



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.410.003.02.2021

Pan
Robert Radziwonka
Dyrektor
Powiatowego Urzędu Pracy
w Pruszkowie
ul. Michała Drzymały 30
05-800 Pruszków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/043 – Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych przez powiatowe urzędy pracy

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Pruszkowie (dalej: PUP lub Urząd), ul. Michała Drzymały 30, 05-800 Pruszków
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Radziwonka, dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Pruszkowie, od dnia 1 czerwca 2004 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja zadań przez powiatowe urzędy pracy w zakresie polityki rynku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem funkcjonowania osób niepełnosprawnych na tym rynku. 2. Prawdliwość i skuteczność aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych oraz trwałość ich zatrudnienia.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2020. Dla realizacji celu kontroli zostały wykorzystane także dane statystyczne oraz dokumenty sporządzone przed i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny
Kontroler	Piotr Chwaliński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/29/2021 z 26 kwietnia 2021 r.

(akta kontroli str. 1-3)

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Powiatowy Urząd Pracy w Pruszkowie w objętych kontrolą latach 2018-2020 realizował zadania w zakresie polityki rynku pracy oraz na ogół prawidłowo aktywizował bezrobotne osoby niepełnosprawne i poszukujące pracy. Urząd zrealizował m.in. dwa projekty z Europejskiego Funduszu Społecznego (dalej: EFS) w zakresie przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, w których jednak wzięło udział tylko pięciu niepełnosprawnych na 570 uczestników ogółem. Zwrócić należy uwagę, że realizowany przez Urząd Program promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy na lata 2016-2020³ (dalej: Program promocji zatrudnienia), nie był częścią Strategii rozwiązywania problemów społecznych Powiatu Pruszkowskiego na lata 2017-2025⁴ (dalej: Strategia rozwiązywania problemów społecznych lub Strategia), co było niezgodne z art. 9 ust. 2 w zw. z art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁵ (dalej: ustawa o promocji zatrudnienia). Stwierdzono ponadto, że dla 10 spośród 35 niepełnosprawnych osób bezrobotnych, których dokumentację objęto badaniem, indywidualne planów działania (dalej: IPD) sporządzono w terminie powyżej 60 dni od dnia rejestracji tych osób jako bezrobotnych, a w skrajnym przypadku zajęło to nawet 116 dni. Było to niezgodne z art. 34a ust. 3 ww. ustawy.

Mimo, że ogólnie stopa bezrobocia w Powiecie wzrosła, liczba bezrobotnych osób z niepełnosprawnościami zmniejszyła się ze 96 osób w 2018 r. do 95 w 2019 r. i 85 w 2020 r. Liczba osób długotrwale bezrobotnych z niepełnosprawnościami

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

² NIK formuluje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Przyjęty Uchwałą Nr XXVIII/224/2016 Rady Powiatu Pruszkowskiego z dnia 22 grudnia 2016 r.

⁴ Przyjęta uchwałą Nr XXXIX/310/2017 Rady Powiatu Pruszkowskiego z dnia 24 października 2017 r.

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1100, ze zm.

pozostawała jednak na wysokim poziomie i jest znacznie wyższa niż w przypadku ogółu bezrobotnych⁶. Wynikać to może z trudności z pozyskiwaniem ofert pracy dla tej grupy osób. W okresie objętym kontrolą pozyskano zaledwie jedną ofertę pracy subsydiowanej i 189 ofert pracy niesubsydiowanej, co stanowiło odpowiednio 0,4% i 5,7% ofert ogółem.

Aktywnymi formami przeciwdziałania bezrobociu objęto łącznie 1020 bezrobotnych, tj. 13,8% wszystkich zarejestrowanych, w tym 22 z 276 osób niepełnosprawnych, tj. 8%, z których 16 zostało zatrudnionych⁷. W PUP efektywność zatrudnieniowa dla osób niepełnosprawnych była na porównywalnym, a nawet wyższym poziomie niż dla bezrobotnych ogółem i wynosiła w kolejnych latach odpowiednio: 75%, 62,5%, 83,3% (dla bezrobotnych ogółem odpowiednio: 68,2%, 66,9% i 65,9%). Zatrudnienie w latach 2018-2020 podjęło łącznie 77 osób niepełnosprawnych.

Budynek siedziby Urzędu był dostosowany do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR 1. Realizacja zadań przez powiatowe urzędy pracy w zakresie polityki rynku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem funkcjonowania osób niepełnosprawnych

1.1. Realizacja zadań powiatu pruszkowskiego w zakresie polityki rynku pracy

1.1.1. W Strategii rozwiązywania problemów społecznych, ustalono dwa cele strategiczne związane z aktywizacją zawodową osób niepełnosprawnych, tj.: „Aktywizacja i wsparcie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym”, realizowany między innymi poprzez cel operacyjny „Wsparcie osób bezrobotnych i poszukujących pracy” oraz „Zwiększenie udziału osób starszych i niepełnosprawnych w życiu społecznym i zawodowym”, realizowany między innymi poprzez cel operacyjny „Wsparcie pracodawców w tworzeniu i wyposażeniu stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych”. Urząd opracował także Program promocji zatrudnienia, który zakładał poprawę sytuacji na lokalnym rynku pracy w zakresie zatrudnienia w oparciu o aktywizację zawodową osób bezrobotnych przy współpracy z pracodawcami, instytucjami rynku pracy. Zawierał on między innymi diagnozę sytuacji na rynku pracy, opartą na statystyce liczbowej uwzględniającą lata 2012-2015, przegląd wszystkich dostępnych form aktywizacji, statystykę przyznania aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu na lata 2012-2015 oraz dotyczącą realizacji projektów z EFS w tym samym okresie. Nie było w nim natomiast prognoz na kolejne lata obowiązywania dokumentu do 2020 r. W dokumencie przyjęto cztery cele strategiczne, w których znalazł się jeden cel operacyjny dotyczący wprost osób niepełnosprawnych, tj. „Wsparcie i aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych”, w ramach którego przyjęto zadania trzy: kierowanie na szkolenia podnoszące lub uaktualniające kwalifikacje zawodowe; przyznawanie dotacji na podjęcie działalności gospodarczej; kierowanie na prace interwencyjne. Dla żadnego z celów i zadań nie określono wskaźników ani wartości bazowych i docelowych mierników, które pozwoliłyby na monitorowanie stopnia ich realizacji

⁶ W latach 2018, 2019, 2020 długotrwale bezrobotni stanowili odpowiednio: 51,0%, 46,3% i 45,0% w ogólnej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych. W przypadku osób z niepełnosprawnościami odpowiednio: 86,5%, 55,8% i 63,5%.

⁷ PUP skierował pięć niepełnosprawnych osób bezrobotnych na szkolenia, cztery na staże, trzy na roboty publiczne, jedną na prace interwencyjne. Jednej przyznano środki na wyposażenie lub doposażenie stanowiska pracy, a osiem otrzymały jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej.

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

oraz ewaluacji programu. Ponadto program nie stanowił części Strategii, co jest niezgodne z art. 9 ust. 2 w zw. z art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia. Zagadnienie zostało szczegółowo opisane w sekcji nieprawidłowości.

PUP sporządzał corocznie sprawozdania z realizacji ze swojej działalności, w których przedstawiał głównie dane statystyczne za miniony rok.

(akta kontroli str. 4-191, 208-251, 987-1059)

1.1.2. Wydatki na realizację podstawowych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych wyniosły w 2018 r. 4101,4 tys. zł (92,6% planu), w 2019 r. 3308,2 tys. zł tj. (95,8% planu), a w 2020 r. 2535,1 tys. zł (88,5% planu), w tym dla osób niepełnosprawnych wydatkowano odpowiednio: 104,5 tys. zł, 98,2 tys. zł, 168,7 tys. zł. Najwyższe środki przeznaczone na przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej – 5457,7 tys. zł, a najniższe na roboty publiczne – 269,1 tys. zł. W przypadku niepełnosprawnych najwyższe wydatki poniesiono również na przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej – 253,4 tys. zł, a najniższe na prace interwencyjne – 5,3 tys. zł. Głównym źródłem finansowania aktywizacji zawodowej były środki Funduszu Pracy (dalej FP) przyznawane w ramach algorytmu i na realizację programów (3647,2 tys. zł w 2018 r., 3267,3 tys. zł w 2019 r., 2437,1 tys. zł w 2020 r.). Wydatki ze środków PFRON wyniosły odpowiednio: 69,4 tys. zł, 40,7 tys. zł oraz 98 tys. zł. Wydatkowano je w wysokości i na zadania określone w uchwałach Rady Powiatu Pruszkowskiego, tj. na aktywizację w formie staży, szkoleń indywidualnych, jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz refundację kosztów doposażenia /wyposażenia stanowiska pracy.

(akta kontroli str. 195-200, 702-878)

W ocenie PUP, łączne środki finansowe przeznaczone na aktywizację osób niepełnosprawnych były wystarczające, z wyjątkiem środków przeznaczonych na dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej ze środków PFRON. W latach 2018-2020 nie było przypadków odmowy aktywizacji osób niepełnosprawnych ze względu na brak środków. Limit środków przeznaczonych na dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej ze środków PFRON, powodował jednak, że PUP w trakcie zawierania umów był zmuszony do przyznawania mniejszych kwot dotacji niż określone we wnioskach.

(akta kontroli str. 201-204)

1.1.3. Urząd w kontrolowanym okresie, w ramach aktywizacji osób bezrobotnych i poszukujących pracy, w tym niepełnosprawnych, zrealizował dwa projekty współfinansowane ze środków EFS:

- „Aktywizacja osób młodych pozostających bez pracy w powiecie pruszkowskim (III)” w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014-2020, w którym wzięło udział 200 osób bezrobotnych, w tym trzy osoby niepełnosprawne (wszystkie uzyskały zatrudnienie);
- „Aktywizacja osób w wieku 30 lat i więcej pozostających bez pracy w powiecie pruszkowskim (II)” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014-2020, w którym wzięło udział 370 osób bezrobotnych, w tym dwie osoby niepełnosprawne (wszystkie uzyskały zatrudnienie).

Analiza dokumentacji pięciu niepełnosprawnych uczestników projektów wykazała, że kwalifikacja bezrobotnych do udziału w programach była przeprowadzona prawidłowo, a zakwalifikowane osoby spełniały warunki formalne. W każdym z tych projektów osiągnięto zakładany we wniosku wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych podejmujących zatrudnienie.

Udział osób z niepełnosprawnościami w ogólnej liczbie uczestników projektów był niewielki – odpowiednio 1,5% (trzy z 200) oraz 0,5% (dwie z 370).

Dyrektor PUP wyjaśniła, że liczbę osób niepełnosprawnych do projektu dobierano kierując się danymi statystycznymi. Wśród 1888 osób w wieku powyżej 30 lat, znajdowało się 70 osób z niepełnosprawnościami, tj. 3,7%. Udział osób z niepełnosprawnościami w ogólnej statystyce osób bezrobotnych nie przekracza 5%, podobny udział procentowy osób niepełnosprawnych założono się w trakcie tworzenia wniosku o dofinansowanie.

(akta kontroli str.464-672, 1062-1065)

1.1.4. Budynek Urzędu był dostosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych. Ich obsługa odbywała się na parterze budynku PUP. Wejście do budynku i związane z nim urządzenia techniczne przeznaczone dla osób niepełnosprawnych poruszających się na wózkach (pochylnia, drzwi wejściowe, pomieszczenia toalet) odpowiadały warunkom technicznym określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁹. Udzielanie informacji było dostosowane do potrzeb niepełnosprawnych. W sali przyjęć interesantów znajdowało się stanowisko obsługi dla osób niepełnosprawnych niesłyszących (posługujących się jedynie językiem migowym), wyposażone w komputer z programem umożliwiającym porozumienie z pracownikiem Urzędu.

(akta kontroli str. 205)

1.2. Rejestracja bezrobotnych i poszukujących pracy

1.2.1. W okresie objętym kontrolą liczba bezrobotnych zarejestrowanych w Urzędzie zwiększyła się o 8,4%, z 2541 osób do 2774 osób (według stanu na koniec roku), a poszukujących pracy o 44,1% (z 19 osób do 34 osób). Mimo że stopa bezrobocia w powiecie w okresie objętym kontrolą wzrosła¹⁰, liczba niepełnosprawnych bezrobotnych zmniejszyła się w tym czasie z 116 osób do 92 osób (tj. o 20,7%), w tym długotrwale bezrobotnych z 83 osób do 54 osób (tj. o 34,9%). Liczba niepełnosprawnych poszukujących pracy zwiększyła się z 10 osób do 12 osób (tj. o 16,7%), w tym długotrwale z 5 do 7 osób (tj. o 28,6%).

Według stanu na koniec roku 2018 r. na zarejestrowanych 2541 bezrobotnych, aktywnymi formami przeciwdziałania bezrobociu objęto 449 osoby, tj. 17,7%. Osoby niepełnosprawne aktywizowano na poziomie 8,3% (osiem z 96). Pozostałe zarejestrowane osoby objęto usługami rynku pracy. Status poszukującego pracy miało siedem osób niepełnosprawnych.

Według stanu na koniec 2019 r. na zarejestrowane 2074 osoby bezrobotne, aktywnymi formami przeciwdziałania bezrobociu objęto 336 osób, tj. 16,2%. Osoby niepełnosprawne aktywizowano na poziomie 8,4% (osiem z 95 osób). Pozostałe zarejestrowane osoby objęto usługami rynku pracy. Status poszukującego pracy miało siedem osób niepełnosprawnych.

Według stanu na koniec 2020 r. na zarejestrowane 2774 osoby bezrobotne aktywnymi formami przeciwdziałania bezrobociu objęto 235, tj. 8,5%. Natomiast osoby niepełnosprawne aktywizowano na poziomie 7,1% (sześć z 85 osób). Pozostałe zarejestrowane osoby objęto usługami rynku pracy. Status poszukującego pracy miało sześć osób niepełnosprawnych.

Udział osób niepełnosprawnych bezrobotnych w ogólnej liczbie zarejestrowanych w Urzędzie osób bezrobotnych wynosił według stanu na koniec roku: w 2018 r – 3,8%, w 2019 r. – 4,6%, a w 2020 r. – 3,1%. W kolejnych latach objętych kontrolą długotrwale bezrobotni stanowili odpowiednio: w 2018 r. 51,0% w ogólnej liczbie (1297 z 2541); w 2019 r. 46,3% w ogólnej liczbie (961 z 2074); w 2020 r. 45,0%

⁹ Dz. U. z 2019 r. poz. 1065, ze zm.

¹⁰ Osoby bezrobotne zarejestrowane ogółem: w 2018 r. – 2541, w 2019 r. – 2074, w 2020 r. – 2774.

w ogólnej liczbie (1249 z 2774). Niekorzystniej ten wskaźnik wyglądał w odniesieniu do niepełnosprawnych. W 2018 r. długotrwale bezrobotni stanowili 86,5% (83 z 96 osób niepełnosprawnych zarejestrowanych, jako bezrobotni); w 2019 r. 55,8% (53 z 95); w 2020 r. 63,5% (54 z 85).

(akta kontroli str. 206, 961-963, 699-701)

Dyrektor PUP wyjaśnił, że wysoki udział osób długotrwale bezrobotnych w ogólnej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych, zwłaszcza niepełnosprawnych, związany był głównie z aktywnym procesem leczenia, ze zobowiązaniami rodzinnymi (opieka nad dzieckiem lub osobą zależną) oraz brakiem umiejętności poruszania się po rynku pracy, rozumianej jako brak motywacji do aktywnego poszukiwania zatrudnienia (utrzymywanie przez rodzinę, zbyt niskie wynagrodzenie proponowane przez pracodawców, utrzymywanie się z zasiłków socjalnych). Problem długotrwałego bezrobocia w większym zakresie dotyczy osób niepełnosprawnych. Osoby z niepełnosprawnościami cechuje brak wiary w siebie, niska samoocena. Mimo iż często są to osoby wykwalifikowane, pracodawcy niechętnie je zatrudniają, gdyż obawiają się absencji chorobowej spowodowanej ich niepełnosprawnością. Ponadto, barierami w podjęciu pracy przez osoby z niepełnosprawnościami, są trudności z dojazdem do miejsca zatrudnienia ze względu na konieczność pokonywania barier architektonicznych. Aktywizacja zawodowa osób z niepełnosprawnością prowadzona jest w formie stałego monitoringu ofert pracy z jednoczesnym dopasowaniem wymagań pracodawcy do konkretnej osoby.

(akta kontroli str. 207)

1.2.2. Na podstawie ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹¹, Urząd udzielił w 2020 r. pomocy przedsiębiorcom i innym uprawnionym podmiotom na łączną kwotę 77 815,4 tys. zł, z tego w 69,1% w formie niskoprocentowanych pożyczek (53 782,8 tys. zł).

PUP w Pruszkowie nie dysponował informacją, ile bezrobotnych osób niepełnosprawnych skorzystało z form wsparcia przewidzianych w ustawie o COVID-19, ponieważ wnioski o przyznanie wsparcia w ramach tej ustawy nie zawierały informacji nt. niepełnosprawności wnioskodawców lub osób zatrudnianych przez wnioskodawcę.

(akta kontroli str. 184-187, 252)

W okresie epidemii Urząd realizował swoje dotychczasowe zadania, dodatkowo udzielając wsparcia dla pracodawców w ramach Tarczy antykryzysowej. Wprowadzone zmiany dotyczyły głównie ograniczenia bezpośrednich kontaktów pracowników Urzędu z klientami. Tam gdzie było to możliwe kontakt osobisty/wizytę w Urzędzie zamieniono na kontakt z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych (telefon, e-mail). Rozszerzono i usprawniono możliwość załatwiania spraw w Urzędzie drogą elektroniczną i za pośrednictwem portalu praca.gov.pl. Dla osób wykluczonych cyfrowo lub chcących załatwić sprawę bezpośrednio z pracownikiem Urzędu, zorganizowane były dwa stanowiska do obsługi klientów w reżimie sanitarnym, a terminy były ustalane indywidualnie, aby zapobiec gromadzeniu się dużej liczby osób przed wejściem do budynku.

(akta kontroli str. 253-255)

1.3. Usługi rynku pracy

1.3.1. W 2018 r. Urząd pozyskał 229 ofert pracy subsydiowanej (oferty skierowane wyłącznie dla osób zarejestrowanych w PUP, które spełniają wymagania wskazane

¹¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1842, ze zm., dalej: Tarcza antykryzysowa lub ustawa o COVID-19.

w ofercie zgłoszonej przez pracodawcę, w ramach których bezrobotni kierowani są między innymi do prac interwencyjnych, robót publicznych, staży, przygotowania zawodowego dorosłych) oraz 3342 oferty pracy niesubsydiowanej, w 2019 r. odpowiednio: 209 i 2823, w 2020 r. 99 i 2170, dotyczące ogółem 664 miejsc pracy subsydiowanej i 47 362 miejsc pracy niesubsydiowanej. Dla osób niepełnosprawnych pozyskano jedną ofertę pracy subsydiowanej (tylko w 2019 r.) i 189 ofert pracy niesubsydiowanej (54, 84 i 51), dotyczących odpowiednio jednego i 524 miejsc pracy. W ramach ofert pracy subsydiowanych i niesubsydiowanych łącznie zatrudnienie uzyskało 337 bezrobotnych, w tym 56 niepełnosprawnych.

(akta kontroli str. 256)

1.3.2. PUP w ramach poradnictwa zawodowego udzielał porad indywidualnych i grupowych oraz informacji zawodowych osobom bezrobotnym i poszukującym pracy. Pomoc ta polegała na: udzielaniu informacji o zawodach, rynku pracy, możliwościach szkolenia, kształcenia, metodach aktywnego poszukiwania pracy, zasadach samozatrudnienia. PUP nie opracował własnych standardów postępowania w ww. zakresie, a usługi świadczone były z wykorzystaniem narzędzi, zgodnie z art. 38 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy o promocji zatrudnienia. W 2018 r. w indywidualnych poradach oraz indywidualnych informacjach zawodowych uczestniczyło 1279 bezrobotnych (w tym 50 niepełnosprawnych), w 2019 r. 1035 bezrobotnych (w tym 45 niepełnosprawnych), w 2020 r. 1487 bezrobotnych (w tym 62 niepełnosprawnych). W latach 2018-2020 PUP nie organizował grupowych porad zawodowych dla osób bezrobotnych, w tym niepełnosprawnych.

Specjalistycznymi badaniami psychologicznymi i lekarskimi umożliwiającymi wydawanie opinii o przydatności zawodowej objęto w 2018 r. 25 bezrobotnych (w tym żadnego niepełnosprawnego), w 2019 r. 21 bezrobotnych (w tym czterech niepełnosprawnych), w 2020 r. 14 bezrobotnych (w tym żadnego niepełnosprawnego).

(akta kontroli str. 257)

Dyrektor PUP wyjaśnił, że nie kierowano osób z niepełnosprawnościami zarejestrowanych w PUP na badania, ponieważ są to osoby, które mają orzeczenie o stopniu niepełnosprawności i zazwyczaj mają bogatą dokumentację medyczną. W przypadku, kiedy osoba z niepełnosprawnościami zgłasza dodatkowe ograniczenia zdrowotne lub Urząd dysponuje konkretną ofertą zatrudnienia, osoba taka może zostać skierowana na badania psychologiczne lub lekarskie.

(akta kontroli str. 1062-1065)

1.4. Działania kontrolne w PUP

1.4.1. W latach 2018-2020 do Wojewody Warszawskiego i Starosty Pruszkowa nie wpłynęły skargi dotyczące działalności PUP w zakresie aktywizacji osób niepełnosprawnych, w tym równego traktowania, przyznawania jednorazowych środków/pożyczek na podjęcie działalności gospodarczej, refundacji kosztów wyposażenia/doposażenia stanowiska pracy, doboru firm szkoleniowych, podmiotów organizujących staże, roboty publiczne i prace interwencyjne. Również nie były przeprowadzone kontrole w zakresie działań związanych z aktywizacją osób z niepełnosprawnościami.

Natomiast kontrole przeprowadzone przez Państwową Inspekcję Pracy, Wojewódzki Urząd Pracy oraz Ministerstwo Rodziny Pracy i Polityki Społecznej nie dotyczyły merytorycznych zagadnień związanych z aktywizacją zawodową osób bezrobotnych oraz zakresu świadczenia usług rynku pracy.

(akta kontroli str. 258-287)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niepodjęciu działań w celu włączenia

Programu promocji zatrudnienia i aktywizacji lokalnego rynku pracy do Strategii rozwiązywania problemów społecznych Powiatu Pruszkowskiego na lata 2017-2025, co było niezgodne z art. 9 ust. 2 w zw. z art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia.

Strategia, opracowana przez firmę zewnętrzną na zlecenie Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie, została przyjęta przez Radę Powiatu w 2017 r., jednak nie włączono do niej Programu promocji zatrudnienia (przyjętego w grudniu 2016 r.). W Strategii nie ma nawet odwołania do niego, mimo że w dokumencie wymieniono inne programy powiatowe, poprzez które miała być ona realizowana (m.in. Powiatowy program rozwoju pieczy zastępczej, Powiatowy program przeciwdziałania przemocy w rodzinie, a nawet dotyczący osób niepełnosprawnych Powiatowy program działań na rzecz osób niepełnosprawnych). PUP nie wnioskował do Rady Powiatu o włączenie Programu promocji zatrudnienia do Strategii. Ponadto Program ten, który nie stanowił części Strategii, nie spełniał też wymogów określonych dla tego typu dokumentu określonych w ustawie o pomocy społecznej¹² oraz Standardach Kontroli Zarządczej¹³, tj. nie zawierał wskaźników oraz wartości bazowych i docelowych mierników, pozwalających na monitorowanie stopnia realizacji przyjętych celów i zadań.

Dyrektor PUP wyjaśnił, że to w kompetencji Rady Powiatu Pruszkowskiego podczas planowania kierunków działań, należy powoływanie się w ww. Strategii na konkretne dokumenty źródłowe, jak np. Powiatowy program promocji zatrudnienia. (...). Z uwagi na brak możliwości precyzyjnego określenia środków, jakimi Urząd miałby dysponować, w trakcie tworzenia Programu, pominięto określenie wartości bazowych oraz wartości docelowych mierników, tym samym skupiając się na wyznaczeniu realizowanych celów i działań, które powinny być realizowane, aby pozyskane środki mogły zostać wydatkowane w sposób efektywny oraz zgodny z zapotrzebowaniem osób bezrobotnych, w tym z niepełnosprawnościami. Ponadto, dodatkowym czynnikiem mającym wpływ na brak określenia wartości bazowych oraz wartości docelowych mierników jest spadek bezrobocia na terenie powiatu pruszkowskiego w latach 2016-2020, a także spadek zainteresowania uczestnictwem w aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, w tym z niepełnosprawnościami, co znacznie utrudnia precyzyjne określenia wspomnianych wskaźników, a także ma istotny wpływ na liczbę osób, które są aktywizowane i wspierane w znalezieniu zatrudnienia.

NIK nie podziela tych wyjaśnień. W art. 9 ust. 2 w zw. z art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia jednoznacznie określono stan prawny w omawianym zakresie, tj. program promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy realizowany przez Urząd powinien stanowić część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Zdaniem NIK włączenie tego dokumentu do Strategii powinno być wynikiem współpracy pomiędzy Urzędem, a innymi instytucjami powiatowymi.

(akta kontroli str. 192-194, 1061-1063)

OCENA CZĄSTKOWA

PUP wykonywał zadania w zakresie aktywizacji zawodowej bezrobotnych i poszukujących pracy, w tym niepełnosprawnych. Urząd opracował program promocji zatrudnienia jednak nie podjął działań w celu włączenia go powiatowej

¹² Art. 19 pkt 1 oraz 16b ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 2020 r. poz. 1876, ze zm.
¹³ Zgodnie ze Standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15 poz. 84), wydanych przez Ministra Finansów na podstawie art. 69 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 305), które odnoszą się także do jednostek samorządu terytorialnego, w dokumentach strategicznych należy cele i zadania określić jasno i w co najmniej rocznej perspektywie, a ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników.

strategii rozwiązywania problemów społecznych, co było niezgodne z art. 9 ust. 2 w zw. z art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia.

PUP prawidłowo realizował projekty w zakresie przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, jednak udział w nich bezrobotnych osób niepełnosprawnych był niewielki (pięć osób z niepełnosprawnościami na 570 uczestników). Wykonywał zadania pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego, jednak w okresie kontrolowanym zebrał dla osób niepełnosprawnych zaledwie jedną ofertę pracy subsydiowanej, tj. 0,4% tego typu ofert dla bezrobotnych ogółem i ofert pracy niesubsydiowanej, tj. 5,7% tego typu ofert dla bezrobotnych ogółem. Pośrednictwo pracy realizowano z wykorzystaniem standaryzowanych metod, ułatwiających wybór zawodu, zmianę kwalifikacji, w tym badanie kompetencji, zainteresowań i uzdolnień zawodowych. Pomimo tego czas oczekiwania na zatrudnienie niepełnosprawnych bezrobotnych był dłuższy niż średni w PUP. Wśród osób z niepełnosprawnościami więcej było także długotrwale bezrobotnych.

OBSZAR

2. Prawidłowość i skuteczność aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych oraz trwałość ich zatrudnienia

2.1. Współpraca PUP z osobą niepełnosprawną zarejestrowaną jako bezrobotny/poszukujący pracy

2.1.1. Liczba zarejestrowanych osób bezrobotnych i poszukujących pracy niepełnosprawnych w badanym okresie (według stanu na koniec roku) wynosiła odpowiednio 126 osób w 2018 r., 103 osoby w 2019 r., 104 osoby w 2020 r.

Analiza dokumentacji 35 bezrobotnych osób niepełnosprawnych wykazała, że:

- każdy bezrobotny był aktywizowany przez doradcę klienta i miał opracowany IPD;
- 10 osób było bezrobotnych w sposób długotrwały, ale pomimo prowadzenia działań aktywizacyjnych w okresie objętym kontrolą nie uzyskały zatrudnienia;
- dziewięć osób objęto podstawowymi formami aktywizacji (szkolenia dwie, staże dwie, wyposażenie/doposażenie stanowiska pracy jedna, prace interwencyjne 1jedna, roboty publiczne trzy);
- ośmiu przyznano jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej;
- dla wszystkich zbadanych 35 spraw próby opracowano IPD;
- IPD były dostosowane do indywidualnych potrzeb bezrobotnego z uwzględnieniem jego wykształcenia, doświadczenia zawodowego oraz możliwości podjęcia pracy lub działalności gospodarczej;
- IPD podlegały modyfikacjom stosownie do zmieniającej się sytuacji osoby bezrobotnej;
- IPD zawierały elementy wymienione w art. 34a ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia, w tym działania planowane do samodzielnej realizacji przez bezrobotnego i terminy ich realizacji, termin i warunku zakończenia realizacji IPD. Sporządzane były w systemie informatycznym SYRIUSZ, wersja papierowa generowana z systemu była podpisywana przez bezrobotnego i doradcę klienta.
- W 10 przypadkach na 35 zbadanych spraw, IPD został opracowany w okresie od 75 do 116 dni od rejestracji bezrobotnego, co było niezgodne art. 34a ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia. (Zagadnienie to zostało szczegółowo opisane w sekcji nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 206, 288-462, 879-986)

Ponadto ustalono, że ośmiu z 35 badanych, tj. 22,8% niepełnosprawnych osób było bezrobotnych w sposób długotrwały i nie objęto ich żadną formą aktywnego przeciwdziałania bezrobociu. Dyrektor PUP wyjaśnił, że coraz częściej osoby,

Opis stanu
faktycznego

również z nieprawidłowościami, pozostające bez pracy podejmują decyzję o zarejestrowaniu się w PUP, głównie z uwagi na ubezpieczenie zdrowotne. Okres długotrwałego bezrobocia jest bezpośrednio związany między innymi z ograniczeniem zdrowotnym, sprawowaniem opieki nad dziećmi czy osobami zależnymi, negatywną postawą wobec pracy czy stereotypowym myśleniem pracodawców. Wówczas osoby długotrwanie bezrobotne, nie wykazują zainteresowania skorzystaniem z dostępnych usług i instrumentów rynku pracy, jak również nie są zainteresowane podjęciem zatrudnienia. Ponadto, do Urzędu rzadko wpływają oferty pracy skierowane do osób z niepełnosprawnościami.

2.1.2. W analizowanym okresie osiem osób długotrwanie bezrobotnych niepełnosprawnych nie było objętych żadną formą aktywizacji. Osoby te korzystały z pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego.

Badanie dokumentacji pięciu niepełnosprawnych bezrobotnych, których w latach 2018-2020 nie objęto żadną formą aktywizacji zawodowej wykazało, że terminowo opracowano dla tych osób IPD, a przewidziane w planach działania polegały głównie na poradnictwie zawodowym indywidualnym.

Dyrektora PUP wyjaśnił, że nieobjęcie niepełnosprawnych bezrobotnych i poszukujących pracy aktywnymi formami wynikało głównie z niskiej aktywności tych osób. Do czynników, które utrudniają osobom niepełnosprawnym wejście na otwarty rynek pracy zalicza się: utożsamianie przez pracodawców niepełnosprawności z brakiem kwalifikacji tych osób, brakiem motywacji niepełnosprawnych do podjęcia pracy, ich nieufność wobec otoczenia, bariery architektoniczne i komunikacyjne. System wsparcia osób niepełnosprawnych mogłaby usprawnić ogólnopolska akcja edukacyjno-promocyjna, mająca na celu zwiększenie świadomości potencjalnych pracodawców na temat zatrudniania osób z niepełnosprawnościami.

(akta kontroli str. 201-204)

2.2. Formy wsparcia osób niepełnosprawnych zarejestrowanych w PUP w charakterze bezrobotnych lub poszukujących pracy i ich skuteczność

2.2.1. W okresie objętym kontrolą zarejestrowano 276 bezrobotnych i 20 poszukujących pracy osób niepełnosprawnych. Aktywnymi formami przeciwdziałania bezrobociu objęto łącznie 1020 bezrobotnych, tj. 13,8% wszystkich zarejestrowanych, w tym 22 z 276 osób niepełnosprawnych, tj. 8%. PUP skierował pięć niepełnosprawnych osób bezrobotnych na szkolenia, cztery na staże, trzy wzięło udział w robotach publicznych a jedną w pracach interwencyjnych. Jednej przyznano środki na wyposażenie lub doposażenie stanowiska pracy, a osiem otrzymało jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej.

Zatrudnienie w latach 2018-2020 podjęło łącznie 77 osób (16 objętych podstawowymi formami aktywizacji, 56 na podstawie niesubsydiowanych ofert pracy oraz pięciu uczestników projektów z EFS). W PUP efektywność zatrudnieniowa dla osób niepełnosprawnych była na porównywalnym, a nawet wyższym poziomie niż dla bezrobotnych ogółem i wynosiła w kolejnych latach odpowiednio: 75%, 62,5%, 83,3% (dla bezrobotnych ogółem odpowiednio: 68,2%, 66,9% i 65,9%).

2.2.2. W latach 2018-2020, PUP w Pruszkowie nie organizował konkursów w zakresie organizacji szkoleń. Urząd kierował natomiast na szkolenia indywidualne na podstawie wniosków zainteresowanych osób niepełnosprawnych. Wartość szkoleń nie przekraczała równowartości 30 tys. euro, więc nie musiały być stosowane przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁴. Szkolenia dotyczyły między innymi: kursu księgowości

¹⁴ Dz.U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.

z zagadnieniami kadrowo-płacowymi i MS Excel, kursu prawa jazdy, obsługi urządzeń elektrycznych do 15 kV.

Ponadto, w ramach finansowania z PFRON, zorganizowany był kurs komputerowy dla osoby niewidomej, kurs w zakresie grafiki komputerowej, a finansowany w ramach Funduszu Pracy: kurs stylizacji paznokci oraz obsługi wózków jezdniowych wraz z przygotowaniem do wymiany butli z gazem.

W latach 2018-2020 wydatki na szkolenia ogółem wyniosły 896,8 tys. zł, w tym dla niepełnosprawnych 20,1 tys. zł. Szkolenie ukończyło odpowiednio 83, 74 i 51 bezrobotnych, w tym pięciu niepełnosprawnych (odpowiednio jeden, trzech i jeden). Żaden niepełnosprawny bezrobotny nie otrzymał bonu szkoleniowego. Zatrudnienie w okresie do trzech miesięcy od ukończenia szkolenia uzyskało 87 bezrobotnych w tym dwie niepełnosprawne.

Efektywność zatrudnieniowa¹⁵ szkoleń wyniosła w 2018 r. 54%, w 2019 r. 35%, w 2020 r. 31% (dla osób niepełnosprawnych 100%, 33% i 0%), a kosztowa¹⁶ – 7,4 tys. zł, 12,6 tys. zł i 14,6 tys. zł (dla osób niepełnosprawnych 4,5 tys. zł, 13,9 tys. zł i 0 zł). Średnia krajowa efektywność zatrudnieniowa tej formy wynosiła w 2018 r. 65,5%, w 2019 r. 66,2%, a kosztowa analogicznie we wskazanych okresach 4,4 tys. zł i 4,5 tys. zł.

Organizacja i finansowanie szkoleń indywidualnych odbywała się na wniosek osoby bezrobotnej lub poszukującej pracy. Informacje o naborze kandydatów na szkolenia były udostępnione poprzez zamieszczanie na tablicy ogłoszeń, stronie internetowej. Ponadto informacje te wysyłane były do ośrodków pomocy społecznej, jednostek samorządu terytorialnego, przedstawiane były na spotkaniach z organizacjami pracodawców oraz emitowane w radiu i zamieszczane w lokalnej prasie. Kwalifikacja osób na szkolenia prowadzona była przez doradców klienta, przy udziale bezrobotnych.

Badanie dokumentacji ośmiu niepełnosprawnych bezrobotnych uczestniczących w tej formie aktywizacji wykazało, że dwie osoby po ukończeniu szkolenia, podjęły zatrudnienie. Według stanu na koniec 2020 r. żadna z tych osób nie była ujęta w rejestrze bezrobotnych.

(akta kontroli str. 673-678)

2.2.3. W latach 2018-2020 wydatki na staże dla osób bezrobotnych i poszukujących pracy wyniosły 1607 tys. zł, w tym dla niepełnosprawnych 27,1 tys. zł. Staże ukończyło w kolejnych latach odpowiednio: 122, 66, 43 osób, w tym cztery niepełnosprawne (trzy w 2018 r. i jedna w 2019 r.) Zatrudnienie po stażu w badanym okresie uzyskało 203 bezrobotnych, w tym trzy niepełnosprawne. PUP nie posiada danych statystycznych pozwalających na weryfikację liczby osób nadal zatrudnionych na koniec 2020 r. (po obowiązkowym okresie tzw. trwałości zatrudnienia, określonej dla poszczególnych form aktywizacji).

Wskaźnik efektywność zatrudnieniowej staży ogółem wyniósł w 2018 r. 86%, w 2019 r. 92%, w 2020 r. 86%, a dla osób niepełnosprawnych odpowiednio: 67%, 100% i 0%. Efektywność kosztowa wyniosła odpowiednio 7,6 tys. zł, 7,8 tys. zł i 8,6 tys. zł, a dla osób niepełnosprawnych 10,2 tys. zł, 4,1 tys. zł i 0 tys. zł. Średnia krajowa efektywność zatrudnieniowa tej formy wynosiła w 2018 r. 83,6%, w 2019 r.

¹⁵ Efektywność zatrudnieniowa – 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.

¹⁶ Efektywność kosztowa – stosunek kwoty wydatków Funduszu Pracy poniesionych przez samorządy powiatowe na finansowanie podstawowych form aktywizacji zawodowej do liczby osób, które w trakcie lub po zakończeniu udziału w podstawowych formach aktywizacji zawodowej zostały wykazane jako zatrudnione.

84,2%, a kosztowa – 8,3 tys. zł i 8,7 tys. zł. W latach 2018-2020 żadnej osobie niepełnosprawnej nie przyznano bonu stażowego.

(akta kontroli str. 673)

Stáže dla osób niepełnosprawnych w latach 2018-2020 zostały zorganizowane przez trzy podmioty prywatne. Analiza dokumentacji organizatorów staży dla wskazanych osób niepełnosprawnych nie wykazała nieprawidłowości. Dwie spośród trzech osób niepełnosprawnych zostały zatrudnione odpowiednio na stanowisku sprzedawcy oraz młodszego konsultanta ds. ochrony środowiska – sekretarza biura. W obu przypadkach pracodawcy wywiązali się z obowiązku zatrudnienia wskazanych osób niepełnosprawnych na wymagany w umowie stażowej okres.

Badanie dokumentacji naborów na staże wykazało, że wnioski pracodawców oceniane były przez komisję powołaną przez Dyrektora PUP. Rekrutacja osób na staż odbywała się w terminie 30 dni od dnia zawarcia z pracodawcą umowy o zorganizowanie stażu. Wnioski pracodawców były weryfikowane przez pośredników pracy i wraz z opinią o dotychczasowej współpracy, były przedkładane Dyrektorowi PUP. W tym czasie osoby zarejestrowane w PUP, były informowane o propozycji stażu pracy i otrzymaniu skierowania po rozmowie kwalifikacyjnej u pracodawcy.

Badanie dokumentacji trzech niepełnosprawnych, którzy odbyli staż na podstawie skierowań z Urzędu wykazało, że aktywizacja prowadzona była zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie odbywania stażu przez bezrobotnych¹⁷.

(akta kontroli str. 676, 679)

2.2.4. W latach 2018-2020 wydatki na prace interwencyjne dla bezrobotnych i poszukujących pracy wynosiły 708 tys. zł, w tym dla niepełnosprawnych 5,3 tys. zł. Tę formę aktywizacji ukończyło odpowiednio: 36, 33 i 26 bezrobotnych, w tym żadna osoba niepełnosprawna. Zatrudnienie uzyskało 86 osób bezrobotnych.

Efektywność zatrudnieniowa prac interwencyjnych wyniosła w 2018 r. 97,2%, w 2019 r. 87,8%, w 2020 r. 84,6% (dla osób niepełnosprawnych: 0%, 0% i 0%), a kosztowa wyniosła odpowiednio: 10,9 tys. zł, 7,1 tys. zł i 5 tys. zł. Średnia krajowa efektywność zatrudnieniowa tej formy wynosiła w 2018 r. 92%, w 2019 r. 92,1%, a kosztowa – 6,5 tys. zł i 5,5 tys. zł.

W latach 2018-2020 prace interwencyjne dla niepełnosprawnych zostały zorganizowane przez jednego pracodawcę. Wniosek złożony został w terminie naboru dotyczącym prac interwencyjnych, zamieszczonym na stronie internetowej Urzędu. Wnioski poprawnie wypełnione pod względem merytorycznym i formalnym są rozpatrywane pozytywnie, a następnie zawierane są umowy z pracodawcami.

Badanie dokumentacji jednego bezrobotnego niepełnosprawnego, objętego aktywizacją w formie prac interwencyjnych nie wykazało nieprawidłowości. Aktywizacja była realizowana zgodnie z przepisami ustawy o promocji zatrudnienia oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowej refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne¹⁸. Osoba niepełnosprawna skierowana na stanowisko rejestratorki medycznej przerwała udział w pracach interwencyjnych – złożyła wypowiedzenie umowy o pracę za porozumieniem stron.

(akta kontroli str. 673, 675, 679)

¹⁷ Dz. U. Nr 142, poz. 1160.

¹⁸ Dz. U. poz. 864, dalej: rozporządzenie w sprawie prac interwencyjnych i robót publicznych.

2.2.5. W latach 2018-2020 wydatki na aktywizację bezrobotnych w formie robót publicznych wyniosły 290,5 tys. zł, w tym osób niepełnosprawnych 21,4 tys. zł. Formę aktywizacji ukończyło 31 osób (16 w 2018 r. i 15 w 2019 r.), w tym odpowiednio dwie i jedna osoba niepełnosprawna. Zatrudnionych zostało 29 bezrobotnych, w tym jedna niepełnosprawna dwukrotnie (w 2018 r. i 2019 r.).

Wskaźnik efektywność zatrudnieniowej robót publicznych wyniósł w 2018 r. 87,5%, w 2019 r. 100%, w 2020 r. 0% (dla osób niepełnosprawnych 50% w 2018 r., 100% w 2019 r., 0% w 2020 r.), a wskaźnik efektywności kosztowej odpowiednio: 9,6 tys. zł, 8,9 tys. zł, 0 zł (dla osób niepełnosprawnych 10,2 tys. zł, 11,2 tys. zł, 0 zł). Średnia krajowa efektywność zatrudnieniowa tej formy wynosiła w 2018 r. 88,9%, w 2019 r. 88,3%, a kosztowa – 11,1 tys. zł i 11,0 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą PUP zawarł umowy na realizację robót publicznych z czterema pracodawcami (w tym z każdym dwukrotnie), tj. urzędami gminy.

Wnioski złożone zostały w terminie naboru dotyczącym robót publicznych, zamieszczonym na stronie internetowej Urzędu. Wnioski poprawnie wypełnione pod względem merytorycznym i formalnym zostały rozpatrzone pozytywnie, a następnie zawarte zostały umowy z pracodawcami.

Badana dokumentacja dwóch bezrobotnych niepełnosprawnych objętych aktywizacją w formie robót publicznych nie wykazała nieprawidłowości. Realizacja tej formy aktywizacji odbywała się na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia oraz rozporządzenia w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych. Według stanu na dzień 31 marca 2021 r., zatrudniony niepełnosprawny nadal pozostawał w zatrudnieniu u pracodawcy.

(akta kontroli str. 673, 675, 679-681)

2.2.6. W latach 2018-2020 wydatki na aktywizację w formie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej wyniosły 5457,7 tys. zł, w tym dla niepełnosprawnych 253,4 tys. zł. Formę tę ukończyło odpowiednio: 90, 78 i 71 osób, w tym dwie, jedna i pięć niepełnosprawnych. Działalność gospodarczą podjęło 239 osób, w tym ośmiu niepełnosprawnych.

Wskaźnik efektywność zatrudnieniowej formy aktywizacji wyniósł w 2018 r. 98,8%, w 2019 r. 98,7%, w 2020 r. 98,5% (dla niepełnosprawnych 100% w badanych latach 2018-2020). Wskaźnik efektywności kosztowej odpowiednio: 22,3 tys. zł, 22,5 tys. zł, 23,5 tys. zł, w tym dla niepełnosprawnych odpowiednio: 28,9 tys. zł, 28,7 tys. zł, 33,4 tys. zł. Średnia krajowa efektywność zatrudnieniowa tej formy wynosiła w 2018 r. 95,9%, w 2019 r. 96,0%, a kosztowa – 18,8 tys. zł i 18,4 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą, PUP przeprowadził w trybie konkursowym łącznie 22 nabory w ramach przyznania jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej ze środków Funduszu Pracy oraz realizowanych projektów finansowanych ze środków unijnych, w tym: w latach 2018-2019 po osiem naborów, a w 2020 r. sześć naborów. W ramach środków PFRON przeprowadzonych zostało pięć naborów wniosków na przyznanie osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej, w 2018 r. dwa nabory oraz w latach 2019-2020 po jednym naborze. Nabory prowadzone były na podstawie zatwierdzonych przez Starostę Pruszkowskiego kryteriów dotyczących przyznawania osobie niepełnosprawnej środków na podjęcie działalności gospodarczej lub rolniczej, form zabezpieczenia zwrotu otrzymanych środków (ze środków PFRON) oraz na podstawie opracowanych przez PUP zasad przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej (z Funduszu Pracy, programów i projektów).

Badanie dokumentacji ośmiu osób niepełnosprawnych, które w latach 2018-2020 otrzymały jednorazowe środki finansowe na rozpoczęcie działalności gospodarczej,

wykazało, że forma aktywizacji realizowana była zgodnie z przepisami ustawy o promocji zatrudnienia oraz rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 lipca 2017 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej¹⁹. Przyznane środki wykorzystali zgodnie ze specyfikacją wydatków ujętą we wnioskach i prawidłowo rozliczyli. We wszystkich przypadkach PUP przeprowadził kontrolę wykorzystania przyznanych środków finansowych. Według stanu na dzień 31 marca 2021 r. aktywizowane osoby niepełnosprawne nadal prowadziły działalność gospodarczą. Trzy z ośmiu osób niepełnosprawnych skorzystały ze wsparcia w formie niskooprocentowanej pożyczki dla mikroprzedsiębiorców, przyznanego w ramach Tarczy antykryzysowej.

(akta kontroli str. 674, 679-681, 682)

2.3. Instrumenty rynku pracy skierowane do pracodawców zatrudniających bezrobotnych, w tym w szczególności niepełnosprawnych

2.3.1. W latach 2018-2020 wydatki z FP, w tym poniesione w ramach projektów i programów na refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy dla osób bezrobotnych wyniosły 1017,2 tys. zł, w tym 23 tys. zł dla osób niepełnosprawnych. Aktywizację w tej formie ukończyło odpowiednio: 19, 18 i 17 bezrobotnych, w tym żadna niepełnosprawna. Zatrudnionych zostało 42 bezrobotnych, w tym jeden niepełnosprawny.

Wskaźnik efektywność zatrudnieniowej tej formy wyniósł w 2018 r. 94%, w 2019 r. 89%, w 2020 r. 100% (dla osób niepełnosprawnych 0%, 100%, 0%), wskaźnik efektywności kosztowej 413,9 tys. zł, 401 tys. zł, 202,3 tys. zł (dla osób niepełnosprawnych 0 tys. zł w 2018 r., 18,7 tys. zł w 2019 r. i 0 tys. zł w 2020 r.). Średnia krajowa efektywność zatrudnieniowa tej formy wynosiła w 2018 r. 88,5%, w 2019 r. 89,8%, a kosztowa – 16,0 tys. zł i 14,4 tys. zł.

W badanym okresie jeden pracodawca otrzymał refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, na którym została zatrudniona skierowana przez PUP bezrobotna osoba niepełnosprawna. Nabór wniosków odbywał się w trybie konkursowym. W latach 2018-2020 przeprowadzono łącznie 10 naborów wniosków o refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego w ramach pomocy de minimis, w wyniku których w danej formie wsparcia uczestniczyło 45 osób bezrobotnych, w tym jedna niepełnosprawna. Aktywizacja w tej formie organizowana była w Urzędzie na podstawie przepisów ustawy o promocji zatrudnienia, rozporządzenia w sprawie refundacji kosztów wyposażenia oraz obowiązującego w PUP „Regulaminu dokonywania refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego w ramach pomocy de minimis”. Pracodawcy dopełnili obowiązku zatrudnienia skierowanych bezrobotnych przez wymagany okres, a otrzymane środki finansowe wykorzystane zostały zgodnie ze specyfikacją określoną w umowie.

Badanie dokumentacji jednej osoby bezrobotnej niepełnosprawnej, objętej aktywizacją w formie refundacji kosztów doposażenia lub wyposażenia stanowiska pracy wykazało, że została zatrudniona na czas określony w zawartej umowie. Według stanu na dzień 31 marca 2021 r. osoba ta nadal była zatrudniona.

(akta kontroli str. 674, 675, 679-681-697)

W kontrolowanym okresie, Urząd realizował łącznie 40 ofert pracy w ramach wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy. Dyrektor PUP wyjaśnił, że pomimo

¹⁹ Dz.U. poz. 1380, ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie refundacji kosztów wyposażenia.

kierowania osób bezrobotnych, w tym z niepełnosprawnościami, na dostępne w ofertach miejsca pracy, to do pracodawcy należy ostateczna decyzja zatrudnienia skierowanej do pracy osoby bezrobotnej. Niestety, pracodawcy wciąż mają niewielką wiedzę o osobach niepełnosprawnych – utożsamianie niepełnosprawności z brakiem kwalifikacji czy brakiem motywacji do pracy, nieprzystosowane miejsce pracy do potrzeb osób z niepełnosprawnościami lub wysokie koszty związane z adaptacją tych miejsc, a także obawy przed częstą absencją potencjalnego pracownika z niepełnosprawnościami.

(akta kontroli str. 1062-1065)

2.3.2. W latach 2018-2020, żaden z pracodawców objętych formami wsparcia nie posiadał statusu zakładu pracy chronionej.

W kontrolowanym okresie nie dokonywano wydatków z przeznaczeniem na inne formy aktywizacji, skierowane do pracodawców zatrudniających osoby niepełnosprawne, np. jednorazowe środki przyznane spółdzielni socjalnej na utworzenie stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego/poszukującego pracy, grant na utworzenie stanowiska pracy w formie telepracy, świadczenie aktywizacyjne czy wsparcie dla organizatorów zakładów aktywności zawodowej

(akta kontroli str. 679-681)

2.4. Efekty aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych i przestrzeganie zasad równego traktowania.

2.4.1. PUP osiągnął niżej wymienione wskaźniki efektywności (łącznie dla podstawowych form aktywizacji zawodowej):

- w 2018 r. efektywność zatrudnieniowa wyniosła 68,2%, efektywność kosztowa 13,4 tys. zł (dla osób niepełnosprawnych 75% i 9,6 tys. zł). Średnia krajowa efektywność zatrudnieniowa wyniosła 85,0%, a kosztowa 10,3 tys. zł;
- w 2019 r. efektywność zatrudnieniowa wyniosła 66,9%, efektywność kosztowa 14,7 tys. zł (dla niepełnosprawnych 62,5% i 5,7 tys. zł). Średnia krajowa efektywność zatrudnieniowa wyniosła 85,5%, a kosztowa 10,2 tys. zł;
- w 2020 r. efektywność zatrudnieniowa wyniosła 65,9%, efektywność kosztowa 16,3 tys. zł (dla niepełnosprawnych 83,3% i 19,6 tys. zł)²⁰.

Dyrektor wyjaśnił, że Urząd nie ma wystarczających narzędzi, aby badać trwałość zatrudnienia zaktywizowanych osób z niepełnosprawnościami. W przypadku podjęcia pracy oraz rozpoczęcia działalności gospodarczej, weryfikacja polega na sprawdzeniu danej osoby, zgodnie z jej numerem NIP w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej.

(akta kontroli str. 674, 698-701)

2.4.2. Analiza umów zawartych z 16 pracodawcami oraz badanie dokumentacji 35 niepełnosprawnych wykazała, że Urząd dokonując aktywizacji bezrobotnych przestrzegał zasad ich równego traktowania. Udział niepełnosprawnych bezrobotnych w aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu nie był traktowany, jako zamiennik świadczeń pomocy społecznej. Przyczyną nieobjęcia części niepełnosprawnych bezrobotnych aktywnymi formami były między innymi problemy zdrowotne i przystosowawcze osób niepełnosprawnych.

Dyrektor wyjaśnił, że każda osoba zarejestrowana w Urzędzie objęta jest wsparciem dostosowanym do jej potrzeb i możliwości, z uwzględnieniem wykształcenia, doświadczenia zawodowego, sytuacji zdrowotnej, rodzinnej, możliwości podjęcia zatrudnienia. Współpraca i wymiana informacji z PFRON i ZUS w celu prawidłowego monitorowania rynku pracy, w szczególności osób niepełnosprawnościami jest

²⁰ Dane o średniej krajowej w 2020 r. nie zostały jeszcze opublikowane.

wystarczająca. W stosunku do osób z niepełnosprawnością Urząd dokłada wielu starań, aby pomóc im w niwelowaniu różnych ograniczeń, barier, tak, aby każda z tym osób w miarę możliwości mogła realizować swoje plany zawodowe. Równe traktowanie poszczególnych grup bezrobotnych, w tym w szczególności osób niepełnosprawnych, zapewniono poprzez dostosowanie pomocy do ich potrzeb i możliwości, jak również poprzez dostępność do wszystkich usług i instrumentów. Wszystkim osobom bezrobotnym, w tym osobom z niepełnosprawnością przedstawiane były propozycje odpowiedniej pracy. O wyborze kandydata do pracy po przeprowadzonej rekrutacji ostateczną decyzję podejmował pracodawca, na co ma wpływ wiele czynników, np. doświadczenie kandydata, posiadanie dodatkowych uprawnień. Z powodu swoich dysfunkcji osoby z niepełnosprawnościami, znajdują się w pewnym sensie na marginesie społecznego i często także zawodowego życia. Niski stopień aktywności zawodowej osób z niepełnosprawnościami determinują zwłaszcza bariery psychologiczne i mentalne. Dotyczą one między innymi trudności związanych z zaakceptowaniem własnej sytuacji uwarunkowanej posiadaniem niepełnosprawnością, często blokujących podejmowanie odpowiednich działań aktywizacyjnych oraz negatywnych reakcji i postaw otoczenia społecznego osób z niepełnosprawnościami. Również nieprzychylnie przepisy dotyczące łączenia posiadanej w związku z niepełnosprawnością renty, stanowią barierę z podjęciem pracy. W rezultacie efektem takich czynników może być zniechęcenie osób niepełnosprawnych w kwestii podjęcia jakichkolwiek działań w obszarze aktywności zawodowej.

(akta kontroli str. 201-203)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Dla ośmiu z 35 bezrobotnych osób niepełnosprawnych opracowano IPD w terminie przekraczającym 60 dni, od 15 do 56 dni, co było niezgodne z art. 34a ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia.

Dyrektor PUP wyjaśnił, że w związku z harmonogramem wizyt osób bezrobotnych i poszukujących pracy przyjmowanych przez pośredników pracy i doradców zawodowych, przygotowanie IPD mogło się wydłużyć. Po 13 marca 2020 r. przygotowanie IPD zostało tymczasowo wstrzymane z uwagi na trwającą pandemię. Wizyty osobiste zostały ograniczone. Kontakty realizowane były głównie w formie telefonicznej. Obsługa osób bezrobotnych i poszukujących była ograniczona również ze względu na braki kadrowe związane z pandemią. Od października 2020 r. na nowo rozpoczęto przygotowanie IPD.

(akta kontroli str. 463)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą zarejestrowano 276 bezrobotnych i 20 poszukujących pracy osób niepełnosprawnych. Dla wszystkich osób bezrobotnych z 35, których dokumentację objęto badaniem, opracowano IPD, jednak w 10 przypadkach dokument sporządzono w okresie powyżej 60 dni od dnia rejestracji jako bezrobotnych, co było niezgodne z art. 34a ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia. Działania realizowane przez Urząd dotyczące aktywizacji zawodowej niepełnosprawnych osób bezrobotnych oraz poszukujących pracy przyczyniały się do podjęcia przez osoby niepełnosprawne zatrudnienia, jednak aktywnymi formami przeciwdziałania bezrobociu objęto w tym czasie tylko 22 z 276 niepełnosprawnych osób bezrobotnych, tj. 8% %. Pozostałym świadczone usługi w formie pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Opracowanie projektu programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy na kolejne lata, a następnie podjęcie działań na rzecz włączenia go do powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych.
2. Opracowywanie Indywidualnych Planów Działań dla osób bezrobotnych, w tym niepełnosprawnych, w terminie określonym w art. 34a ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny NIK w Warszawie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

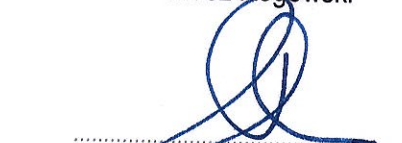
Warszawa, dnia 20 lipca 2021 r.

Kontroler
Piotr Chwaliński
Specjalista kontroli państwowej



podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy, Spraw
Społecznych i Rodziny
p.o. Dyrektor
Dariusz Rogowski



Podpis

