowami. W odniesieniu do środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz refundowania kosztów wyposażenia (doposażenia) stanowiska pracy, założeniem jest prowadzenie zarejestrowanej działalności gospodarczej przez 12 miesięcy i zatrudnianie osoby bezrobotnej na tym stanowisku przez czas nie krótszy niż 24 miesiące.

38 „Jak urzędy pracy poprawią statystyki? Wykreślą bezrobotnego z ewidencji od razu na 9 miesięcy" – Gazeta Prawna.pl z 10.04.2013 r.

Wśród najważniejszych zmian, które mają przyczynić się do poprawy efektywności usług i instrumentów rynku pracy skierowanych do osób bezrobotnych i poszukujących pracy, wprowadzonych nowelizacją ustawy *o promocji zatrudnienia*, są: profilowanie pomocy dla bezrobotnych (w celu dopasowywania sposobów aktywizacji zawodowej do rzeczywistych potrzeb bezrobotnych); zacieśnienie współpracy z agencjami zatrudnienia, a także z pracodawcami (wprowadzenie trójstronnych umów szkoleniowych); nowe instrumenty dopasowane do zmieniających się potrzeb rynku (np. granty na telepracę, bony: stażowe, szkoleniowe, zatrudnieniowe lub na zasiedlenie).

Nowelizacja ustawy *o promocji zatrudnienia* nie wprowadziła istotnych zmian w zasadach aktywizacji osób bezrobotnych w sześciu formach objętych kontrolą.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Planowanie wybranych form aktywizacji osób bezrobotnych oraz środków na ich realizację

W okresie objętym kontrolą urzędy pozyskiwały informacje o możliwościach zatrudnienia bezrobotnych. Zakres, zasięg posiadanych informacji i częstotliwość ich podejmowania umożliwiały urzędom określanie rzeczywistych potrzeb i oczekiwań rynku pracy na terenie swojego działania, mimo że proces ten nie w każdym urzędzie został określony w sposób formalny, np. zarządzeniem dyrektora urzędu.

- ***PUP Augustów*** *– nie wprowadził unormowań co do sposobu, zasięgu, częstotliwości oraz zakresu pozyskiwania informacji o wolnych stanowiskach pracy. Zadanie to należało do zadań pośredników pracy. Urząd nie widział potrzeby wprowadzania oddzielnych regulaminów, gdyż regulacje rozporządzenia w sprawie standardów rynku pracy są szczegółowe. Pozyskane od pracodawców informacje na temat stanu zatrudnienia, potrzeb kadrowych i o wolnych miejscach pracy odnotowywano w karcie pracodawcy w systemie SYRIUSZ.*
- ***PUP Wysokie Mazowieckie*** *– zasady pozyskiwania informacji o możliwych stanowiskach zatrudnienia ujęto w opisie działań w ramach procesu „Pośrednictwo pracy”[39]. Ustalono ponadto procedurę „Podejmowanie i utrzymywanie kontaktów z pracodawcami oraz aktualizacja kart pracodawców”[40], a także procedurę „Przyjęcie i upowszechnienie krajowej oferty pracy”, w której określono sposób postępowania na etapach: przyjęcia oferty pracy, jej weryfikacji oraz upowszechnienia.*

Urzędy pozyskiwały informacje, pozwalające na rzetelną ocenę rynku pracy na obszarze swojego działania, z różnorodnych źródeł. Odbywało się to przy pomocy pozyskiwania informacji z mediów, internetu – głównie stron pracodawców, danych statystycznych i analiz, jak i w ramach kontaktów bezpośrednich z zainteresowanymi (osoby bezrobotne i pracodawcy), co pozwalało na pełniejsze określanie oczekiwań oraz potrzeb stron.

- ***PUP Nowa Sól*** *prowadził liczne badania i analizy dotyczące osób bezrobotnych i pracodawców, między innymi: analizę sytuacji lokalnej na rynku pracy (raz do roku), badanie pracodawców w zakresie ich zapotrzebowania na poszczególne formy wsparcia (raz do roku); w zakresie potrzeb szkoleniowych (raz w roku poprzez ankiety); w zakresie zmian zatrudnienia – planowane redukcje i zwiększenia (raz do roku). Urząd analizował sytuację na lokalnym rynku pracy, ujmującą zasoby ludzkie, edukację oraz analizę SWOT[41] (w ramach raportu z badania pracodawców na podstawie danych z PUP oraz GUS), a także prowadził monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych (raz do roku).*

[39] Załącznik do instrukcji zarządzania ryzykiem w PUP, stanowiącej integralną część „Procedur kontroli zarządczej PUP”, ustalonych zarządzeniem Dyrektora PUP z 19 czerwca 2013 r. (Nr 3/2013).

[40] Stanowiącą element „Procedury realizacji usług i instrumentów rynku pracy … w PUP”, wprowadzonej zarządzeniem Dyrektora PUP nr 4/2013 z 19 czerwca 2013 r. (obowiązującym od 1 lipca 2013 r.). Wcześniej, procedury te stanowiły załącznik do procedur kontroli zarządczej, ustalonych zarządzeniem Dyrektora PUP nr 7/2011 z 6 czerwca 2011 r.

[41] Jedna z technik analitycznych, służąca do porządkowania informacji.

- ***PUP Biłgoraj*** *– nie określił formalnie sposobu pozyskiwania informacji, na temat możliwych stanowisk zatrudnienia bezrobotnych, od pracodawców i z innych źródeł. Pracownicy Urzędu prowadząc rozeznanie rynku pracy na terenie powiatu korzystali z kontaktów bezpośrednich i telefonicznych z pracodawcami i osobami bezrobotnymi. Przeprowadzano także badania ankietowe (wywiad telefoniczny) z podmiotami gospodarczymi w zakresie planowania zatrudnienia, zmian w strukturze zatrudnienia, zainteresowania poszczególnymi formami wsparcia w ramach instrumentów rynku pracy oraz innych oczekiwań pracodawców.*

Stosownie do przepisów rozporządzenia *w sprawie standardów rynku pracy*, wszystkie urzędy opracowywały plany wydatków na szkolenia.

Jeden z urzędów opracował te plany niezgodnie z wymogami tego rozporządzenia.

- ***PUP Brzeg*** *– Plany nie zawierały wszystkich elementów, wskazanych w § 73 ust. 3 ww. rozporządzenia: plany szkoleń na 2011 r. i 2012 r. określały jedynie, iż zostaną przeprowadzone indywidualne i grupowe szkolenia pod bieżące potrzeby rynku pracy, bez wskazywania nazw i zakresów szkoleń oraz przewidywanego terminu realizacji szkoleń i orientacyjnego czasu ich trwania (w godzinach), informacji o egzaminie zewnętrznym oraz rodzaju zaświadczenia; plan szkoleń na 2013 r. nie zawierał niektórych, ww. wymaganych elementów, dotyczących: terminu realizacji i czasu trwania, egzaminu zewnętrznego i rodzaju zaświadczenia.*
  Ponadto, na stronie własnej urzędu znajdowały się jedynie niezaktualizowane plany szkoleń na lata 2011–2013, natomiast na stronie podmiotowej BIP dostępne były tylko plany szkoleń na lata 2011–2012. Próba otwarcia pliku dot. planu szkoleń na 2011 r. na stronie własnej urzędu skutkowała pojawieniem się komunikatu o błędzie z uwagi na brak pliku. Stwierdzone braki stanowiły naruszenie postanowień § 73 ust. 4 cyt. rozporządzenia w sprawie standardów rynku pracy.

3.2.2. Realizacja zaplanowanych, wybranych form aktywizacji

NIK stwierdziła, że informacje o możliwościach zatrudnienia bezrobotnych, pozyskiwane przez urzędy, były różnie wykorzystywane do planowania wydatków na badane aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. Na ich podstawie dokonywano analiz rynku pracy, a ich wyniki służyły niektórym urzędom do planowania (szacowania) skali zapotrzebowania na konkretne formy aktywizacji i na wielkości środków na ich realizację. Jednakże we wszystkich urzędach właściwe planowanie realizacji form aktywnych polegało w rzeczywistości – mimo że każdy urząd posiadał rzetelne rozeznanie o sytuacji na rynku pracy na terenie swojego powiatu – na dokonywaniu proporcjonalnego podziału środków na te formy, po otrzymaniu informacji z MPiPS o wysokości „algorytmowych" środków z FP, jakie przyznano dla urzędu na aktywizację bezrobotnych, tj. zwykle w styczniu/lutym w danym roku.

- ***PUP Łowicz*** *– w drugiej dekadzie grudnia każdego roku w Urzędzie, podejmowane były prace planistyczne w zakresie zapotrzebowania na środki finansowe na kolejny rok na aktywizację osób bezrobotnych. Plan ten uwzględniał poziom wykonania zadań w roku ubiegłym i był akceptowany przez dyrektora. Pierwotne planowanie zadań w zakresie aktywizacji bezrobotnych nie było warunkowane wiedzą – lub jej brakiem – o środkach, jakimi PUP będzie dysponował w danym roku na te zadania.*
- ***PUP Braniewo*** *– jak uzasadniał Dyrektor Urzędu, „wcześniejsze sporządzanie takich planów, przed przyznaniem środków przez Ministra jest niecelowe, ponieważ środki te nie są przyznawane wg naszego planu i zapotrzebowania, a wynikają one z podziału ogólnej kwoty Funduszu Pracy, dzielonej wg algorytmu na poszczególne powiaty".*

Opracowane plany form aktywnych były zgodne z regionalnymi planami działania na rzecz zatrudnienia, stosownie do wymogu w art. 8 ust. 1, pkt 1 ustawy *o promocji zatrudnienia*. Planowanymi miernikami rezultatu były zwykle ilości form aktywizacji oraz ilości osób: uczestniczących w danej formie i przewidywanych, że ukończą udział w formie; uwarunkowane wiedzą o przyznanych środkach z FP. Rodzaj formy ustalany był przez urząd w zależności od aktualnych potrzeb rynku pracy (z reguły potrzeby przerastały możliwości urzędów) oraz od możliwości efektywnego wdrożenia danej formy w środowisku działania urzędu.

- ***PUP Ostróda*** *– przy planowaniu zakładano wskaźniki do osiągnięcia, między innymi, liczbę osób, która: objęta jest daną formą aktywizacji zawodowej, zakończy udział w tej formie aktywizacji, podejmie zatrudnienie po zakończeniu udziału w programie.*
  W celu osiągnięcia jak najwyższej efektywności zatrudnieniowej, przy planowaniu form aktywizacji zawodowej brano pod uwagę przewidywaną efektywność zatrudnieniową, możliwą do uzyskania w każdej formie oddzielnie.
- ***PUP Nowa Sól*** *– plany według potrzeb określone były w oparciu o badania pracodawców, na podstawie których wyliczono wstępne zainteresowanie daną formą, jako iloczyn liczby podmiotów w roku poprzedzającym i wskaźnika procentowego zainteresowania daną formą wynikającą z badania pracodawców – przy założeniu, że każdy zainteresowany chciałby aktywizować co najmniej jedną osobę w danej formie.*

W jednym przypadku Powiatowy Program Promocji Zatrudnienia – opracowany przez urząd – nie zawierał mierników rezultatu planowanych działań, co może niekorzystnie wpływać na jednoznaczne oraz przejrzyste określenie potrzeb, jakie realizacja tego programu ma zaspokoić, oraz stopnia i terminu, w jakim potrzeby te powinny być zrealizowane.

- ***PUP Tomaszów Mazowiecki*** *– w powiatowym programie, opracowanym przez Urząd na lata 2011–2013 brak było mierników rezultatu planowanych działań. Nie określono tych mierników z uwagi na:*
  – założenie, że program jest wieloletni i wytycza kierunki działań, a jego realizacja w dużym stopniu zależna jest od dostępności i możliwości pozyskiwania środków na finansowanie planowanych działań;
  – brak takich mierników w Regionalnym Planie Działań na Rzecz Zatrudnienia.

Powiatowe urzędy pracy nie prowadziły planowania wydatków z FP na aktywne formy w sposób systemowy: dokonywały podziału środków FP, przyznanych urzędom – wg algorytmu – na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu i inne zadania fakultatywne. Kierowały się przy tym posiadanymi informacjami nt. zainteresowania poszczególnymi formami przez pracodawców i osoby bezrobotne oraz analizą wydatków, poniesionych na daną formę w poprzednim roku, jak też ilością osób aktywizowanych i uzyskanej efektywności tych form.

- ***PUP Wysokie Mazowieckie*** *– plany w zakresie form aktywizacji zawodowej opracowywał corocznie, po otrzymaniu informacji Ministra Pracy i Polityki Społecznej o wysokości tzw. środków algorytmowych FP na dany rok. W granicach tych kwot ustalano plan finansowy na dany rok, w którym określono kwoty na realizację poszczególnych form aktywizacji zawodowej oraz opracowywano propozycję podziału środków z FP, z wyszczególnieniem kwot i liczby osób przewidzianych do objęcia daną formą aktywizacji. Przy opracowaniu planu na dany rok decydujący wpływ miały środki finansowe otrzymywane z FP, których wysokość uzależniona była od algorytmu, ustalonego w § 3 rozporządzenia w sprawie algorytmu ustalenia kwot środków FP.*
- ***PUP Tomaszów Mazowiecki*** *– Urząd planuje wysokość środków i ich podział na poszczególne formy według realnego zapotrzebowania i planowany podział środków FP w budżecie państwa. Kluczowym kryterium jest również efektywność zatrudnieniowa i kosztowa realizowanych instrumentów/usług. Możliwość pozyskania środków na planowanym poziomie dałaby szansę na zwiększenie pomocy w ramach realizowanych form wsparcia. Dokonując podziału środków uzyskiwanych według planów, PUP zachowywałby zbliżone proporcje w nakładach na poszczególne formy.*

Ustalono, że spośród 17 urzędów, 7 z nich dokonywało wstępnie planowania środków na aktywne formy przed otrzymaniem zawiadomienia z MPiPS o przyznanej wysokości środków „algorytmowych" FP, kierując się rzetelnym rozeznaniem potrzeb regionu, wynikającym z informacji pozyskanych z różnych źródeł. Zaliczano do nich np. badania ankietowe pracodawców i bezrobotnych, analizę ogłoszeń w mediach i w internecie, analizę i weryfikację informacji o planach inwestycyjnych firm. Na podstawie podobnych danych, jeden urząd, w trakcie kontroli NIK, wyliczył potrzeby środków na badane formy aktywizacji w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą i – podobnie jak w przypadku ww. 7 urzędów – były one znacznie wyższe niż przyznane środki FP.

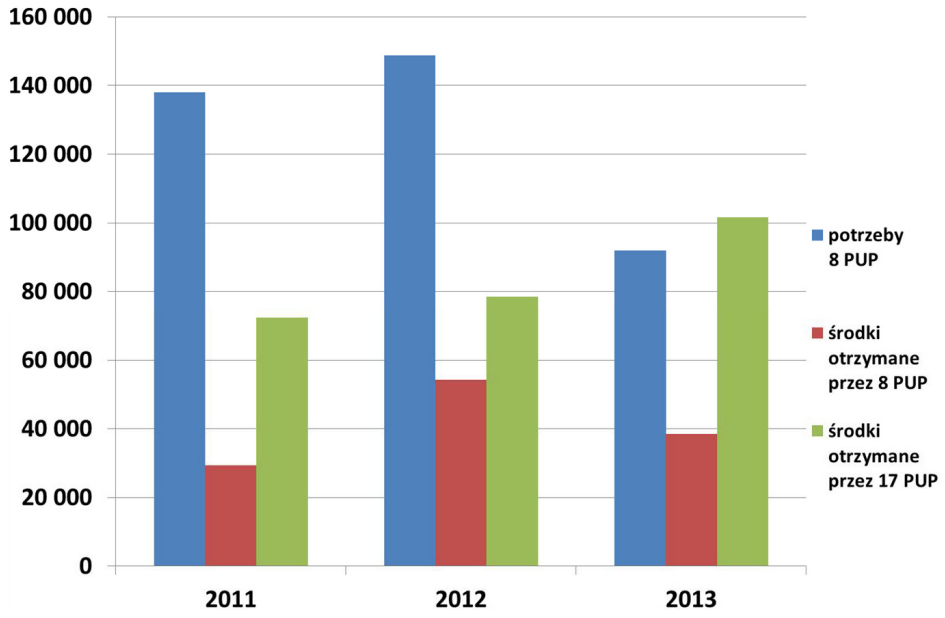
- ***PUP Włodawa*** *– otrzymane w latach 2011–2013 środki finansowe nie pokrywały faktycznych potrzeb lokalnego rynku pracy. Uwzględniając opinie m.in. Powiatowej Rady Zatrudnienia oraz na podstawie własnych analiz Urzędu, podjęto decyzję, aby przy wielkości otrzymanych środków finansowych objąć aktywizacją większą grupę bezrobotnych.*
- ***PUP Brzeg*** *– dla potrzeb kontroli wielkość zapotrzebowania na środki oraz liczbę osób, przewidzianą do objęcia daną formą aktywizacji, określono na podstawie wniosków składanych przez pracodawców w trakcie każdego roku z okresu objętego kontrolą. Potrzeby te wynosiły: 6.984,3 tys. zł w 2011 r., 7.294,1 tys. zł w 2012 r. oraz 6.939,6 tys. zł w 2013 r.*
  W latach 2011–2013 przyznane środki na wybrane formy aktywizacji były niższe od potrzeb i wyniosły: 4.071,4 tys. zł w 2011 r., 4.119,7 tys. zł w 2012 r. oraz 5.485,5 tys. zł w 2013 r.

Stwierdzono, że 8 ww. urzędów pracy określiło potrzeby środków z FP – na 2011 r. – na omawiane aktywne formy na poziomie 137.966 tys. zł. Otrzymały łącznie 53.774 tys. zł, wliczając w to środki z innych źródeł (np. z EFS, PFRON, budżet państwa) oraz środki z tzw. rezerwy FP – na programy. Łącznie środki z FP wyniosły 41.702 tys. zł. Otrzymana kwota 53.774 tys. zł stanowiła zaledwie 39% wielkości, przewidywanych jako potrzeby tych urzędów. Spowodowało to – między innymi – że aktywizacją w ramach ww. 6 form objęto 8.594 osób bezrobotnych, zamiast 17.121 takich osób, jak wynikało to z planów tych urzędów.

Na 2012 r. 8 ww. urzędów pracy określiło potrzeby środków z FP (na ww. aktywne formy) w wysokości 148.730 tys. zł. Otrzymały 67.533 tys. zł, łącznie ze środkami z rezerwy FP na programy i środkami z innych źródeł. Łącznie środki z FP wynosiły 53.399 tys. zł. Otrzymana kwota 67.533 tys. zł stanowiła tylko 45,4% wielkości środków, przewidywanych wg potrzeb tych urzędów. W związku z tym, aktywizacją w ramach ww. 6 form objęto 10.850 osób bezrobotnych, zamiast zakładanych 16.455 takich osób.

Na 2013 r. urzędy te wstępnie określiły potrzeby środków z FP na poziomie 91.831 tys. zł, a wielkość tych środków, przekazana urzędom w tym roku, wyniosła 57.142 tys. zł, tj. 62,2% potrzeb. Przewidywana przez urzędy ilość 10.156 osób bezrobotnych, które zostaną aktywizowane w 2013 r. środkami pochodzącymi z FP, w rzeczywistości wyniosła 8.192 osób (80,7%).
Sytuację znacznie poprawiły środki z innych źródeł – zwłaszcza z EFS – które urzędy otrzymały w wysokości 27.603 tys. zł. Wielkość ta była większa niż suma takich środków, przekazanych tym urzędom w latach 2011–12, wynosząca 26.205 tys. zł. Dzięki tym dodatkowym środkom, łącznie urzędy dysponowały kwotą 84.745 tys. zł, co pozwoliło objąć aktywizacją, w ramach omawianych 6 form, 11.387 osób, przy ww. założeniach urzędów, dotyczących aktywizacji 10.156 osób.

Wykres nr 1
Plan wg potrzeb i środków otrzymanych w tys. zł



Źródło: Wyliczenia własne NIK.

- ***PUP Nowa Sól*** *– ocenił, że jego potrzeby środków z FP na 2011 r. wynoszą 89.894 tys. zł, na 2012 r. – 100.117 tys. zł a na 2013 r. – 42.181 tys. zł, co pozwoliłoby na objęcie badanymi formami aktywnymi – odpowiednio: 9.824 osób bezrobotnych; 9.299 i 3.048 takich osób. Wielkość środków z FP, jakie w tych latach Urząd otrzymywał, to – odpowiednio:4.076 tys. zł; 5.277 tys. zł i 5.402 tys. zł (4,5%; 5,3% i 12,8% potrzeb), co umożliwiło objęcie tymi formami aktywnymi – analogicznie: 407 osób; 732 osoby i 480 osób (4,1%; 7,9% i 15,7% ilości przewidywanej do aktywizacji).*
  Urząd ponadto – w każdym roku w okresie 2011–2013 – otrzymywał środki z innych źródeł (głównie z EFS) – odpowiednio: 2.171 tys. zł; 2.123 tys. zł i 4.571 tys. zł, co pozwoliło na objęcie aktywizacją zawodową dodatkowo w każdym roku: 428; 309 i 627 osób bezrobotnych.
  Łącznie, w każdym roku ww. okresu, badanymi 6 formami aktywnymi Urząd objął – odpowiednio: 955; 1.142 i 1.299 osób, co stanowiło: 9,7%; 12,3% i 42,7% ilości osób przewidywanych przez urząd do aktywizacji tylko środkami z FP.
- ***PUP Tomaszów Mazowiecki*** *– określił potrzeby środków z FP na 2011 r. w wys. 18.235 tys. zł, na 2012 r. – 17.560 tys. zł a na 2013 r. – 18.476 tys. zł, planując objęcie badanymi formami – odpowiednio: 3.039 osób bezrobotnych; 2.530 i 2.600 takich osób. Wielkość środków z FP, jakie w tych latach PUP otrzymywał, to – odpowiednio: 4.891 tys. zł; 8.560 tys. zł i 7.449 tys. zł (26,8%; 48,7% i 40,3% potrzeb), co umożliwiło objęcie formami aktywnymi – analogicznie: 1.207 osób; 1.523 osoby i 1.331 osób (39,7%; 60,2% i 51,2% ilości przewidywanej do aktywizacji).*
  Urząd także – w każdym roku w okresie 2011–2013 – otrzymywał środki z innych źródeł (głównie z EFS) – odpowiednio: 2.583 tys. zł; 3.065 tys. zł i 5.912 tys. zł, co pozwoliło na objęcie aktywizacją zawodową dodatkowo w każdym roku: 365; 388 i 653 osoby bezrobotne.
  Łącznie, w każdym roku ww. okresu, badanymi 6 formami aktywnymi PUP objął – odpowiednio: 835; 1.041 i 1.107 osób, co stanowiło: 27,5%; 41,1% i 42,6% ilości osób przewidywanych przez urząd do aktywizacji tylko środkami z FP.

Mierniki rezultatu, przyjmowane przy planowaniu danej formy, odnosiły się głównie do ilości osób, jaka jest możliwa do objęcia nią przy określonej wielkości środków. Uwzględniając inne uwarunkowania, związane z realizacją każdej z form, w tym dodatkowe środki z FP, osiągnięcie planowanej liczby osób aktywizowanych było w tej sytuacji prawdopodobne, a w niektórych urzędach – nawet przekroczone.

- ***PUP Rzeszów*** *– na realizację omawianych form w 2011 r. wydatkowano 99,24% przyznanych środków z FP (15.482,9 tys. zł) a uczestniczyły w nich 3.293 osoby (96,54% planowanych). W 2012 r. wydatkowano na nie 19.825,5 tys. zł (97,31% przyznanych), a uczestniczyło w nich 3.475 osób (99,57%). W 2013 r. na realizację tych*

form wydatkowano 25.215,2 tys. zł (95,24%), a korzystało z nich 3.728 osób (97,59%). Najniższy poziom realizacji zakładanego miernika w tych latach – ilość uczestników w danej formie – uzyskano: w 2011 r. staże – prawie 95%; w 2012r. refundacja kosztów utworzenia stanowiska pracy – blisko 97%, w 2013 r. prace interwencyjne – blisko 96%. W pozostałych formach osiągano wyższy poziom tego miernika, także 100%.

- ***PUP Tomaszów Mazowiecki** – środki finansowe przydzielone na każdą z sześciu objętych kontrolą form, zostały wykorzystane, w latach 2011–2013 w przedziale od 99,4% do 100%. Zrealizowano zaplanowane mierniki rezultatu: w każdej z badanych form aktywnych – w tym okresie – liczba osób, które skorzystały ze wsparcia urzędu w zakresie form aktywnych, była równa lub większa od zaplanowanej. Najwyższy poziom realizacji odnotowano w refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy – od 141,2% do 406,7%. Rozbieżności między planowanymi a wykonanymi rezultatami w tej formie wynikały głównie z rotacji pracowników, zatrudnianych na utworzonych stanowiskach.*

We wszystkich urzędach opracowane były instrukcje lub regulaminy, określające ogólne zasady, cele i zadania kontroli zarządczej, które obowiązywały na podstawie zarządzeń dyrektorów urzędów. Regulowały też one tryb i przebieg postępowania kontrolnego i sposób dokumentowania czynności kontrolnych, związanych z realizacją zadań z zakresu aktywizacji osób bezrobotnych. W urzędach tych kontrolę zarządczą prowadzono w formie kontroli wstępnej, bieżącej i następczej. Każdego roku składano oświadczenia o funkcjonowaniu kontroli zarządczej w urzędzie, a także sporządzane były analizy realizacji założonych celów, zadań i mierników ich uzyskania.

Wszystkie urzędy stosowały zabezpieczenia prawidłowego wykorzystania środków publicznych, przewidziane obowiązującymi przepisami. Na podstawie analizy dokumentacji[42], dotyczącej każdej z form, objętych kontrolą, ustalono, że kontrolowane urzędy wykorzystywały podobne sposoby zabezpieczeń tych form, np.:

- ***PUP Nisko** – w ramach zabezpieczenia zwrotu przyznanego dofinansowania, w umowie dot. podjęcia działalności gospodarczej oraz w umowie dot. refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy, zastosowano weksel z poręczeniem – zgodnie z treścią § 10 rozporządzenia MPiPS z dnia 23 kwietnia 2012 r.[43], zwanego rozporządzeniem w sprawie refundacji kosztów doposażenia stanowiska pracy i przyznawania dotacji na własną działalność.*
- ***PUP Biała Podlaska** – umowy w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych zawierały zobowiązanie do zwrotu – w przypadku naruszeń postanowień umów – otrzymanej refundacji kosztów w terminie 30 dni od dnia otrzymania wezwania Starosty, stosownie do § 7 ust. 1 rozporządzenia MPiPS z dnia 7 stycznia 2009 r.[44], zwanego rozporządzeniem w sprawie prac i robót.*
- ***PUP Rzeszów** – w umowach w sprawie odbywania stażu przez bezrobotnych określano, przewidziane w § 9 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia w sprawie odbywania stażu, warunki rozwiązania tych umów z przyczyn leżących po stronie organizatorów, oraz warunki pozbawienia możliwości kontynuowania stażu przez bezrobotnych.*
  W umowie o świadczenie usług szkolenia zastrzeżono prawo Starosty do przeprowadzania wizytacji przebiegu i sposobu prowadzenia szkolenia oraz analizy dokumentacji, wynikające z przepisu § 79 rozporządzenia w sprawie standardów rynku pracy. Zastrzeżono też prawo udziału reprezentanta Starosty w egzaminie końcowym, jako obserwatora.

Urzędy wykorzystywały uprawnienia kontrolne, przewidziane w umowach na realizację poszczególnych form. Czynności związane z kontrolą wykonywały na miejscu u pracodawców (organizatorów szkoleń, staży) lub/i prowadziły je w formie weryfikacji określonych dokumentów, otrzymywanych od ww. podmiotów, wg ustalonych kryteriów. Wszystkie czynności kontrolne rzetelnie udokumentowano, przede wszystkim w formie notatek służbowych.

- ***PUP Łowicz** – przeprowadzał kontrole realizacji umów oraz gromadził rzetelną i kompletną dokumentację dotyczącą realizacji zadania (w tym, między innymi: skierowania, oświadczenia, opinie, kopie dokumentów potwierdzających ukończenie stażu, rozliczenia środków, dane o absencji, ankiety dotyczące odbytych szkoleń itp.). W efekcie prowadzonych postępowań kontrolnych, Urząd w 2013 r. skorzystał z prawa do żądania zwrotu środków sześciokrotnie, w łącznej wysokości 36,3 tys. zł.*

---

42 W każdym urzędzie – po 6 dokumentacji, każda dotycząca 1 formy; łącznie – 102 szt. w 17 urzędach.

43 Dz.U. z 2012 r., poz. 457 ze zm. Zastąpiło – od 30 kwietnia 2012 r. – rozporządzenie w tej sprawie z dnia 25 lipca 2011 r. (Dz.U. Nr 155, poz. 922). Wcześniej obowiązywało rozporządzenie w tej sprawie z dnia 17 kwietnia 2009 r. (Dz.U. Nr 62, poz. 512 ze zm.).

44 Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 stycznia 2009 r *w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowej refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne* (Dz.U. Nr 5, poz. 25).

- ***PUP Biłgoraj*** *– korzystał z uprawnień, przewidzianych w umowach, dokonując wizyt monitorujących prawidłowość realizacji umów dotacji na podjęcie działalności gospodarczej oraz na refundację kosztów wyposażenia/ doposażenia stanowiska pracy, organizację prac interwencyjnych i robót publicznych oraz szkolenia; badano dokumentację dotyczącą organizacji stażu.*

W 6 urzędach stwierdzono jednak nieprawidłowości w funkcjonowaniu mechanizmów kontroli zarządczej.

W 5 urzędach[45] były one związane z zawieraniem i realizacją umów na organizację stażu, co naruszało przepisy cyt. rozporządzenia *w sprawie odbywania stażu*.

- ***PUP Rzeszów*** *– w przypadku 10 spośród zbadanych w kontroli 11 spraw, powtarzały się stanowiska, na jakie skierowani zostali bezrobotni. Wśród nich – jedna osoba odbyła cztery staże, w jednym z urzędów skarbowych, na stanowisku pracownik administracyjno – biurowy.*
- ***PUP Przeworsk*** *– analiza dokumentacji 10 osób, które więcej niż trzykrotnie korzystały ze staży u tego samego organizatora wykazała 4 przypadki powtórnego skierowania bezrobotnego w celu odbywania stażu na to samo stanowisko pracy u tego samego organizatora.*
- ***PUP Nisko*** *– na 10 osób, które korzystały z co najmniej 3 staży u tego samego organizatora, stwierdzono 1 przypadek powtórnego skierowania bezrobotnego w celu odbywania stażu na tym samym stanowisko pracy, u organizatora, którym był Urząd.*

Jak wyjaśniano, nazwy stanowisk były takie same, jednak – za każdym razem – zakres wykonywanych na nich zadań różnił się od poprzedniego.

Odnotowano także inne nieprawidłowości, wskazujące na nieskuteczność kontroli zarządczej w badanych urzędach.

- ***PUP Brzeg*** *– zawarł umowę o zorganizowanie stażu dla jednej osoby na okres trzech miesięcy. W § 4 ust. 3 ww. umowy, organizator stażu zobowiązał się do zatrudnienia stażysty na okres minimum trzech miesięcy po zakończeniu stażu. Ustalono, że stażystka została zatrudniona jedynie na okres 3 tygodni, zaś PUP nie podjął działań w celu wyegzekwowania od organizatora zatrudnienia stażysty na trzy miesiące, gdyż w umowie nie określono sankcji z tytułu niewywiązania się z ww. zobowiązania. W kolejnych umowach jako sankcję wprowadzono karę umowną.*
- ***PUP Braniewo*** *– zaakceptował wniosek o zawarcie umowy na zorganizowanie stażu dla bezrobotnych, pomimo że nie zawierał on – wbrew wymogowi § 1 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie odbywania stażu – informacji dot. proponowanego okresu stażu pracy, oraz – wbrew zapisom w § 1 ust. 1 pkt 6 i 7 tego rozporządzenia –wymagań kwalifikacyjnych oraz predyspozycji psychofizycznych i zdrowotnych bezrobotnego. Nie zakwestionowano też czasu pracy 2 stażystów, podawanego w listach obecności za okres listopad 2012 r. – kwiecień 2013 r.: mimo zapisów § 7 ust. 1 ww. rozporządzenia, czas ten przekraczał 8 godzin na dobę oraz 40 godzin na tydzień.*

Wspomniane braki wynikały z nieuwagi pracowników Urzędu.

- ***PUP Wysokie Mazowieckie*** *– udzielono dotacji (15.000 zł) na podjęcie działalności gospodarczej o charakterze handlowym (sklep z artykułami papierniczym), mimo że według przyjętych w PUP kryteriów współfinansowania i tworzenia miejsc pracy, taka dotacja na taką działalność nie przysługiwała.*

Wniosek na podjęcie działalności w zakresie handlu rozpatrzono pozytywnie z uwagi na fakt, iż była to osoba w wieku 49 lat w szczególnej sytuacji: po raz pierwszy znalazła się w ewidencji osób bezrobotnych, była jedynym żywicielem rodziny, której trzej inni członkowie też znajdowali się w tej ewidencji, a wcześniejsze zatrudnienie i doświadczenie zawodowe tej osoby związane było z pracą w handlu.

[45] W Braniewie, Brzegu, Nisku, Przeworsku i Rzeszowie.

3.2.3. Skuteczność, efektywność i trwałość realizacji wybranych form aktywizacji

Kompletność i wiarygodność dokumentacji, dotyczącej każdej ze zrealizowanych form, sprawdzono losowo, porównując dane w niej zawarte z zapisami w ewidencji księgowej i sporządzonej w oparciu o nią sprawozdawczości. Stwierdzono, że kwoty wypłacanych dotacji, refundacji i innych kosztów, związanych z badanymi formami aktywizacji, były rzetelnie ujęte w księgach rachunkowych, na właściwych kontach. Wielkości z ewidencji księgowej były odzwierciedlone w sprawozdaniach, sporządzanych z realizacji danej formy przez 16 urzędów, natomiast w 1 urzędzie błędnie zsumowano ilości osób, korzystających z dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz takich, za które dokonano refundacji kosztów utworzenia (wyposażenia/doposażenia) stanowisk pracy.

- ***PUP Przeworsk*** *– analiza dokumentacji 6 wybranych aktywnych form wykazała, że była ona prawidłowa i kompletna, zgodna z ustawą o promocji zatrudnienia oraz z obowiązującymi rozporządzeniami regulującymi organizację poszczególnych form aktywizacji osób bezrobotnych. Kwoty, wypłacone w związku z realizacją zadań w zakresie aktywizacji, były zgodne z danymi wykazywanymi przez urząd w ewidencji księgowej i sprawozdawczości.*
- ***PUP Nisko*** *– stwierdzono kompletność badanej dokumentacji i jej wiarygodność, jak też prawidłowe i rzetelne ujęcie kwot, w niej zawartych, w ewidencji księgowej Urzędu. Ustalono jednak, że wykazane w sprawozdaniach MPiPS–02 za 2011 r. i za 2013 r., liczby osób, które otrzymały dotacje na działalność gospodarczą oraz osób, którym zrefundowano koszty wyposażenia stanowisk pracy, były zaniżone o 1–2 osoby, a liczba osób, które otrzymały dotacje na podjęcie działalności gospodarczej w 2012 r., była zawyżona o 4 osoby, w stosunku do stanu faktycznego.*

Wskazane różnice wynikały z błędu w sumowaniu, zauważonego dopiero podczas kontroli NIK.

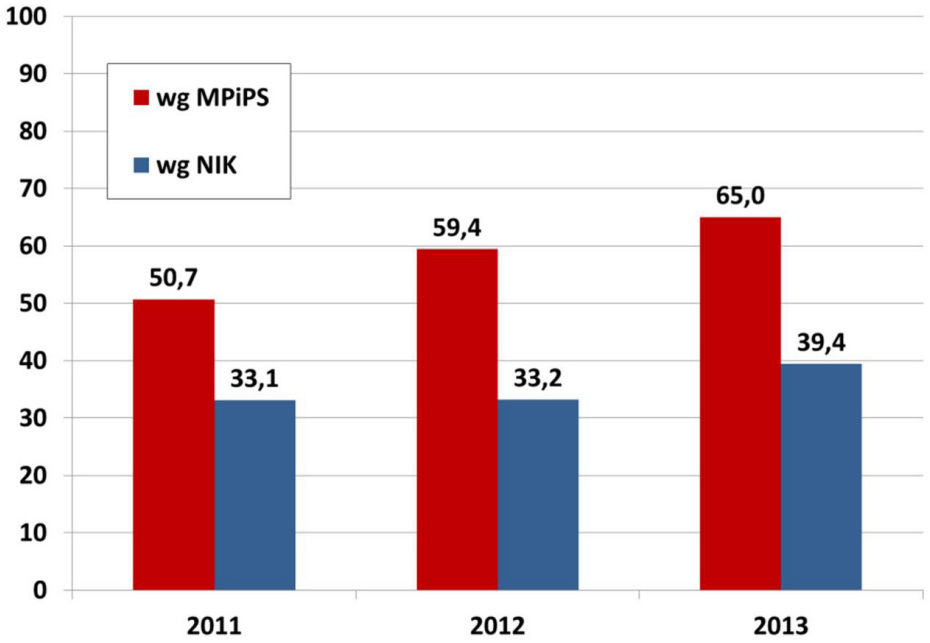
Podając dane do wyliczenia wskaźników efektywności zatrudnieniowej i kosztowej, urzędy stosowały się do *Instrukcji do załącznika nr 6* do sprawozdania MPiPS-01 *Aktywne programy rynku pracy*, a także do *Objaśnień do formularza* sprawozdania MPiPS-02.

NIK, bazując na danych, zgromadzonych przez urzędy w systemie SYRIUSZ i przekazywanych w badanym okresie do MPiPS, dokonała wyliczeń tych wskaźników – kierując się podawanymi przez Ministerstwo definicjami wskaźników efektywności – i stwierdziła, że odbiegały one od wartości, podawanych przez MPiPS.

Dla 17 zbadanych urzędów, średnia efektywność zatrudnieniowa **dla staży,** podawana przez MPiPS, wynosiła w latach 2011–2013 – odpowiednio: 50,7%; 59,4% i 65%.
Efektywność taka, wyliczona przez NIK dla okresu do 3 miesięcy od zakończenia udziału w tej formie, zgodnie z definicją tego wskaźnika, przyjętą przez NIK[46], osiągała poziom – odpowiednio: 33,1%; 33,2% i 39,4%, z uwzględnieniem osób, które po zakończeniu tej formy i wyrejestrowaniu się – w tym samym okresie 3 miesięcy powróciły do rejestru bezrobotnych.
Średni wskaźnik trwałości zatrudnienia, wyliczony dla okresu do 1 roku od zakończenia uczestnictwa w tej formie, wynosił – odpowiednio: 25,0%; 23,2% i 29,6%.

[46] Efektywność liczona dla przypadku podjęcia zatrudnienia niesubsydiowanego po udziale w formie aktywizacji, jako stosunek liczby form zakończonych w danym roku, po których nastąpiło wyrejestrowanie w terminie do 92 dni włącznie, od daty zakończenia formy (wyrejestrowanie wyłącznie w celu podjęcia zatrudnienia – PC lub podjęcia innej działalności – DG) do liczby form, które zostały zakończone w roku.

Wykres nr 2
Efektywność zatrudnieniowa staży w %



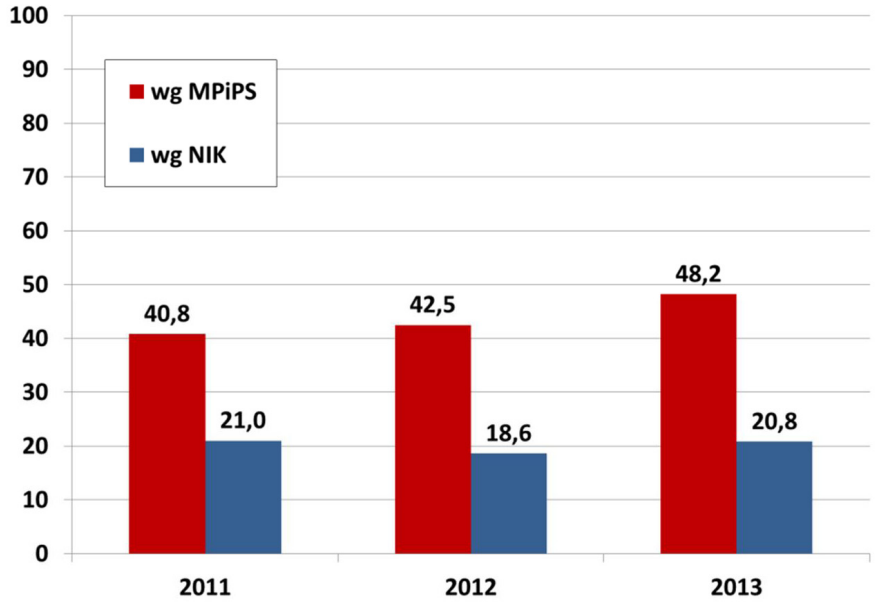
Źródło: Dane MPiPS, wyliczenia własne NIK.

- ***PUP Grajewo*** *– efektywność staży zakończonych w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą, według metodologii NIK, przedstawiała się następująco: 9,9%, 7,3% i 9,8%.*
- ***PUP Łowicz*** *– efektywność staży dla lat 2011–2013, według metodologii NIK wynosiła: 15,5%; 19,1%; 32,3%.*

Średnia efektywność kosztowa, wyliczona wg metodologii NIK (dla okresu 3 miesięcy od zakończenia) dla 17 urzędów w badanych latach (tylko dla środków z FP), wynosiła dla staży – odpowiednio: 9.504 zł, 9.829 zł i 9.079 zł wg danych MPiPS oraz: 13.089 zł, 16.627 zł i 13.785 zł – wyliczona wg NIK.

Średnia efektywność zatrudnieniowa **szkoleń,** podawana przez MPiPS wynosiła w tych latach – odpowiednio: 40,8%; 42,5% i 48,2%, podczas gdy efektywność taka, wyliczona przez NIK (dla 3 miesięcy od zakończenia) osiągała poziom – odpowiednio: 21%; 18,6% i 20,8%.
Średnia efektywność zatrudnieniowa tej formy, wyliczona dla okresu do 1 roku od zakończenia uczestnictwa w niej, wynosiła – odpowiednio: 15,9%; 12,7% i 17,2%.

Wykres nr 3
Efektywność zatrudnieniowa szkoleń w %



Źródło: Dane MPiPS, wyliczenia własne NIK.

- ***PUP Biała Podlaska*** *– efektywność szkoleń zakończonych w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą wynosiła – wg metodologii NIK – 38,1%; 37,3% i 85,5%.*
- ***MUP Olsztyn*** *– efektywność zatrudnieniowa osób skierowanych na szkolenia, wynosiła – wg metodologii NIK: 15,9% w 2011 r., 18,7% w 2012 r. i 24,7% w 2013 r.*

Średnia efektywność kosztowa dla szkoleń (dla okresu 3 miesięcy) wynosiła, odpowiednio: 5.972 zł, 5.555 zł i 5.156 zł wg MPiPS oraz: 11.498 zł, 12.245 zł i 11.231 zł – wg NIK.

Odnośnie **prac interwencyjnych i robót publicznych,** efektywność zatrudnieniowa po okresie obowiązywania umowy wynosiła w:

– ***robotach publicznych:***

- ***PUP Nisko*** *– w każdym roku badanego okresu – wyniosła 0%.*
  Oznacza to, że w okresie 3 miesięcy po upływie umownego czasu trwania tej formy, żadna z uczestniczących w niej osób nie wyrejestrowała się w związku z podjęciem zatrudnienia lub pozarolniczej działalności gospodarczej.

Wg MPiPS, efektywność ta w 2011 r. wynosiła 40,6%; w 2012 r. – 32,7% oraz w 2013 r. – 54,5%.

- ***PUP Przeworsk*** *– wyniosła w 2011 r. – 1,1%; w 2012 r. – 1,2% oraz w 2013 r. – 6,2%.*

Wg MPiPS efektywność zatrudnieniowa w 2011 r. wynosiła 29,6%; w 2012 r. – 40,4% a w 2013 r. – 75,9%.

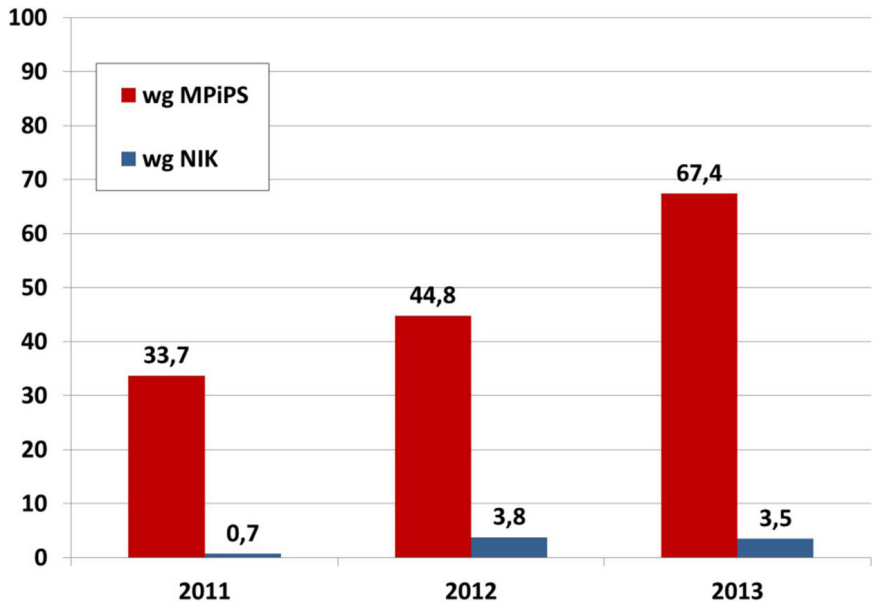
- ***PUP Rzeszów*** *– wyniosła w 2011 r. – 0%; w 2012 r. – 11,5%; w 2013 r. żadna osoba nie ukończyła tej formy aktywizacji.*

Wg MPiPS, efektywność ta w 2011 r. wynosiła 25%; a w 2012 r. – 64,2%.

Tak duża rozbieżność wskaźników wynika z odmiennej metody obliczeń. W danych NIK za skuteczną aktywizację uznano tylko te przypadki, w których po zakończeniu robót publicznych bezrobotny ponownie zarejestrował się w urzędzie pracy i w terminie do 3 miesięcy wyrejestrował się w związku z podięciem zatrudnienia lub rozpoczęcia działalności gospodarczej.

W sprawozdawczości urzędów pracy uwzględniano dodatkowo przypadki udziału w robotach publicznych i brak powrotu do rejestru bezrobotnych, mimo upływu czasu obowiązywania umowy; roboty publiczne trwające powyżej 3 miesiące; inne przypadki wyrejestrowania w okresie 3 miesięcy, również niedotyczące uzyskania zatrudnienia (np. udział w kolejnej formie aktywizacji związanej z wyrejestrowaniem).

Wykres nr 4
Efektywność zatrudnieniowa robót publicznych w % – dla PUP Nisko, Przeworsk, Rzeszów



Źródło: Dane MPiPS, wyliczenia własne NIK.

– w pracach interwencyjnych:

- ***PUP Nisko*** *– w 2011 r. wyniosła 0,9%, w kolejnych dwóch latach – 0%.*

Wg MPiPS, efektywność ta w 2011 r. wynosiła 85,8%; w 2012 r. – 88,1% oraz w 2013 r. – 95,7%.

- ***PUP Przeworsk*** *– wyniosła w 2011 r. – 2,5%; w 2012 r. – 0,7% oraz w 2013 r. – 4,1%.*

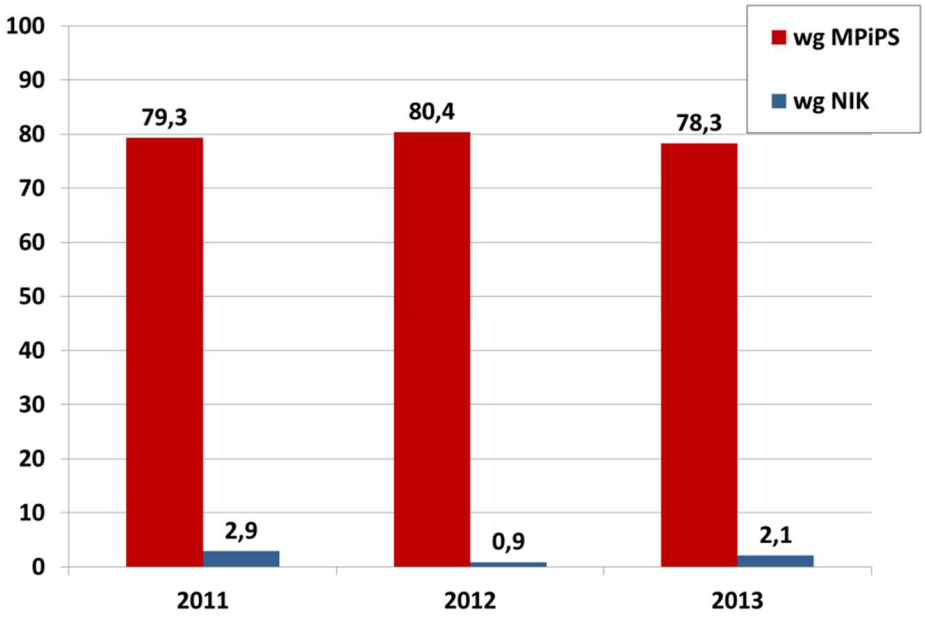
Wg MPiPS efektywność zatrudnieniowa w 2011 r. wynosiła 71%; w 2012 r. – 69% a w 2013 r. – 60,8%.

- ***PUP Rzeszów*** *– wyniosła w 2011 r. – 4,1%; w 2012 r. – 1,7%; w 2013 r. – 1,7%.*

Wg MPiPS, efektywność ta w 2011 r. wynosiła 79,8%; w 2012 r. – 83%; a w 2013 r. – 82,4%.

Duże różnice wskaźników wynikają z odmiennej metodologii obliczeń, analogicznie jak w przypadku robót publicznych.

Wykres nr 5
Efektywność zatrudnieniowa prac interwencyjnych w % – dla PUP Nisko, Przeworsk, Rzeszów



Źródło: Dane MPiPS, wyliczenia własne NIK.

W przypadku prac interwencyjnych i robót publicznych odstąpiono od analizy trwałości zatrudnienia w okresie do 1 roku od zakończenia udziału w takiej formie, z uwagi na brak informacji, pozwalających na wiarygodne badania w tym zakresie.

W przypadku **dotacji na podjęcie działalności gospodarczej**, średnia efektywność zatrudnieniowa, wyliczona przez NIK dla okresu 3 miesięcy po zakończeniu tej formy w 2011 r. wynosiła 92%, a efektywność liczona dla każdego urzędu w 1 przypadku wynosiła 100%, natomiast dla pozostałych urzędów wyniosła od 66,7% do 98,4%.

Bardzo wysokie wskaźniki efektywności zatrudnieniowej wynikają z przyjętego przez NIK założenia, że wszystkie osoby, które nie wróciły do rejestru bezrobotnych po upływie okresu obowiązywania umowy, nadal prowadzą działalność gospodarczą[47].
Skutkiem tego, odstąpiono od oceny wskaźników efektywności tej formy aktywizacji.

Średnia efektywność kosztowa tej formy, podawana przez MPiPS dla okresu 3 miesięcy, wynosiła 15.782 zł, podczas gdy wyliczona przez NIK wynosiła 18.269 zł.

Podobna analiza NIK dla 2012 r. wykazała średnią efektywność zatrudnieniową – po 3 miesiącach – na poziomie 92,8%, dla poszczególnych urzędów wynosiła ona od 69% do 98,2%.
Średnia efektywność kosztowa dla okresu 3 miesięcy, podawana przez MPiPS dla tego roku, wynosiła 17.458 zł, a wyliczona przez NIK – 21.559 zł.

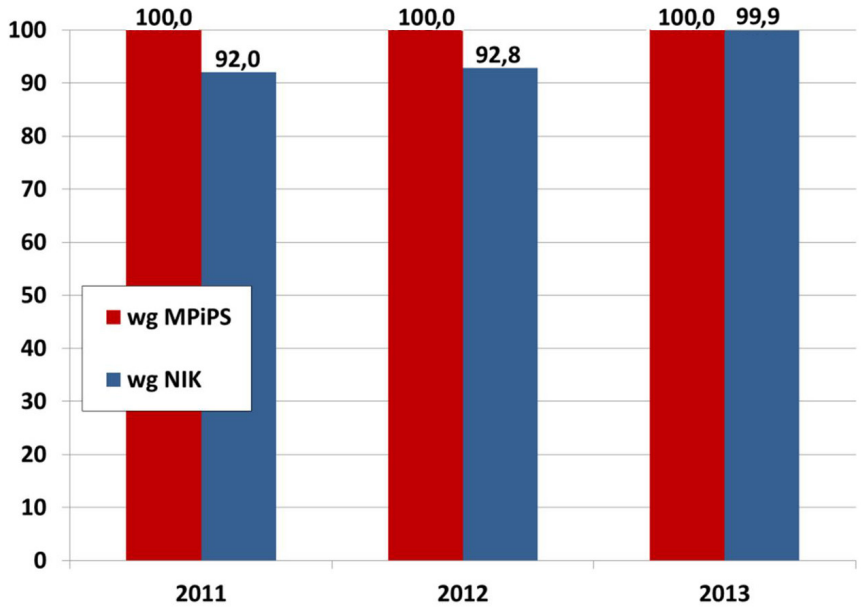
Średni wskaźnik trwałości prowadzenia tej działalności, wyliczony dla okresu 1 roku od chwili wygaśnięcia umowy dotacji, wynosił 77,9% w 2011 r. oraz 88,9% w 2012 r.

[47] Przyjęcie takiego założenia wynikało z nieposiadania przez urzędy pracy informacji o kontynuowaniu lub zaprzestaniu prowadzenia działalności po zakończeniu umowy.

Analiza NIK dla 2013 r. została przeprowadzona w ograniczonym zakresie z uwagi na trwające okresy obowiązywania umów o dotacje. Wykazała ona, że wg stanu na 31 marca 2014 r., w dwóch urzędach odnotowano (po 1 przypadku) ponowną rejestrację osób, które podjęły taką działalność w 2013 r. Ta rejestracja nastąpiła po upływie 25 i 53 dni od daty zawarcia umów z urzędami, co miało wpływ na wielkość wskaźnika średniej efektywności – dla okresu 3 miesięcy – wyliczonego przez NIK na poziomie 99,9%.
Średnia efektywność kosztowa w tym roku, podawana przez MPiPS dla okresu 3 miesięcy, wynosiła 19.577 zł, a wyliczona przez NIK – 22.110 zł.

Dane, pozyskane przez NIK z 17 urzędów obrazują, że w okresie objętym kontrolą działalność gospodarczą podjęło 2.978 osób bezrobotnych. Spośród nich, przed upływem 1 roku zrezygnowało z prowadzenia takiej działalności 15 osób, a w okresie przed upływem 1 roku i 3 miesięcy – jeszcze 469 osób (łącznie 16,2%).

Wykres nr 6
Efektywność zatrudnieniowa dotacji na podjęcie działalności gospodarczej w %



Źródło: Dane MPiPS, wyliczenia własne NIK.

- ***PUP Skarżysko-Kamienna*** *– podjęcie działalności gospodarczej przy pomocy środków dotacji zostało zaliczone jako efektywne w momencie udzielenia dotacji.*
  W okresie objętym kontrolą w urzędzie tym odnotowano 3 przypadki rezygnacji z prowadzenia takiej działalności już przed upływem 1 roku od jej rozpoczęcia, a ponadto – 98 przypadków rezygnacji w okresie 3 miesięcy po rocznym okresie jej prowadzenia, tj. po wygaśnięciu umowy dotacji.
- ***PUP Ostróda*** *– udzielenie dotacji na podjęcie działalności gospodarczej traktowane było jako efektywność tej formy aktywizacji.*
  W okresie trzech badanych lat w urzędzie tym zanotowano 2 przypadki zaprzestania prowadzenia takiej działalności już przed upływem 1 roku od jej rozpoczęcia, a dodatkowo – 22 przypadki rezygnacji w okresie 3 miesięcy po rocznym okresie jej prowadzenia, tj. po wygaśnięciu umowy dotacji.

Dla formy aktywizacji **refundacja kosztów wyposażenia / doposażenia stanowisk pracy** w sprawozdaniach MPiPS-02 przedstawiano liczbę utworzonych lub doposażonych stanowisk pracy. W latach 2011–2013 skontrolowane urzędy pracy wykazały łącznie 2.787 takich stanowisk.

Z danych tych urzędów wynika, że w latach 2011–2013 na tę formę aktywizacji skierowano 4.095 osób.

Powyższe dane nie są porównywalne, ponieważ na 1 utworzone / doposażone stanowisko kierowano więcej niż jedną osobę bezrobotną.

Przed upływem 1 roku od skierowania na utworzone stanowisko, do rejestrów bezrobotnych powróciło 748 osób, tj. 18,3% osób skierowanych na takie stanowiska. Wśród nich, już w okresie do 3 miesięcy od podjęcia zatrudnienia na takim stanowisku, 186 osób powróciło do rejestru, w tym – w okresie 1 miesiąca – 32 osoby (najkrótszy czas trwania zatrudnienia na utworzonym stanowisku wynosił 3 dni).

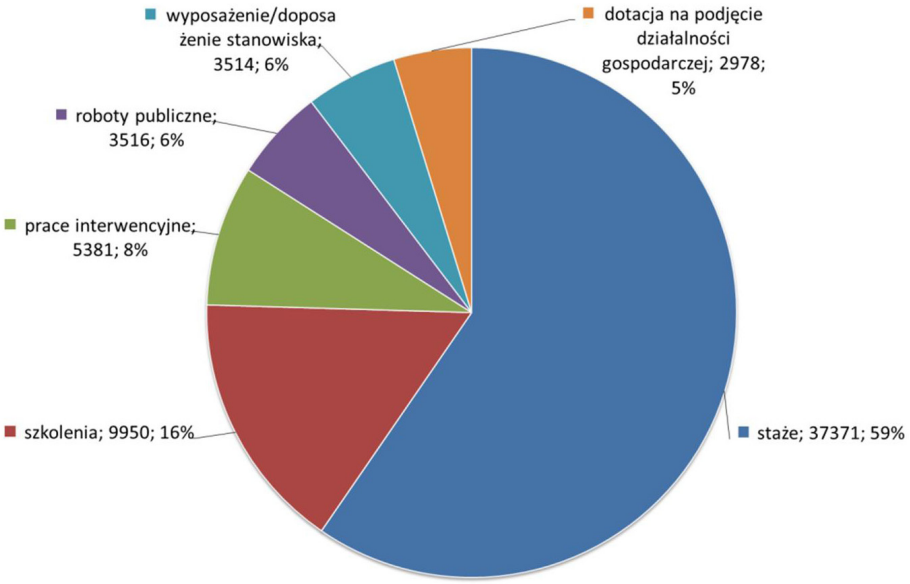
Analizą objęto 122 osoby (65,6%) w celu ustalenia powodów tak szybkiego zaprzestania zatrudnienia i ustalono, że najczęściej rozwiązanie umów o pracę następowało w formie porozumienia stron.

- ***PUP Przeworsk*** *– analizą objęto dokumentację dotyczącą 6 stanowisk pracy i 16 osób na nich zatrudnianych – w przypadku których nastąpiła ponowna rejestracja w terminie do 3 miesięcy od daty rozpoczęcia tej formy. Stwierdzono, że osoby te podejmowały zatrudnienie na tych stanowiskach, po czym – już po kilku – kilkunastu dniach rezygnowały z pracy. Na ich miejsce kierowano następne osoby, które – jeśli zrezygnowały – zastępowano kolejnymi bezrobotnymi. Uczestnictwo wszystkich 16 osób w tej formie aktywizacji zostało w systemie SYRIUSZ wykazane jako 100% efektywność zatrudnieniowa – przed upływem okresu obowiązywania umowy na tę formę (2 lata – refundacja).*
- ***PUP Wysokie Mazowieckie*** *– analizą objęto stwierdzone pięć przypadków osób, które zostały ponownie zarejestrowane w PUP w terminie do trzech miesięcy (od 28 do 60 dni) od rozpoczęcia tej formy aktywizacji. Ustalono, że uczestnictwo tych osób bezrobotnych zaliczono jako 100% efektywność zatrudnieniową z dniem ich zatrudnienia na wyposażonym/doposażonym stanowisku pracy.*

W latach 2011–13 **zorganizowano łącznie 73.115 badanych form aktywizacji**, którymi objęto łącznie 57.433 osób. Dane o skuteczności skontrolowanych form zatrudnienia wyliczono na podstawie pobranych z systemu Syriusz 477.154 rekordów o zdarzeniach dotyczących bezrobotnych, którzy korzystali z tych form w okresie objętym kontrolą.

W badanych urzędach zakończono 62.710 różnych form aktywizacji, w których uczestniczyło 50.336 osób. Spośród nich, najwięcej form odnotowano w PUP w Rzeszowie – 9.485, a najmniej – w PUP w Wysokiem Mazowieckiem – 1.874.

Wykres nr 7
Formy aktywizacji bezrobotnych zorganizowane przez skontrolowane urzędy



Źródło: Wyliczenia własne NIK.

- ***PUP Rzeszów*** *– najwięcej zorganizowano staży: było ich 6.221. Następne w kolejności były szkolenia – przeprowadzono ich 2.141, prace interwencyjne – 527; refundacja kosztów utworzenia stanowiska pracy – 391; dotacje na podjęcie działalności gospodarczej – 128 i roboty publiczne – 77. Formami tymi objęto 7.350 osób.*
- ***PUP Wysokie Mazowieckie*** *– najwięcej zorganizowano staży – 1.153; następnie: prac interwencyjnych – 418; szkoleń – 126. Udzielono 98 dotacji na podjęcie działalności gospodarczej, dokonano 67 refundacji kosztów utworzenia stanowiska pracy i zorganizowano 12 robót publicznych. Formami tymi objęto 1.469 osób.*

Ustalono, że w badanych urzędach – spośród 50.336 osób, korzystających z różnych form aktywizacji – 9.355 uczestniczyło w nich co najmniej 2-krotnie. Najwięcej – 7-krotnie – z różnych form skorzystało 5 osób: dwie w PUP w Brzegu, po jednej – w PUP Łowicz, Nisko i Rzeszów. Spośród nich: 2 osoby korzystały z trzech form (1 – szkolenie, staż, roboty publiczne; 1 – szkolenie, staż, zatrudnienie na utworzonym stanowisku pracy), 3 osoby – z dwu form (2 – szkolenie, staż; 1 – staż, prace interwencyjne).

Wg systemu SYRIUSZ – wystąpiły nawet dwa przypadki 8-krotnego korzystania ze staży (PUP Łowicz), czego jednak nie potwierdziły ustalenia kontroli.

- ***PUP Brzeg*** *– w okresie objętym kontrolą 2 osoby korzystały 7-krotnie z różnych form aktywizacji. Pierwsza z nich uczestniczyła 4-krotnie w szkoleniach, 2 razy – w stażach oraz 1 raz – w robotach publicznych. Druga z tych osób 5-krotnie brała udział w szkoleniach, po 1 razie – w stażu i z zatrudnienia na utworzonym stanowisku pracy.*
- ***PUP Łowicz*** *– jedna osoba 7-krotnie skorzystała z dwu form na przestrzeni dwóch lat: 6-krotnie ze stażu oraz 1 raz – ze szkolenia. Stwierdzone przypadki, wskazujące na 8-krotne korzystanie za stażu, wynikały z przyjętego sposobu ewidencjonowania kolejnych, 1-miesięcznych okresów stażu, dotyczących tej samej umowy.*

Staże i szkolenia były formami aktywizacji, z których najczęściej korzystano. W badanym okresie zorganizowano 37.371 staży i 9.950 szkoleń.

Analizą objęto dane 161 osób, które wyrejestrowały się w okresie do 92 dni od zakończenia którejkolwiek z tych form, a następnie – zarejestrowały się jako bezrobotne w okresie kolejnych 92 dni. Badane przypadki dotyczyły takich osób, które – wg danych urzędów – pozostawały w zatrudnieniu najkrócej. Sprawdzono, czy urząd ma wiedzę o merytorycznym związku zatrudnienia

z ukończonym stażem lub szkoleniem oraz o przyczynach tak szybkiego zakończenia zatrudnienia, podjętego po ukończeniu stażu, a także, czy do statystyki efektywności zatrudnieniowej włączono te osoby.

Ustalono, że zatrudnienie po zakończeniu stażu (szkolenia) nie miało żadnego merytorycznego związku z ukończoną formą w 49 przypadkach (30,4%), w tym najwięcej (7) w PUP Tomaszów Mazowiecki. Zasadniczą przyczyną zakończenia zatrudnienia był upływ czasu, na jaki zawierano umowy – 124 przypadki (77%). Spośród badanych, za efektywnie zrealizowane formy aktywizacji uznano 132 (82%), w tym – 2 przypadki, w których osoba w ogóle nie podjęła zatrudnienia (PUP Grajewo i PUP Wysokie Mazowieckie).

- ***PUP Tomaszów Mazowiecki*** *– analizą objęto 10 osób o najkrótszych okresach zatrudnienia po ukończeniu stażu lub szkolenia. Ustalono, że 7 z nich zatrudnionych zostało niezgodnie z kierunkiem stażu/szkolenia. Po szkoleniach okres taki wynosił od 1 do 14 dni i dotyczył 5 osób, z których 4 zatrudnione były na umowę zlecenie a 1 – umowę o pracę. Czterem osobom zostały zlecone prace niezwiązane z tematyką wcześniej odbytych szkoleń. Najkrótsze okresy zatrudnienia po stażu wynosiły od 1 do 6 dni. Dotyczyło to 5 osób: 3 z nich wykonywały pracę na zlecenie, w tym 1 – u organizatora stażu, bez merytorycznego związku z ukończoną formą. Ww. 10 osób zaliczono do efektywnie zaktywizowanych.*
- ***PUP Grajewo*** *– analizą objęto 7 osób, które powróciły do rejestru bezrobotnych po upływie 31 i 79 dni od wyrejestrowania się po ukończeniu szkoleń (2 osoby) oraz po upływie od 10 do 35 dni od wyrejestrowania się po zakończeniu stażu (5 osób). W jednym przypadku nie doszło do zatrudnienia po zakończonym szkoleniu – powód to „konflikt między pracodawcą, a osobą bezrobotną". W 3 przypadkach, zatrudnienie nie miało merytorycznego związku z ukończoną formą. Wszystkie 7 osób, w tym – także tę, która nie podjęła zatrudnienia – zaliczono do efektywnie zaktywizowanych.*
- ***PUP Wysokie Mazowieckie*** *– analizą objęto 9 osób, dla których okresy, jakie upłynęły od dnia wyrejestrowania po szkoleniach do dnia ponownej rejestracji mieściły się w przedziale od 23 do 59 dni, zaś po stażach – od 22 do 32 dni. W jednej sprawie – przy ponownej rejestracji (po 23 dniach) – ustalono, że nie doszło do zatrudnienia osoby bezrobotnej, chociaż poinformowała ona na piśmie o podjęciu zatrudnienia. W trzech przypadkach zatrudnienie nie miało merytorycznego związku z ukończoną formą, a w dwu sprawach nie ustalono takiego związku, gdyż dokumentacja w PUP nie zawierała informacji o miejscu i stanowisku zatrudnienia. Wszystkie 9 osób włączono do statystki dotyczącej efektywności zatrudnieniowej, także tę, co do której – przy ponownej rejestracji – ustalono, że faktycznie nie była zatrudniona.*

Odbywanie stażu przez tę samą osobę, u tego samego organizatora, wg danych urzędów, odnotowano 6-krotnie w 1 przypadku; 5-krotnie – w 12 przypadkach, 4-krotnie – w 58 przypadkach a 3-krotnie – w 256 przypadkach.

Zgodnie z założeniami kontroli, analizą objęto 105 osób, które co najmniej 2-krotnie odbywały staż u tego samego organizatora. Sprawdzano, czy osoba taka odbywała staż 2-krotnie (lub więcej) u niego na tym samym stanowisku czy też na stanowiskach różnych lub podobnych.

Ustalono, że w 18 przypadkach ta sama osoba u tego samego organizatora odbywała staż na tym samym stanowisku. Zgodnie z treścią § 1 ust. 3 rozporządzenia MPiPS *w sprawie odbywania stażu*, osoba bezrobotna nie może odbywać ponownie stażu u tego samego organizatora na tym samym stanowisku pracy, na którym wcześniej odbywała staż. Przypadki naruszenia tego przepisu odnotowano w PUP w: Braniewie, Brzegu, Nisku, Przeworsku i Rzeszowie, a dyrektorzy urzędów (lub ich zastępcy) tłumaczyli to, między innymi, w następujący sposób:

- ***PUP Braniewo*** *– osoby bezrobotne zostały skierowane omyłkowo na odbycie stażu u tego samego organizatora na tym samym stanowisku.*
- ***PUP Brzeg*** *– ustawa [o promocji zatrudnienia] zatem wskazuje, iż umowę o staż zawiera się na okres od 3 do 12 miesięcy. Zgodnie z komentarzem do w/w ustawy możliwe jest wydłużenie tego okresu stosownym aneksem do umowy, nie ma także przeszkód by nastąpiło to na mocy nowej umowy, np. łączny staż dla bezrobotnego do 25 roku życia wynosi 12 m-cy: 6 m-cy jako technik administracji od lipca 2011 r. do listopada 2011 r. a następnie uzupełnienie okresu i staż 6 m-cy jako technik administracji na przełomie 2012/2013 r.*

- ***PUP Przeworsk*** *– przyczyną była korekta stanowisk wskazanych przez organizatorów staży, w związku z czym wystąpiła niespójność danych zawartych w zakładce 'propozycje' i 'oferta stażu'. We wszystkich przypadkach programy realizacji staży obejmowały inny zakres, mimo wskazania tego samego stanowiska.*
- ***PUP Nisko*** *– trzykrotne odbycie stażu w Powiatowym Urzędzie Pracy w Nisku w Dziale Organizacyjno-Administracyjnym pozwoliło Pani M. C. za każdym razem na zdobycie nowych praktycznych umiejętności i kwalifikacji. Mimo odbywania staży na takim samym stanowisku, tj. pracownika administracyjno-biurowego, to jednak każdy staż opierał się na wykonywaniu odmiennych zadań i czynności zgodnie z opracowanym programem stażu. Aktywizacja zawodowa w ramach staży zwiększyła kompetencje zawodowe P. M. C., a tym samym szanse na odnalezienie się na trudnym rynku pracy.*
- ***PUP Rzeszów*** *– stanowisko, na którym realizowany jest staż wskazuje pracodawca we wniosku. W potwierdzeniu skierowania organizator uzupełnia stanowisko – sporadycznie wpisuje inną nazwę. Stanowisko i zakres czynności są podobne, lecz zadania odbywane były w różnych wydziałach [u tego samego organizatora]. W przypadku [2 organizatorów] osoby odbywały dwu lub trzykrotnie staż z uwagi na to, że były one krótkie, a specyfika i struktura tych jednostek wymagały aby umiejętności i doświadczenie zdobyte przez te osoby przybliżyły im możliwość ubiegania się w przyszłości o pracę u tych pracodawców. Ponadto kierując na ponowny staż, Urząd brał pod uwagę sytuację rodzinną bezrobotnego, możliwość zdobycia doświadczenia zawodowego, jak również umiejętność radzenia sobie w poszukiwaniu pracy.*

Analizą objęto 22 **organizatorów staży, którzy wykazywali niską efektywność** tych staży. Sprawdzono, czy osoba bezrobotna została wyrejestrowana w celu zatrudnienia u organizatora stażu i jak długo pozostawała w zatrudnieniu u niego; jak też czy urząd miał wiedzę nt. dlaczego nie wszystkie staże zakończyły się zatrudnieniem u tego organizatora, oraz: dlaczego kierował kolejnych bezrobotnych do organizatora, który w niewielkim zakresie zatrudniał stażystów.

Ustalono, że te 22 podmioty zorganizowały łącznie 677 staży dla 612 osób bezrobotnych, z czego zatrudniły u siebie – w okresie do 3 miesięcy od zakończenia stażu – tylko 54 osoby.

Okres tego zatrudnienia mieścił się w zasadzie w przedziale 1–6 miesięcy.

- ***PUP Augustów*** *– w latach 2011–2013 zawarto z jednym podmiotem 14 umów na organizację 26 staży, na które skierowano 15 bezrobotnych, przy czym jednego – pięć razy, drugiego – trzy razy, a pięciu – po dwa razy. Spośród tych umów, tylko w 3 zawarto zapis zobowiązujący organizatora do zatrudnienia bezrobotnych po zakończeniu stażu (na minimum trzy miesiące). Stwierdzono, że jedną osobę zatrudniono na okres 3 miesięcy, a cztery – na okres 4 miesięcy, zaś po zakończeniu tego zatrudnienia, osoby te ponownie zarejestrowały się w PUP. Pozostałe osoby nie zostały zatrudnione i dalej figurowały w rejestrze bezrobotnych.*
  Jak wyjaśniono, 11 umów (spośród 14) nie zakończyło się uzyskaniem zatrudnienia, ponieważ organizator nie dysponował odpowiednimi środkami na dalsze zatrudnianie wszystkich skierowanych osób, stąd też tylko trzy umowy obwarowano obowiązkiem dalszego zatrudnienia. Pomimo zatrudniania stażystów w niewielkim zakresie, kierowano bezrobotnych ponownie do takiego organizatora, ponieważ osoby te były w bardzo trudnej sytuacji materialnej oraz dobrze wykonywały powierzone obowiązki, a pracodawca chętnie je przyjmował na staż.

Także pozostałe urzędy, które miały wiedzę na ten temat, niezatrudnianie stażystów tłumaczyły najczęściej trudną sytuacją na rynku pracy i kłopotami finansowymi organizatorów staży.

- ***PUP Rzeszów*** *– analizą objęto 2 organizatorów oraz osoby, które odbywały staże zorganizowane przez nich. U jednego 117 osób skorzystało ze 142 staży, natomiast u drugiego – 29 osób zakończyło udział w 38 stażach. W terminie do 92 dni od ukończenia staży, w związku z podjęciem pracy lub działalności gospodarczej, z ewidencji bezrobotnych wyrejestrowano 7 osób odbywających staż u pierwszego z nich, w tym 1 osobę w związku z zatrudnieniem przez tego organizatora. Drugi organizator także zatrudnił 1 osobę, która odbywała u niego staż. Wyjaśniono, że 85% bezrobotnych po stażu u tych organizatorów (nabycie umiejętności) zostało zatrudnionych w ramach prac interwencyjnych (zdobywanie doświadczenia). Powodami, dla których kierowano osoby do ww. organizatorów, zatrudniających stażystów w znikomym stopniu, w ocenie Urzędu były głównie: prawidłowa współpraca i możliwość zdobycia doświadczenia zawodowego przez absolwentów o kierunkach fizjoterapia, masażysta, rehabilitant, ratownik medyczny, geodeta, bez którego nie mają możliwości zatrudnienia.*

Podobnie, pozostałe urzędy – jako powody, dla których kierowali kolejne osoby na staże do organizatorów, którzy nie gwarantowali zatrudnienia – podawały najczęściej: umożliwienie zdobywania doświadczenia absolwentom szkół i uczelni oraz chęć nabycia umiejętności przez osoby bezrobotne, nieposiadające często żadnych kwalifikacji, a także – chęć udzielenia wsparcia osobom bezrobotnym, będącym w trudnej sytuacji życiowej i materialnej.

Z danych informatycznych urzędów wynikało, że w okresie do 1 roku i 3 miesięcy – od daty rozpoczęcia **działalności gospodarczej dzięki dotacji ze środków FP** – do rejestrów bezrobotnych powróciły 484 osoby, wśród nich: 15 zarejestrowało się jeszcze przed upływem 1 roku.
Analizą objęto akta 158 spośród tych osób (32,8%), dla zbadania, czy urzędy znały powody zaprzestania przez nich prowadzenia tej działalności po tak krótkim okresie. Stwierdzono, że jedynie w 44 przypadkach (27,8%) urzędy posiadały informacje o przyczynach rezygnacji tych osób z dalszej działalności, wśród których wymieniano najczęściej zbyt wysokie koszty prowadzenia działalności, a także – niewywiązywanie się tych przedsiębiorców z postanowień umowy o udzieleniu dotacji.

- ***PUP Przeworsk*** *– na 10 analizowanych przypadków, 1 osoba nie rozliczyła się z dotacji w umownym terminie – wezwano ją do zwrotu dofinansowania wraz z odsetkami. Zaprzestała ona prowadzenia działalności gospodarczej przed upływem 12 miesięcy. W pozostałych 9 przypadkach, czas prowadzenia działalności obejmował jedynie okres objęty umową dotacji, a następnie, w ciągu 3 miesięcy, osoby te ponownie zarejestrowały się jako bezrobotne. Najczęściej wykazywaną bezpośrednią przyczyną szybkiej rezygnacji z prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby, które zarejestrowały się ponownie w PUP po zakończeniu okresu jej prowadzenia, były zbyt wysokie koszty.*
- ***PUP Skarżysko-Kamienna*** *– spośród 9 osób, które przerwały prowadzenie działalności gospodarczej przed upływem 1 roku i 3 miesięcy od daty jej rozpoczęcia, trzy osoby nie przestrzegały warunków umowy o dofinansowanie. O przyczynach zakończenia działalności przez pozostałe osoby, PUP nie posiadał informacji.*

Na podstawie danych w SYRIUSZ-u stwierdzono, że już w okresie do 3 miesięcy od podjęcia zatrudnienia **na utworzonym stanowisku pracy**, 186 osób powróciło do rejestru bezrobotnych.

Wyniki badań dokumentacji 122 spośród tych osób (65,6%) pozwoliły określić, że przyczynami krótkotrwałego zatrudnienia 101 osób na tych stanowiskach, wynoszącego od 3 do 92 dni, były: rozwiązanie umów za porozumieniem stron – 38 przypadków (37,6%); upływ czasu trwania umów – 17 (16,8%); rozwiązanie umów na wniosek: pracownika – 16 (15,8%), pracodawcy – 13 (12,9%); rezygnacja bezrobotnego lub porzucenie pracy – 9 (8,9%); zwolnienie dyscyplinarne – 8 (7,9%).

- ***PUP Rzeszów*** *– analizą objęto 10 spośród 16 przypadków (62,5%), w których osoby skierowane do pracy na wyposażonym stanowisku dokonały ponownej rejestracji w terminie do 92 dni od daty wyrejestrowania. Dokumentacja zawierała informacje o: rozwiązaniu umów o pracę na mocy porozumienia stron (7 spraw); wypowiedzeniu umowy przez bezrobotnego (2 sprawy), zwolnieniu dyscyplinarnym z powodu nieusprawiedliwionych nieobecności w pracy (1 sprawa). Urząd nie posiadał wiedzy o sposobie liczenia [przez MPiPS] wskaźnika efektywności przy tej formie – czy jest brany pod uwagę okres zatrudnienia czy fakt wyrejestrowania z ewidencji.*
- ***PUP Wysokie Mazowieckie*** *– analiza 5 przypadków osób, które zostały ponownie zarejestrowane w PUP w terminie do trzech miesięcy (od 28 do 60 dni) od rozpoczęcia tej formy aktywizacji wykazała, że:*
  – uczestnictwo tych osób zaliczono jako 100 % efektywność zatrudnieniową z dniem zatrudnienia bezrobotnych na wyposażonym/doposażonym stanowisku pracy,
  – w czterech przypadkach doszło do rozwiązania umów o pracę za porozumieniem stron, zaś w jednym – przez pracodawcę bez wypowiedzenia (nieznane były przyczyny tak szybkiej rezygnacji, chociaż umowy o pracę zawarto na 24 miesiące).

Analiza czasu trwania umów na **prace interwencyjne i roboty publiczne** – licząc od daty wyrejestrowania osoby w celu rozpoczęcia udziału w takiej formie, do daty powrotu osoby do rejestru bezrobotnych – wykazała, że w okresie 3 miesięcy od daty rozpoczęcia udziału w takiej formie, odnotowano 1.042 przypadki powtórnej rejestracji tych osób (w pracach interwencyjnych – 353 osoby, w robotach publicznych – 689 osób).

Sprawdzono, czy: czas uczestnictwa w formie wynikał z zawartej umowy; wszystkie przypadki wykazano jako efektywne zatrudnieniowo; urzędy znały powody tak wczesnej rezygnacji, obejmując analizą 155 osób (84 – w pracach interwencyjnych oraz 71 osób – w robotach publicznych). W 85 przypadkach (54,8% badanych), jedynym powodem zakończenia udziału w jednej z tych form był upływ czasu, na jaki zawarto umowy z bezrobotnymi. Inne, istotne przyczyny zakończenia formy, leżały po stronie: osób bezrobotnych – 24 przypadki, pracodawcy – 17 przypadków. Odnotowano także 13 przypadków rozwiązania umów za porozumieniem stron.
W 24 przypadkach uznano – tak krótki udział w formie – jako efektywny zatrudnieniowo dlatego, że np. po zakończeniu udziału w ww. formie zatrudniano następnie osobę na umowę zlecenie lub osoba podejmowała uczestnictwo w kolejnej, takiej samej formie.

- ***PUP Nisko*** *– analiza 10 przypadków (po 5 w każdej formie) wykazała, że najkrótsze zatrudnienie w pracach interwencyjnych trwało 5 i 6 dni (rozwiązane za porozumieniem stron), w robotach publicznych – 26 dni. Wszystkie wykazano jako efektywne zatrudnieniowo. W robotach publicznych – w 3 przypadkach osoby zatrudniono na umowy zlecenia, po 4 (do 21) dniach od wygaśnięcia umowy na tę formę, a 1 osobę – w 2 dni po wygaśnięciu umowy – skierowano ponownie na roboty publiczne.*
- ***PUP Wysokie Mazowieckie*** *– analizą objęto 5 przypadków ponownej rejestracji w terminie od 56 do 91 dni od rozpoczęcia prac interwencyjnych oraz 1 taki przypadek w robotach publicznych. Przyczynami tej rejestracji były: upływ okresu umownego (2x); rozwiązanie umowy o pracę za wypowiedzeniem przez organizatora (3x) i przez osobę bezrobotną – 1x. Na 6 ww. przypadków, 3 zakwalifikowano jako efektywne zatrudnieniowo, w tym dwa, w których podjęcie zatrudnienia nastąpiło w ramach kolejnej formy aktywizacji – prac interwencyjnych*[48].
- ***PUP Przeworsk*** *– analizą objęto po 5 osób w każdej z ww. form. Czas trwania form (najkrótszy) wynosił od 6 dni (roboty publiczne) do 25 dni (prace interwencyjne). Wynikał on z okresów, na jakie zawarto umowy (7 przypadków) i z porozumienia stron (3).*
  Jako efektywnie zaktywizowane wykazano 6 osób (po 3 w każdej formie), w tym 5 – które, po ponownej rejestracji, podjęły z kolei pracę na 1-miesięczne umowę zlecenie.

W oparciu o uzupełnione dane z 3 urzędów, dotyczące daty obowiązywania umów na prace interwencyjne i roboty publiczne, dokonano poszerzonej analizy ewidencji czasu trwania tych form w systemie SYRIUSZ. Na 1.679 osób, które – wg ww. danych z tego systemu – podejmowały udział w pracach interwencyjnych w badanym okresie, system wykazywał, że 708 z nich (42,2%) na dzień zakończenia kontroli nie wróciło do rejestru bezrobotnych, wśród nich – 138 osób, które rozpoczęły te prace w 2011 r. oraz 199 osób, które rozpoczęły je w 2012 r. SYRIUSZ wykazywał też, że czas trwania tych prac wynosił kilka, a nawet – kilkanaście lat (od 13 do 17).

- ***PUP Rzeszów*** *– osoba, która została w dniu 17 czerwca 1994 r. wyrejestrowana w związku z podjęciem prac interwencyjnych, ponownie zarejestrowała się w urzędzie w dniu 21 lipca 2011r. Wg tych danych, prace interwencyjne – w przypadku tej osoby – trwały ponad 17 lat. Blisko 17- letni czas trwania prac wykazano w przypadku drugiej osoby, która wyrejestrowała się w marcu 1995 r., a wróciła do rejestru w styczniu 2012 r.*

W 3 urzędach roboty publiczne trwające dłużej niż 1 rok wystąpiły w 46 przypadkach – najdłuższe 4,5 roku (1 przypadek) – w sytuacji, gdy przepisy określały okres refundacji – organizatorowi tych robót – części kosztów wynagrodzenia i składek dla skierowanego bezrobotnego, podobnie jak w pracach interwencyjnych.
Spośród 571 osób, które – wg danych z SYRIUSZA – podjęły uczestnictwo w robotach w tych urzędach, 21 osób (3,7%) na dzień zakończenia kontroli nie wróciło do rejestru bezrobotnych, w tym: 2, które rozpoczęły je w 2011 r. i 10, które podjęły je w 2012 r.

- ***PUP Nisko*** *– w systemie ujęto osobę, która 20 maja 2009 r. została wyrejestrowana w celu podjęcia robót publicznych, a 7 listopada 2013 r. – zarejestrowała się w urzędzie. Wg tych danych – roboty publiczne trwały 4,5 roku.*

[48] W trzecim przypadku, jako formę efektywną zaliczono roboty publiczne, po których osoba – w ciągu trzech miesięcy od rozwiązania umowy o pracę – podjęła zatrudnienie na umowę zlecenie (zawartą na okres około czterech miesięcy) i po raz kolejny zarejestrowała się jako bezrobotna.

Urzędy prawidłowo prowadziły **bieżący monitoring realizacji umów** na dane formy, w okresie ich obowiązywania, stosownie do przepisów i w formach określonych w umowach. Wszystkie, przez okres 3 miesięcy – po zakończeniu udziału w formie: szkolenie, staż, prace interwencyjne i roboty publiczne – monitorowały losy osób, biorących udział w tych formach, ale wynikało to z potrzeb ewentualnego zaliczenia (bądź nie) zakończonej formy jako efektywnej zatrudnieniowo i wiązało się z zasadami kwalifikowania tych form jako efektywnych w systemie SYRIUSZ. Przy jednorazowej dotacji na podjęcie działalności gospodarczej monitorowano fakt jej prowadzenia przez okres 12 miesięcy obowiązywania umowy dotacji, a przy refundacji kosztów utworzenia stanowiska pracy monitorowano przestrzeganie – przez pracodawcę – łącznego, 24-miesięcznego okresu zatrudniania wszystkich, skierowanych na to stanowisko, osób bezrobotnych.

Urzędy nie prowadziły monitoringu losów osób aktywizowanych w dłuższym – niż ww. podane – okresie czasu. Nie posiadały przez to informacji, między innymi, co dzieje się z osobami, które przystąpiły do danej formy aktywizacji i nie wróciły następnie do rejestru bezrobotnych, jak też z osobami, które – po zakończeniu udziału w danej formie aktywizacji – podjęły zatrudnienie na określony (zwykle krótki) okres i, po jego upływie, nie powróciły do tego rejestru. Wiedza taka była uzupełniana wyłącznie po ponownym ich zarejestrowaniu się jako bezrobotne.
Niektóre urzędy (4 na 17) – z własnej inicjatywy – dokonały analiz, które służyć miały do określenia trwałości niektórych form, zrealizowanych w latach wcześniejszych.

- ***PUP Wysokie Mazowieckie*** *– badał (w I połowie 2013 roku) efektywność udzielonych w latach 2007–2011 środków na podjęcie działalności gospodarczej, obejmując analizą 384 osoby. W podsumowaniu stwierdzono, że ta forma aktywizacji należy do jednej z bardziej efektywnych form, dzięki której kilkaset osób wygrało z bezrobociem. Dodatkowego monitoringu dla innych form nie prowadzono, między innymi z uwagi na ograniczoną liczbę pracowników kluczowych, realizujących zadania związane z formami aktywizacji.*
- ***PUP Braniewo*** *– w 2013 roku przeprowadzono badanie trwałości umów, zawartych w 2011 r. na refundację kosztów wyposażenia/doposażenia stanowiska pracy, po upływie okresu umownego. W 2014 r. badano efektywność zatrudnienia w ramach umów zawartych w 2012 r. Nie prowadzono analiz celowości realizacji danej formy.*
- ***PUP Augustów*** *– urząd nie monitorował efektywności zatrudnieniowej, po upływie okresu trwałości formy, z wyjątkiem dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej. W 2013 roku przeprowadził analizę jej efektywności i trwałości, badając czy dana osoba po okresie trwałości formy dalej prowadziła działalność gospodarczą, a jeżeli nie – to jakie były tego przyczyny (badano trwałość formy do 3 lat od jej rozpoczęcia).*

Także **Dyrektor PUP w Brzegu** podał, że *PUP nie ma dodatkowych etatów i dysponuje ograniczoną liczbą pracowników merytorycznych, aby prowadzić dodatkowe analizy, które nie wynikają z obowiązujących przepisów czy zaleceń.*

Finansowe rezultaty kontroli – zaliczono kwotę 38.500 zł, w kategorii A.3–*kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa*. Na wartość tę złożyły się:

–15.000 zł udzielonej dotacji na podjęcie działalności gospodarczej o charakterze handlowym (sklep z artykułami papierniczym), mimo że – według przyjętych w PUP Wysokie Mazowieckie kryteriów współfinansowania i tworzenia miejsc pracy – dotacja ta nie przysługiwała na taką działalność;
– 23.500 zł, pochodzących ze środków PFRON. PUP w Braniewie dokonał refundacji w tej wysokości części kosztów zakupu samochodu dla niepełnosprawnej osoby bezrobotnej, wykonującej zadania referenta ds. medycznych i rozliczeń. Taki środek trwały nie stanowił jednak wyposażenia tego stanowiska i nie był niezbędny do wykonywania wskazanych zadań.

4 INFORMACJE DODATKOWE

4.1 Organizacja i metodyka kontroli

1. Podjęcie kontroli uzasadnione było faktem, że w latach 2010–2013 notowano stały wzrost wskaźnika bezrobocia w Polsce, przy jednoczesnym – w latach 2011–2012 – znaczącym spadku wielkości nakładów na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. Wykazywano przy tym coraz lepsze wskaźniki (procentowe) efektywności zatrudnieniowej tych aktywnych form, bez podawania czasu pozostawania w zatrudnieniu osób, które te formy ukończyły. Zachodziła zatem potrzeba sprawdzenia, czy – i na jak długo? – osoby bezrobotne znajdują zatrudnienie po skorzystaniu z określonej formy aktywizacji.

2. Powiatowe urzędy pracy zostały do kontroli dobrane w sposób celowy. Wybrano urzędy z powiatów, w których stopa bezrobocia w latach 2011–2012 była: najwyższa i najniższa – w stosunku do średniej stopy bezrobocia w województwie, na obszarze którego się znajduje – oraz powiat, w którym stopa ta kształtowała się na poziomie średniej w województwie. Istotny wpływ na dobór jednostek miały także kwoty wydatków, poniesione na realizację wybranych form w powiatach, w ww. okresie.

3. Nietypowe podejście kontrolne polegało na pobraniu zbiorów danych, dotyczących zrealizowanych przez p.u.p. form aktywnych w okresie 3 lat; ich przetwarzaniu przez delegaturę koordynującą w celu wskazania obszarów do szczegółowej analizy w jednostce kontrolowanej; oraz – agregowaniu jednorodnych danych cząstkowych (z poszczególnych urzędów) dla opracowania informacji o wynikach kontroli. Dane te zostały wygenerowane, przez kontrolowane urzędy, z systemu SYRIUSZ w formie trzech plików:

a) plik z osobami wyrejestrowanymi z rejestru bezrobotnych w okresie objętym kontrolą z powodu rozpoczęcia prac interwencyjnych, robót publicznych, otrzymania jednorazowych środków na działalność gospodarczą lub podjęcia pracy w ramach refundacji kosztów zatrudnienia *(symbole: W; I; Y; DGP; PP);*

b) plik z osobami wyłączonymi z rejestru bezrobotnych z powodu odbywania szkolenia lub stażu zakończonego w okresie objętym kontrolą *(symbole: AS; AX;XO);*

c) plik z danymi o stanowiskach stażu i osobach skierowanych na te stanowiska w badanym okresie.

Kontrolę przeprowadziły Delegatury NIK w: Rzeszowie (koordynator kontroli), Białymstoku, Kielcach, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu i Zielonej Górze.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Do dyrektorów skontrolowanych powiatowych urzędów pracy skierowano 17 wystąpień pokontrolnych[49], zawierające łącznie 12 wniosków pokontrolnych. Nie skorzystali oni z prawa złożenia zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków, zawartych w wystąpieniach.

W odpowiedziach na wystąpienia ich adresaci poinformowali, że zrealizowali 10 wniosków a 2 są w trakcie realizacji. Wnioski NIK dotyczyły:

- zaniechania ponownego kierowania na staże tych samych osób bezrobotnych do tego samego organizatora na te same stanowiska;
- przekazywania do zaopiniowania przez powiatową radę zatrudnienia propozycji podziału wszystkich środków FP otrzymanych na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej;

[49] Na podst. art. 53 ust. 1 ustawy o NIK.

- zwrócenia szczególnej uwagi na efektywność zatrudnienia (możliwości podjęcia długotrwałej pracy) w przypadku wybierania organizatorów aktywnych form (staże, roboty publiczne, prace interwencyjne);
- udzielania jednorazowego wsparcia na podjęcie działalności gospodarczej z zachowaniem ustalonych w urzędzie kryteriów współfinansowania samozatrudnienia i tworzenia miejsc pracy;
- zwiększenia nadzoru nad pracownikami urzędu w celu wyeliminowania nieprawidłowości związanych z realizacją poszczególnych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych;
- zweryfikowania prawidłowości realizacji przez warunków umowy o przyznanie środków na wyposażenie stanowiska osoby niepełnosprawnej;
- sporządzania planów szkoleń na dany rok w szczegółowości wymaganej przepisami oraz upowszechnianie ich na stronach internetowych urzędu;
- uwzględniania – przy rozważaniu możliwości organizowania staży – faktu posiadania lub braku środków przez organizatorów (zwłaszcza ze źródeł budżetowych) na późniejsze zatrudnienie bezrobotnych po ich przeszkoleniu.

Analiza stanu prawnego

1. Aktem prawnym, określającym zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji osób bezrobotnych, jest ustawa *o promocji zatrudnienia*. W jej treści zawarto, między innymi, podstawowe pojęcia z zakresu rynku pracy, obowiązki organów zatrudnienia i instytucji szkoleniowych, a także definicje usług i instrumentów (form) aktywizacji zawodowej bezrobotnych.

Jednym z zadań samorządu powiatowego, wykonywanym przez powiatowe urzędy pracy, jest przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy[50]. Jego realizacja polega, między innymi, na udzielaniu pomocy osobom bezrobotnym w aktywnym poszukiwaniu pracy, organizowaniu i finansowaniu szkoleń dla tych osób, a także na współdziałaniu z powiatowymi radami zatrudnienia w zakresie promocji zatrudnienia oraz wykorzystania środków FP[51].
Starosta, wydając stosowną decyzję po zasięgnięciu opinii powiatowej rady zatrudnienia[52], dokonuje wyboru formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych i innych uprawnionych osób – w ramach łącznej kwoty ustalonej dla powiatu na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej.

Powiatowe urzędy pracy, jako jednostki sektora finansów publicznych[53], mają obowiązek dokonywania wydatków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów[54].

Współdziałanie samorządu województwa z powiatami w zakresie polityki rynku pracy, realizowane jest przez wojewódzki urząd pracy[55]. Szczegółowe warunki, jakie musiały spełniać powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy w okresie objętym kontrolą, między innymi, w zakresie aktywnego poszukiwania pracy i poradnictwa zawodowego, określono w cyt. rozporządzeniu *w sprawie standardów rynku pracy,* zastąpionym – od dnia 27 maja 2014 r. – rozporządzeniem tego Ministra z dnia 14 maja 2014 r. *w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy*[56].

Minister właściwy ds. pracy realizuje zadania na rzecz rynku pracy przez przygotowywanie i koordynację realizacji KPDZ oraz koordynację publicznych służb zatrudnienia[57], w tym, między innymi, wykonywanie zadań wynikających z funkcji dysponenta FP.

Zasady podziału środków z FP na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, obowiązujące w okresie objętym kontrolą, określone były w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2009 r. *w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie*[58], przy czym formy te mogły być też finansowane na podstawie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2009 r. *w sprawie programów specjalnych*[59]. Oba te akty prawne zostały

50 Art. 4 ust. 1 pkt 17 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.).
51 Art. 9 ust. 1 pkt 3, 8a i 11 oraz ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia.
52 Art. 109 ust. 9 ustawy jak wyżej.
53 Art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz.U. 2013, poz. 885 ze zm.).
54 Art. 44 ust. 3 pkt 1 ww. ustawy jak wyżej.
55 Art. 8 ust. 1 pkt 6a oraz ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia.
56 Dz.U. z 2014 r., poz. 667.
57 Art. 4 ust. 1 pkt 1–2 ustawy o promocji zatrudnienia.
58 Dz.U. z 2014 r., poz. 352.
59 Dz.U. Nr 50, poz. 401, ze zm.

zastąpione, po nowelizacji ustawy *o promocji zatrudnienia*, nowymi rozporządzeniami: pierwszy – rozporządzeniem ww. Rady z dnia 25 sierpnia 2014 r. w tej samej sprawie[60] – z dniem 11 października 2014 r.; drugi – rozporządzeniem ww. Ministra z dnia 14 maja 2014 r. w tej samej sprawie[61].

2. Starosta – w celu podniesienia kwalifikacji zawodowych i innych kwalifikacji, zwiększających szansę bezrobotnych na podjęcie lub utrzymanie zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności gospodarczej – inicjuje, organizuje i finansuje z FP szkolenia bezrobotnych, w szczególności w przypadku:

– braku kwalifikacji zawodowych;
– konieczności zmiany lub uzupełnienia kwalifikacji;
– utraty zdolności do wykonywania pracy w dotychczas wykonywanym zawodzie;
– braku umiejętności aktywnego poszukiwania pracy[62].

Zasady inicjowania szkoleń, ich organizacji i finansowania z FP, regulują przepisy art. 40 ustawy *o promocji zatrudnienia*, a faktyczna ich realizacja, w imieniu starosty, należy do zadań p.u.p.

Osoba bezrobotna, skierowana przez starostę na szkolenie, w przypadku podjęcia zatrudnienia w trakcie szkolenia, ma prawo do ukończenia tego szkolenia bez konieczności ponoszenia kosztów szkolenia za okres, w którym wykonywała pracę w ramach tego zatrudnienia[63]. Osoba, która nie ukończyła szkolenia z własnej winy, jest obowiązana do zwrotu kosztów szkolenia – z wyjątkiem sytuacji, gdy powodem nieukończenia szkolenia było podjęcie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej[64].

3. Prace interwencyjne oznaczają zatrudnienie, na okres nieprzekraczający 12 miesięcy, osób bezrobotnych przez pracodawcę, w wyniku umowy, zawartej przez niego ze starostą. Prace te – w okresie objętym kontrolą – miały na celu wsparcie osób, określonych w art. 49 ustawy *o promocji zatrudnienia*, w brzmieniu sprzed nowelizacji, tj. będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy.

Kwestie dotyczące szczegółowego sposobu i trybu organizowania prac interwencyjnych były wówczas uregulowane w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2009 r. *w sprawie prac i robót*, które – z dniem 1 lipca 2014 r. – zostało zastąpione rozporządzeniem tego Ministra z dnia 24 czerwca 2014 r. w tej samej sprawie[65].

4. Roboty publiczne to forma aktywizacji, która oznacza zatrudnienie bezrobotnego w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy, przy wykonywaniu prac organizowanych przez gminy, organizacje pozarządowe statutowo zajmujące się określoną problematyką, a także spółki wodne i ich związki, jeżeli prace te są finansowane lub dofinansowane ze środków samorządu terytorialnego, budżetu państwa, funduszy celowych, organizacji pozarządowych, spółek wodnych i ich związków. Z formy tej skorzystać mogły – podobnie jak przy pracach interwencyjnych – osoby, wymienione w art. 49 ustawy *o promocji zatrudnienia* w brzmieniu sprzed nowelizacji (bez osób do 25 roku życia) oraz osoby bezrobotne, będące dłużnikami alimentacyjnymi w rozumieniu odrębnych przepisów.

60 Dz.U. z 2014 r., poz. 1294.
61 Dz.U. z 2014 r., poz. 638.
62 Art. 40 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia.
63 Art. 41 ust. 3a ww. ustawy.
64 Art. 41 ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia.
65 Dz.U. z 2014 r., poz. 864.

Wielkość refundacji części kosztów, ponoszonych przez pracodawcę, uzależniona jest od czasu trwania robót publicznych[66]. Zagadnienia dotyczące sposobu i trybu organizowania robót publicznych zostały zawarte w ww. *rozporządzeniu w sprawie prac i robót*.

5. Staż to forma aktywizacji, w realizacji której bezrobotny nabywa umiejętności praktycznych do wykonywania pracy przez wykonywanie zadań w miejscu pracy bez nawiązania stosunku pracy z pracodawcą. W okresie objętym kontrolą skorzystać z niej mogły wszystkie osoby, wymienione w art. 49 ustawy *o promocji zatrudnienia*, przez okres do 6 miesięcy, natomiast bezrobotni do 25 roku życia, a także bezrobotni, którzy nie ukończyli 27 roku życia – do upływu 12 miesięcy od dnia określonego w dyplomie, świadectwie lub innym dokumencie poświadczającym ukończenie szkoły wyższej – przez okres do 12 miesięcy[67].
Szczegółowy sposób i tryb organizowania stażu określone zostały w cyt. rozporządzeniu *w sprawie odbywania stażu*.

6. Bezrobotny może otrzymać od starosty środki z FP – jednorazowo – na podjęcie działalności gospodarczej, w tym na pokrycie określonych kosztów, związanych z podjęciem tej działalności, w wysokości określonej w umowie – nie wyższej jednak od 6-krotnej wysokości przeciętnego wynagrodzenia[68].
Osoba, która otrzymała takie środki (dotację) na podjęcie działalności gospodarczej, jest obowiązana dokonać zwrotu otrzymanych środków, wraz z odsetkami, w sytuacji, jeżeli okaże się, że prowadziła działalność gospodarczą przez okres krótszy niż 12 miesięcy albo naruszone zostały inne warunki umowy, dotyczące przyznania tych środków[69].

W rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2012 r. *w sprawie refundacji kosztów doposażenia stanowiska pracy i przyznawania dotacji na własną działalność*, określono, między innymi, szczegółowe zasady przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej. Od dnia 30 czerwca 2014 r. obowiązuje ono w brzmieniu, nadanym rozporządzeniem ww. Ministra w sprawie zmiany tego rozporządzenia[70].
W okresie objętym kontrolą obowiązywały kolejno trzy rozporządzenia w tej sprawie.

7. Podmiotowi, prowadzącemu działalność gospodarczą, starosta – ze środków FP – może zrefundować koszty wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego w wysokości określonej w umowie, nie wyższej jednak od 6-krotnej wysokości przeciętnego wynagrodzenia[71]. Podmiot, który otrzymał refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego, jest obowiązany dokonać zwrotu otrzymanych środków, wraz z odsetkami, jeżeli zatrudniał na utworzonym stanowisku pracy skierowanego bezrobotnego w pełnym wymiarze czasu pracy łącznie przez okres krótszy niż 24 miesiące albo naruszył inne warunki umowy o refundację[72].

Szczegółowe zasady dokonywania refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego określa ww. rozporządzenie *w sprawie refundacji kosztów doposażenia stanowiska pracy i przyznawania dotacji na własną działalność*.

66 Art. 57 ustawy o promocji zatrudnienia.
67 Art. 53 op. cit.
68 Art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia.
69 Art. 46 ust. 3 ustawy jak wyżej.
70 Dz.U. z 2014 r., poz. 846.
71 Art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia.
72 Art. 46 ust. 2 ustawy jak wyżej.

Opis metodologii zaliczania wybranych form do efektywnych zatrudnieniowo

1. Metodologia Ministerstwa

Przy podawaniu danych ilościowych i kwotowych do wyliczeń wskaźników efektywności zatrudnieniowej i kosztowej, urzędy kierowały się *Instrukcją do załącznika nr 6* do sprawozdania MPiPS-01 *Aktywne programy rynku pracy*, a także *Objaśnieniami do formularza* sprawozdania MPiPS-02.

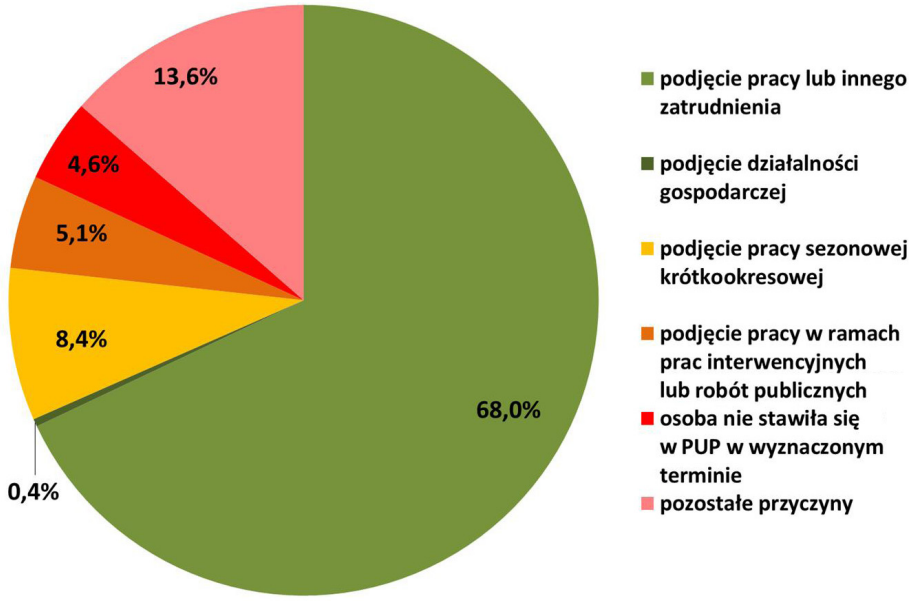
Ministerstwo stosowało metodologię, wg której – **w zależności od formy** – zaliczało aktywizację, jako efektywną, przy:

- ***stażach i szkoleniach*** – jeżeli w okresie do 3 miesięcy od zakończenia udziału w takiej formie osoba wyrejestrowała się z urzędu w celu zatrudnienia (wg Instrukcji do ww. załącznika nr 6);
- ***pracach interwencyjnych i robotach publicznych*** – osobę, która „z urzędu" wyrejestrowana (w chwili rozpoczęcia udziału w takiej formie) z rejestru bezrobotnych, w okresie 3 miesięcy po zakończeniu takiej formy nie wróciła do tego rejestru lub jeśli podjęła zatrudnienie (wg Instrukcji j.w.);
- ***podjęcie działalności gospodarczej ze środków dotacji*** – za spełnienie warunku efektywności uznawano już samo przekazanie środków dotacji na podjęcie takiej działalności[73];
- ***refundacji kosztów wyposażenia/doposażenia stanowisk pracy*** – za efektywne uznawano przekazanie środków refundacji i utworzenie stanowiska pracy, zaś w sprawozdaniu MPiPS-02 podawano liczbę utworzonych stanowisk (wg objaśnień do tego formularza), a nie ilość zaktywizowanych osób[74].

[73] Pismo MPiPS DF-I-091-9(2)-JW/14 z dnia 24 października 2014 r., skierowane do Dyrektora Delegatury NIK w Rzeszowie: „w przypadku przyznania środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz refundowania środków doposażenia stanowiska pracy, za efektywne uznaje się przekazanie środków zgodnie z zawartymi umowami."

[74] w sprawozdaniach MPiPS-02, w wierszu 51, instrukcja nakazuje podawać liczbę „utworzonych stanowisk i kwoty dokonanych refundacji kosztów….". W raportach MPiPS pt. „Efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej realizowanych w ramach programów…."(opracowywanych m. in., na podstawie sprawozdania MPiPS-02), dane liczbowe, dotyczące tej formy, nazywane są różnie: „Refundacja pracodawcom kosztów doposażenia stanowiska pracy" (za 2011 i 2012 rok); „Liczba stanowisk pracy utworzonych w ramach refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy" (za 2013 rok). Niezależnie od powyższego, z opisów efektywności tej formy we wszystkich raportach wynika, że podawane w nich dane dotyczyły liczby zaktywizowanych efektywnie osób (za ww. lata – zawsze 100%).

Wykres nr 8
Struktura wyrejestrowań w terminie 3 miesięcy po zakończeniu staży



Źródło: Wyliczenia własne NIK.

W trakcie kontroli, w piśmie nr DRP-VII-0331-1-3-BCh/14 z 28 stycznia 2014 r. MPiPS przekazało do stosowania, dyrektorom wszystkich urzędów pracy, definicję podjęcia pracy *„jaką stosować należy podczas wypełniania odpowiednich wierszy tego dotyczących w załączniku nr 6* [do sprawozdania MPiPS-01 o rynku pracy], *począwszy od sprawozdania za 2013 r."* Zgodnie z tym pismem, należało przyjąć, iż *„osoba podjęła zatrudnienie jeśli w okresie 3 miesięcy od ukończenia udziału w programie nie wróciła do urzędu pracy lub też po powrocie z programu została wyłączona z ewidencji z powodu podjęcia pracy (subsydiowanej lub niesubsydiowanej), albo też rozpoczęła staż lub przygotowanie zawodowe dorosłych.*

2. Metodologia NIK

NIK za efektywnie zaktywizowaną osobę – w badanych formach – traktowała wszystkie, udokumentowane w systemie SYRIUSZ, przypadki faktycznego podjęcia zatrudnienia po zakończeniu udziału w danej formie aktywizacji: osoba wyrejestrowała się z rejestru bezrobotnych w okresie do 3 miesięcy po zakończeniu udziału, w celu podjęcia zatrudnienia (ale nie w ramach kolejnej formy aktywizacji), i nie wróciła do tego rejestru w okresie tych 3 miesięcy.

NIK uwzględniła w swoich analizach skuteczności staży i szkoleń, zgodnie z definicją efektywności zatrudnieniowej, wyłącznie przypadki wyrejestrowania się osoby z rejestru bezrobotnych w celu podjęcia zatrudnienia (pracy) – po zakończeniu stażu lub szkolenia – tj. gdy w systemie SYRIUSZ przy nazwisku takiej osoby pojawiał się symbol W (*wyrejestrowanie*) łącznie z symbolem PC (*podjęcie pracy lub innego zatrudnienia*) lub łącznie z symbolem DG (*podjęcie pozarolniczej działalności gospodarczej*).

W analizie skuteczności form: roboty publiczne, prace interwencyjne i dotacje na podjęcie działalności gospodarczej, kierując się definicją efektywności, uwzględniano wszystkie osoby, uczestniczące w tych formach, dla których w systemie SYRIUSZ figurował atrybut W, łącznie z symbolem: I (*podjęcie pracy w ramach prac interwencyjnych*) lub Y (*podjęcie pracy w ramach robót publicznych*) lub DGP (*przyznanie jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej*) lub PP (*podjęcie pracy w ramach refundacji kosztów zatrudnienia bezrobotnego*).

Tym samym, na 68.108 przypadków wyrejestrowań, dokonanych w 17 urzędach w związku z podjęciem zatrudnienia – ujętych w plikach, otrzymanych z tych urzędów, a zapisanych w systemie SYRIUSZ jako zdarzenia – wyłączonych zostało z analizy 5.398 zdarzeń o symbolach innych, niż wymienione wyżej, tj. 7,9%.

Analiza danych, otrzymanych z urzędów pracy wykazała – odnośnie **prac interwencyjnych i robót publicznych** – że przekazane do NIK pliki zawierały datę rozpoczęcia udziału w tych formach, natomiast nie podano w nich danych o dacie zakończenia udziału w formie, tożsamej z datą obowiązywania umowy, zawartej z pracodawcą na taką formę aktywizacji. Z uwagi na zakończenie czynności kontrolnych w urzędach, uzyskano dane uzupełniające w tym zakresie z 3 urzędów[75], umożliwiające dokonanie wyliczeń efektywności zatrudnieniowej tych form wg definicji (metodologii NIK).

Różnice:

Metodologia Ministerstwa pozwala na swobodne uznawanie form za efektywne, np. w sytuacji, jeśli po stażu lub szkoleniu odnotowano fakt wyrejestrowania się danej osoby w związku z podjęciem uczestnictwa w kolejnej formie aktywizacji lub, co stwierdzono w kontroli, uznawanie kolejnych osób – zatrudnianych na stanowisku pracy utworzonym dzięki refundacji kosztów, w okresie obowiązywania umowy o refundację (24 miesiące) – za efektywnie zaktywizowane. Metodologia ta ponadto nie uwzględnia sytuacji, gdy osoba wyrejestrowana np. wyjechała za granicę, pracuje „na czarno", zmieniła miejsce zamieszkania, nabyła prawo do emerytury lub renty itp.

Podkreślenia wymaga, że w powyższych zasadach nie ma odniesienia do czasu trwania zatrudnienia, podejmowanego po zakończeniu formy aktywizacji.

Metodologia NIK – we wszystkich badanych formach – oparta jest na definicjach efektywności stosowanych przez MPiPS i urzędy pracy oraz na danych zarejestrowanych w systemie zdarzeń, dotyczących zatrudnienia osoby bezrobotnej.

[75] Z PUP w Nisku, Przeworsku i Rzeszowie.

Liczba badanych form aktywizacji, zakończonych w okresie objętym kontrolą

Siedziba PUP	RAZEM liczba form	Staże (AS)	Szkolenia (AX; XO)	Dotacja na działalność gospod. (DGP)	Prace interwencyjne (I)	Refundacja kosztów utworzenia stanowiska pracy (PP)	Roboty publiczne (Y)
Augustów	2 071	1 050	454	159	34	193	181
Biała Podlaska	4 863	4 152	162	232	86	96	135
Biłgoraj	2 494	1 749	335	114	84	101	111
Braniewo	2 625	993	387	73	761	185	226
Brzeg	5 436	2 744	1 296	325	179	450	442
Grajewo	2 158	1 102	72	164	532	143	145
Nisko	3 444	2 034	403	147	493	180	187
Nowa Sól	3 177	1 430	766	140	216	106	519
Olsztyn	3 488	2 425	706	102	98	139	18
Ostróda	4 188	2 148	825	280	423	289	223
Przeworsk	4 475	3 031	295	163	571	129	286
Rzeszów	9 485	6 221	2 141	128	527	391	77
Skarżysko--Kamienna	4 032	2 028	439	414	339	469	343
Tomaszów	4 328	2 264	789	233	410	382	250
Wysokie	1 874	1 153	126	98	418	67	12
Włodawa	2 380	1 420	288	118	165	158	231
Łowicz	2 192	1 427	466	88	45	36	130
Suma	**62 710**	**37 371**	**9 950**	**2 978**	**5 381**	**3 514**	**3 516**

Wykaz jednostek objętych kontrolą

Lp.	Jednostka kontrolna	Podmiot objęty kontrolą
1.	Delegatura NIK w Rzeszowie	Powiatowy Urząd Pracy w Nisku (37-400 Nisko, ul. Sandomierska 6a) Powiatowy Urząd Pracy w Przeworsku (37-200 Przeworsk, ul. Jagiellońska 10) Powiatowy Urząd Pracy w Rzeszowie (35-242 Rzeszów, ul. Partyzantów 1a)
2.	Delegatura NIK w Białymstoku	Powiatowy Urząd Pracy w Augustowie (16-300 Augustów, ul. Mickiewicza 2) Powiatowy Urząd Pracy w Grajewie (19-200 Grajewo, ul. Strażacka 6a) Powiatowy Urząd Pracy w Wysokiem Mazowieckiem (18-200 Wysokie Mazowieckie, ul. 1 maja 8)
3.	Delegatura NIK w Kielcach	Powiatowy Urząd Pracy w Skarżysku Kamiennej (26-110 Skarżysko-Kamienna, ul. 1 maja 105)
4.	Delegatura NIK w Lublinie	Powiatowy Urząd Pracy w Białej Podlaskiej (21-500 Biała Podlaska, ul Brzeska 101) Powiatowy Urząd Pracy w Biłgoraju (23-400 Biłgoraj, ul. Bohaterów Monte Cassino 38) Powiatowy Urząd Pracy we Włodawie (22-200 Włodawa, ul. Niecała 2)
5.	Delegatura NIK w Łodzi	Powiatowy Urząd Pracy w Łowiczu (99-400 Łowicz, ul. Stanisławskiego 28) Powiatowy Urząd Pracy w Tomaszowie Mazowieckim (97-200 Tomaszów Mazowiecki, ul. Konstytucji 3 maja 46)
6.	Delegatura NIK w Olsztynie	Powiatowy Urząd Pracy w Braniewie (14-500 Braniewo, ul. Kościuszki 118) Miejski Urząd Pracy w Olsztynie (10-447 Olsztyn, al. Piłsudskiego 64b) Powiatowy Urząd Pracy w Ostródzie (14-100 Ostróda, ul. Mickiewicza 32)
7	Delegatura NIK w Opolu	Powiatowy Urząd Pracy w Brzegu (49-300 Brzeg, ul. Armii Krajowej 32)
8.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Powiatowy Urząd Pracy w Nowej Soli (67-100 Nowa Sól, ul. Staszica 1C)

Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (Dz.U. z 2013 r. Nr 674 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. *o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. z 2014 r., poz. 598).
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych* (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym* (Dz.U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa* (Dz.U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – *Kodeks Pracy* (Dz.U. z 2014 r., poz. 1502).
7. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *o ochronie danych osobowych* (Dz.U. z 2014 r., poz. 1182).
8. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 stycznia 2009 r *w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowej refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne* (Dz.U. Nr 5, poz. 25); zastąpione rozporządzeniem tego Ministra z dnia 24 czerwca 2014 r. w tej samej sprawie (Dz.U. z 2014 r., poz. 864).
9. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. *w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych* (Dz.U. Nr 142, poz. 1160).
10. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 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* (Dz.U. z 2012 r., poz. 457 ze zm.) – od dnia 30 kwietnia 2012 r. Wcześniej – od 31 lipca 2011 r. – obowiązywało rozporządzenie z dnia 25 lipca 2011 r. w tej sprawie (Dz.U. Nr 155, poz. 922), a do 31 lipca 2011 r. – rozporządzenie z dnia 17 kwietnia 2009 r. w tej sprawie (Dz.U. Nr 62, poz. 512, ze zm.).
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2009 r. *w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie* (Dz.U. z 2014 r., poz. 352); zastąpione rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2014 r. w tej samej sprawie (Dz.U. z 2014 r., poz. 1294).
12. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 listopada 2012 r. *w sprawie rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy* (Dz.U. z 2012 r., poz. 1299) – od 11 grudnia 2012 r. Wcześniej – obowiązywało rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 26 listopada 2004 r. w tej samej sprawie (Dz.U. Nr 262, poz. 2607 ze zm.).
13. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. *w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy* (Dz.U. Nr 177, poz. 1193 ze zm.), zastąpione rozporządzeniem tego Ministra z 14 maja 2014 r. *w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy* (Dz.U. z 2014 r., poz. 667).

Wykaz organów, którym przekazano Informację

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Rzecznik Praw Obywatelskich
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
7. Komisja Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP
8. Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej Senatu RP
9. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
10. Szef Kancelarii Prezydenta RP
11. Szef Kancelarii Sejmu RP
12. Szef Kancelarii Senatu RP
13. Szef Kancelarii Prezesa Ministrów
14. Minister Pracy i Polityki Społecznej
15. Marszałkowie województw (w wersji elektronicznej)
16. Starostowie (w wersji elektronicznej)

MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

Władysław Kosiniak- Kamysz

BDG-V.0811.6.2015.AO

Warszawa, dnia 6 maja 2015 r.

Pan
Wojciech Kutyła
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

Nawiązując do informacji Najwyższej Izby Kontroli z dnia 21 kwietnia 2015 r., znak: LRZ-4101-009/2014 dotyczącej wyników kontroli skuteczności wybranych form aktywnego przeciwdziałania bezrobociu w niektórych województwach (zwana dalej „Informacją"), przekazuję następujące stanowisko:

Zmiana ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wprowadziła do treści ustawy definicję wskaźników efektywności zatrudnieniowej i kosztowej (art. 4 pkt. 1^1 ust 2 lit a i b ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy). We wcześniejszych latach efektywność podstawowych form aktywizacji zawodowej była analizowana na potrzeby Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (dalej MPiPS), Wojewódzkich Urzędów Pracy (WUP) i Powiatowych Urzędów Pracy (PUP). Wskaźniki efektywności zatrudnieniowej i kosztowej były wyliczane na podstawie danych ze sprawozdań MPiPS-01 zał. nr 6 i MPiPS-02. Należy podkreślić, że kwestie efektywności podstawowych form aktywizacji osób bezrobotnych były i są badane w ramach programu statystyki publicznej, dlatego też podstawowy zakres badań, definicje i formularze są określone na poziomie rozporządzeń o programie badań statystycznych na danych rok i tzw. rozporządzeniu formularzowym. Od 2015 r. zarówno efektywność kosztową, jak i zatrudnieniową form aktywizacji ujętych w katalogu, planuje się badać wyłącznie w oparciu o załącznik do formularza MPiPS-02, do którego dane będą pozyskiwane z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) - dane za rok 2015 będą publikowane w roku 2016.

Poczynając od 2015 r. zmieniono definicję badania efektywności określając inaczej zakończenie udziału w aktywizacji. Do 2015 r. za zakończenie aktywizacji uznawano koniec

okresu finansowania ze środków Funduszu Pracy (dalej FP). Obecnie, jako zakończenie udziału w aktywizacji należy rozumieć datę zakończenia związania umową zawartą przez urząd pracy lub datę końcową zatrudnienia wynikającego ze stosunku zobowiązaniowego trwającego po zakończeniu danej formy aktywizacji zawodowej.

Definicje zatrudnienia przytaczane w Informacji pochodzą ze sprawozdań MPiPS -01. Zgodnie z wyjaśnieniami powyżej, od roku 2015 efektywność będzie obliczana na podstawie sprawozdania MPiPS-02, które w sposób odmienny niż przyjęty przez NIK defniuje zatrudnienie. Objaśnienia do załącznika precyzują, że „poprzez zatrudnienie – do celów anlizowania efektywności zatrudnieniowej działań realizowanych z FP należy rozumieć:

- Wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego oraz umowy o pracę nakładczą – zgodnie z art. 2 ust 1 pkt 43 ustawy;
- Wykonywanie pracy lub świadczenie usług na podstwie umów cywilnoprawnych, w tym umowy agencyjnej, umowy zlecenie, umowy o dzieło albo w zakresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, spółdzielni kółek rolniczych lub spółdzielni usług rolniczych zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 11 ustawy;
- Wykonywanie działalności gospodarczej na podstawie wpisu do rejestru przedsiębiorców KRS lub CEIDG."

Efekt zatrudnieniowy może być wykazany jedynie w przypadku, gdy osoba bezrobotna podjęła pracę w trakcie aktywizacji lub w okresie 3 miesięcy od zakończenia udziału w danej formie aktywizacji zawodowej i wykonywała ją co najmniej 30 dni – zgodnie z danymi pozyskiwanymi z ZUS. Oznacza to, że dla uzyskania efektu zatrudnieniowego nie jest wystarczające zatrudnienie osoby bezrobotnej w określonym dniu, ale fakt przepracownia przez nią co najmniej 30 dni w okresie nieobjętym okresem zobowiązaniowym wynikającym z umowy zawartej z urzędem pracy. Należy podkreślić, że weryfikacja zatrudnienia jest od 2015 roku oparta na danych z ZUS (fakt płatności składek), co wydaje się zapewniać większą wiarygodniość danych niż w przypadku deklaracji.

Porównując defincje efektywności zatrudnieniowej zastosowane w sprawozdawczości (formularz MPiPS-02 wraz z załącznikiem) z definicją skuteczności aktywizacji (efektywność zatrudnieniowa wg NIK) można wskazać ich elementy wspólne takie jak:

- uznanie za zatrudnienie jedynie podjęcia zatrudnienia (brak domniemania zatrudnieania),
- okres badania efektu zatrudnieniowego - 3 miesiące od daty zakończenia aktywizacji (choć w definicji NIK nie ma zdefiniowanego tego pojęcia),

I różnice:

- defnicja NIK nie określa niezbędnej długości trwania zatrudnienia dla uznania efektu zatrudnieniowego, w przypadku MPiPS-02 jest to 30 dni w okresie 3 miesięcy od zakończenia udziału w aktywizacji.

Definicja efektywności zatrudnieniowej przywołana na stronie 4 Informacji dotyczyła badania efektów działania urzędu w oparciu o dane publikowane przez Główny Urząd Statystyczny (GUS) w ramach badań statystyki publicznej (sprawozdanie MPiPS-01 zał. nr 6 oraz w odniesieniu do kosztów sprawozdanie MPiPS-02). Od 2015 r. definicja efektywności zatrudnieniowej i kosztowej oraz źródła pozyskiwania danych do ich obliczania uległy uszczegółowieniu.

Uwagi do treści informacji

Ad Wprowadzenie

Zawarte na stronie 6, w pierwszym akapicie stwierdzenie dot. niewielkich korzyści uzyskiwanych w związku z uczestnictwem osób bezrobotnych w różnych programach pomocowych, nie uwzględnia całości zagadanienia. Oczywistą kwestią jest realizacja przez urzędy pracy instrumentów o niskiej efektwności zatrudnieniowej takich jak np. roboty publiczne czy prace społecznie użyteczne. Warto jednak podkreslić, że wymienione formy wsparcia, obok funkcji zatrudnieniowej, mają również funkcję integracyjną. Udział w tych formach wspierania osób bezrobotnych, to nie tylko szansa na zatrudnienie, ale przede wszystkim możliwość nabycia kompetencji niezbędnych do podjęcia i utrzymania pracy takich jak: punktualność, sumienność, systematyczność. Nabycie lub wzmocnenie tych cech podnosi tzw. zatrudnialność, rozumianą jako umiejętność przewidywania i zdolność do przystosowania się do zmian, „elastycznością pracowników" oraz ich konkurencyjnością na wewnętrznym i zewnętrznym rynku pracy[1].

Wyrazem tego podejścia jest ograniczenie w nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia grona osób bezrobotnych, które mogą być kierowane do tych form aktywizacji do osób, dla których został określony trzeci profil pomocy (osoby najbardziej oddalone od rynku pracy).

Jednocześnie warto zauważyć, że wykonywane przez osoby bezrobotne prace porządkowe i biurowe, realizowane w ramach wymienionych instrumentów, mają trudny

[1] Marzec I., Van der Heijden B. I. J. M. ,Scholarios D., Van der Schoot E.,Bozionelos N., Epitropaki O., Jedrzejowicz P., Knauth P., Mikkelsen A., Van der Heijde C. M.: *Employability management practices in the Polish ICT sector*, „Human Resource Development International" 2009, nr 12 (5), s. 475.

do zmierzenia korzystny wpływ dla społeczeństwa, podnoszący jakość życia (szybsza obsługa w urzędach, czyste trawniki).

Odnosząc się do uwagi, że „Pomiar efektywności winien uwzględniać nie tylko fakt zatrudnienia, ale również jego formę i czas trwania, a za stan pożądany powinno się uznawać zawarcie umowy o pracę na czas nieokreślony lub określony – trwający nie krócej niż rok", wyrażam pogląd, że „jakość i trwałość zatrudnienia uzyskiwanego przez bezrobotnych po aktywizacji powinna być jak najwyższa". Jednak dokonując oceny, należy mieć na uwadze sytuację na polskim rynku pracy, dla którego dualność[2] jest jedną z podstawowych cech. Wobec powyższego oczekiwania formułowane pod adresem efektywności powiatowych urzędów pracy powinny być przede wszystkim realne i uwzględniać sytuację na lokalnych rynkach pracy. Nie można zapominać, że powiatowe urzędy pracy mają ograniczony wpływ na kreowanie nowych miejsc pracy, wobec czego mogą jedynie obsadzać te istniejące.

Uwagi odnoszące się do założenia kontroli (p. 1 Informacji)

Okres objęty kontrolą (1.6)

Dnia 27 maja 2014 roku weszła w życie nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, która w istotny sposób uregulowała kwestie efektywności (poprzez zamieszczenie stosownych definicji). Zatem część wniosków, które zostały przedstawione w raporcie odnosi się do nieaktualnej sytuacji faktycznej i może mieć wyłączenie wartość historyczną.

Uwagi odnoszące się do podsumowania wyników kontroli (p. 2.1. Informacji)

Ad 1. – 3.

Jak zostało wspomniane powyżej, kontrola nie objęła okresu po wprowadzeniu zmian ustawowych, zatem sformułownie „czemu sprzyjał brak spójnych i precyzyjnych uregulowań prawnych" można uznać za odnoszące się do czasu przeszłego i nieakutalne.

Trwałość efektów zatrudnieniowych, również dla MPiPS, nie jest satysfakcjonująca, nie mniej jednak – brak obecnie narzędzia, które umożliwiałoby zebranie wiarygodnych danych na ten temat. Koncepcja metodologi monitorowania trwałości zatrudnienia i efektów

[2] Dualny rynek pracy to rynek, który jest podzielony na dwa segmenty, tj.:
pierwotny rynek pracy - charakteryzujący się stabilnością zatrudnienia, wysokimi wynagrodzeniami, lepszymi warunkami pracy i możliwościami awansu zawodowego i wtórny rynek pracy - na którym panują gorsze warunki pracy i płacy, w tym segmencie dominującą formą świadczenia pracy są umowy cywilno prawne lub bezumowne świadczenie pracy.

prowadzonych przez urzędy pracy działań aktywizacyjnych w długim okresie ma zostać opracowana w ramach celu „Utworzenie systemu monitorowania efektywności instytucji rynku pracy" realizowanego w PI VII PO WER na lata 2014-2020 wraz z służącym realizacji narzędziem. Należy jednak podkreślić, że trwałość zatrudnienia jest pochodną sytuacji na rynku pracy. Zatem można postawić tezę, że spowolnienie gospodarcze, którego skutki były odczuwane również w Polsce miało negatywny wpływ na trwałość zatrudnienia. Wraz z poprawą sytucji gospodarczej wzrośnie – prawdopodobnie - również skłonność pracodawców do zawierania dłuższych umów z pracownikami, w tym z osobami bezrobotnymi.

Ad 4.

Powyższe wskazuje iż, od 2015 r. w sprawozdawczości prowadzonej w ramach statystyki publicznej przez MPiPS wspólnie z GUS obowiązują nowe definicje zatrudnienia, które będą wykorzystane do wyliczenia efektów zatrudnieniowych realizowanych przez urzędy pracy podstawowych form aktywizacji począwszy od 2016 roku. Zgodnie z definicjami jako efekty zatrudnieniowe nie będą wliczanie podjęcia kolejnych form aktywizacji. Będzie uwzgędniany minimalny okres zatrudnienia trwający 30 dni.

W ramach prowadzonych analiz jako efektywne zalicza się zatrudnienie osoby bezrobotnej, nawet jeżeli nie ma ono bezpośredniego merytorycznego związku z ukończoną formą aktywizacji. Takie stanowisko wynika z faktu, iż poszczególne formy aktywizacji – choć w różnych proporcjach – mają na celu nie tylko wyposażenie osoby bezrobotnej w „twarde" kompentencje, ale także służą wzmocnieniu jej kompetencji „miękkich" (komunikatywności, dobrej organizacji pracy, punktualności). Z tego względu przyjmuje się, że mimo braku związku merytorycznego pomiędzy podjętą pracą, a formą aktywizacji, ta druga może odnieść pozytywny skutek choćby ze względu na poprawę zatrudnialności.

Ad 7.

Utworzenie stanowiska pracy dla osoby bezrobotnej jest połączone z zobowiązaniem pracodawcy do utrzymania tego stanowiska przez 24 miesiące i zatrudniania na nim osób bezrobotnych. Fakt, iż na tym stanowisku pracują kolejno różne osoby, nie dyskwalifikuje tej formy aktywizacji – osoby skierowane do zatrudniania na utworzonym stanowisku pracy rezygnują z zatrudnienia na zasadach wynikających z prawa pracy. W przeciwnym razie pracodawca zobowiązany jest do zwrotu udzielonej refundacji kosztów utworzenia stanowiska pracy. Wg aktualnie stosowanej metodologii powrót bezrobotnego do rejestru

po okresie 24 miesięcy (czyli w jakim jest wymagane utrzymanie stanowiska pracy) oznacza brak efektu zatrudnieniowego.

Odnośnie Syntezy ustaleń kontroli (p. 2.2. Informacji)

Ad 4.

W 2011 r. MPiPS przeprowadziło badanie ogólnopolskie na temat stosowanej formy aktywizacji bezrobotnych, jaką jest przyznawanie środków FP na podjęcie działalności gospodarczej w latach 2008 – 2011. Jednym z wniosków postawionych na podstawie przeprowadzonych badań było: „Wśród firm, które zostały założone przez bezrobotnych przy pomocy środków przyznanych z FP na dofinansowanie rozpoczęcia działalności gospodarczej w latach 2008 – 2011, 85% nadal funkcjonuje, natomiast zakończło swoją działalność 15% z nich". Spośród osób, które zakończyły działalność; 58,1% było bezrobotnych, 37,8% pracowało (umowa o pracę, o działo, zlecenie, kontrakt), 2.9% prowadziło nową działalność gospodarczą, zaś 1,2% było na rencie/emeryturze.

Na podstawie zmienionych definicji zakończenia udziału w aktywizacji, począwszy od 2015 r., efektywność zatrudnieniowa instrumentu „jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej" będzie oceniana 3 miesiące po zakończeniu okresu obowiązkowego utrzymania działalności (min. 12 miesięcy).

Ad 5.

Na podstawie zmienionych definicji zakończenia udziału w aktywizacji, począwszy od 2015 r., efektywność zatrudnieniową instrumentu „refundacja kosztów utworzenia stanowiska pracy" dla skierowanego bezrobotnego będzie oceniana 3 miesiące po zakończniu okresu obowiązkowego utrzymania tego stanowiska. Z uwagi na możliwość zmiany osób, które pracują na tym stanowisku, efektywność będzie liczona dla ostatnej zatrudnionej osoby.

Ad 8.

Kwota środków przeznaczanych na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu (programy na rzecz pomocji zatrudnienia) w ostatnich latach wynikała z ograniczeń wydaktów publicznych ustalanych co roku w ustawie budżetowej, której częścią jest plan FP. Stosowanie do art. 109 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia (...) Minister Pracy i Polityki Społecznej ustala limity środków na finansownie programów na rzecz promocji zatrudnienia wg algorytmu określonego rozporządzeniem Rady Ministrów. Podział środków na poziom powiatu leży w gestii samorządu województwa (art. 109 ust 8 ustawy). W trakcie roku

dodatkowe środki mogą trafić do urzędów pracy z rezerwy FP na wniosek marszałka województwa o finansowanie programu opracowanego przez starostę.

Należy zauważyć, że środki FP nie są jedynymi, które wpływają na możliwość świadczenia osobom bezrobotnym wsparcia. Usługi rynku pracy (pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe), stanowiące odrębne formy pracy z osobami zarejestrowanymi w PUP, są finansowane z budżetów jednostek samorządu terytorialnego, ale także środków FP (wynagrodzenia pracowników PUP, w tym doradców klienta, koszty wyposażenia Centrów Aktywizacji Zawodowej itp.). Dane o wielkości środków przeznaczonych na ten cel z budżetu państwa są dostępne na stronach Ministerstwa Finansów.

Ad 9.

Prowadzenie monitorowania osób bezrobotnych po ich wyrejestrowaniu się z powiatowego urzędu pracy było niemożliwe, gdyż nie ma podstawy prawnej, która nakazywałaby byłym bezrobotnym informowanie o swojej sytuacji zawodowej urzędu pracy. Wprowadzane – od 2015 r. - rozwiązanie polegające na możliwości wysyłania zapytania do ZUS o to, „czy dana osoba jest czy nie jest płatnikiem składek" daje możliwość sprawdzania czy były bezrobotny jest aktywny na rynku pracy. Jak wspomniano powyżej, monitorowaniu losów osób bezrobotnych, będzie dedykowany projekt przygotowywany w ramach PO WER.

Reasumując, wyrażam pogląd, że wnioski wyciągnięte przez NIK odnośnie okresu objętego badaniem są zgodne z wynikami diagnozy dokonanej przez MPiPS, która była podstawą wprowadzenia zmian ustawowych mających na celu m.in. proefektywnościowe gospodarowanie środkami FP. Podtrzymuję jednak, że uwagi zgłoszone przez NIK odnoszą się do przeszłego stanu prawnego i nie mogą – ze względu na dokonane zmiany prawne – być traktowane jako ocena obecnej metody badania efektywności zatrudnieniowej i kosztowej.

Z szacunkiem

MINISTER
wz.
Jarosław Duda
SEKRETARZ STANU