



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-014-01/2014
P/14/109

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/109 – Skuteczność wybranych form aktywnego przeciwdziałania bezrobociu w niektórych województwach
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Stanisław Żukowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 89597 z dnia 21 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Wysokiem Mazowieckiem (dalej zwany „PUP”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maria Modrzejewska ¹ – Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

PUP prawidłowo planował realizację form aktywizacji zawodowej bezrobotnych oraz środki na ich aktywizację, a także właściwie realizował wytypowane do kontroli formy aktywne². Podejmowane przez PUP w latach 2011-2014 (do 31 marca) działania na rzecz aktywizacji zawodowej bezrobotnych nie zawsze jednak przekładały się na oczekiwane rezultaty w zakresie skuteczności i efektywności wybranych form aktywizacji, mimo prowadzonego rozpoznania rynku pracy w powiecie wysokomazowieckim i pełnego wykorzystania środków otrzymanych na formy aktywne³.

Znaczną część bezrobotnych po ukończeniu udziału w jednej formie aktywizacji zawodowej kierowano do kolejnej (22,4% ogółu korzystających z różnych form aktywizacji), mimo że nie miało to wpływu na uzyskanie zatrudnienia w dłuższym okresie. Analiza przeprowadzona na próbie 40 osób bezrobotnych, które w okresie objętym kontrolą korzystały z badanych form aktywizacji zawodowej wykazała bowiem, że na dzień 30 czerwca 2014 r. aż 16 (40%) nadal było bezrobotnymi, cztery (10%) podjęły zatrudnienie subsydiowane, a 14 osób (35%) zatrudnienie niesubsydiowane. Pozostałe wyrejestrowano z innych powodów niż podjęcie zatrudnienia.

Efektywność zatrudnieniowa staży, wyliczona według metody przyjętej w powiatowych urzędach pracy, kształtowała się w latach 2011-2013 na poziomie odpowiednio 46,9%, 68,8% oraz 59,8%, zaś szkoleń – 97,1%, 76,6% i 78,9%. Zaliczano do nich bowiem także bezrobotnych, którzy po zakończeniu udziału w stażu lub szkoleniu w okresie trzech miesięcy podjęli zatrudnienie subsydiowane⁴. Po odliczeniu tych osób faktyczna efektywność zatrudnieniowa wyniosła odpowiednio 12,3%, 23,8% i 19,4%, a szkoleń – 0%, 9,4% i 55,6%.

Stwierdzono też nieprawidłowość, polegającą na udzieleniu 15.000 zł dotacji na podjęcie działalności gospodarczej o charakterze handlowym, mimo że według przyjętych w PUP kryteriów współfinansowania i tworzenia miejsc pracy⁵, dotacja na rozpoczęcie takiej działalności nie przysługiwała.

¹ Od 1 czerwca 2004 r.

² Kontrolą objęto takie formy aktywizacji, jak: staże (symbol AS), szkolenia (symbol AX lub XO), podjęcie działalności gospodarczej (symbol DGP), doposażenie/wyposażenie stanowiska pracy (symbol PP), prace interwencyjne (symbol I) oraz roboty publiczne (symbol Y).

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Dofinansowywane przez PUP.

⁵ Kryteria na 2012 rok pozytywnie zaopiniowane uchwałą Powiatowej Rady Zatrudnienia w Wysokiem Mazowieckiem Nr 2/2012 z 17 stycznia 2012 r. i Nr 14/2012 z 27 lutego 2012 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie wybranych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych oraz środków na ich realizację

1.1. Procedury pozyskiwania informacji na temat możliwych stanowisk zatrudnienia bezrobotnych

Opis stanu faktycznego

Zadania z zakresu aktywizacji zawodowej bezrobotnych – stosownie do § 13 regulaminu organizacyjnego PUP⁶ – były wykonywane głównie przez pracowników Centrum Aktywizacji Zawodowej (dalej „CAZ”), tj. komórkę organizacyjną PUP, realizującą zadania w zakresie usług, instrumentów i programów rynku pracy. W myśl § 17 ust. II pkt 1 regulaminu, prace CAZ nadzoruje zastępca Dyrektora PUP. (dowód: akta kontroli str. 3)

Zasady pozyskiwania informacji o możliwych stanowiskach zatrudnienia zostały ujęte w opisie działań w ramach procesu „Pośrednictwo pracy”⁷. Przedstawiono w nim sposoby przyjmowania i upowszechniania krajowej oferty pracy, przyjmowania i upowszechniania zagranicznej oferty pracy, podejmowania i utrzymywania kontaktu z pracodawcą krajowym (pozyskiwanie informacji o pracodawcach na przykład z mediów, od klientów PUP, informacje od Państwowej Inspekcji Pracy, z wizyt u pracodawców), organizowania targów i giełd pracy. (dowód: akta kontroli str. 3)

W PUP ustalono procedurę „Podejmowanie i utrzymywanie kontaktów z pracodawcami oraz aktualizacja kart pracodawców”⁸, według której, m.in.:

- osobą odpowiedzialną za kontakty z pracodawcami i aktualizację ich kart (w programie *Syriusz*⁹) był pośrednik pracy, upoważniony przez Dyrektora PUP,
- pośrednik pracy prowadzi rejestr i karty pracodawców krajowych, prowadzących działalność na terenie powiatu i tych spoza powiatu, którzy zgłosili do niego oferty pracy (karty takie są zakładane po pierwszym kontakcie lub po uzyskaniu informacji od pracowników innych komórek organizacyjnych PUP i aktualizowane po zakończeniu każdego kontaktu),
- w karcie pracodawcy ujmuje się: dane dotyczące pracodawcy (w tym: nazwę, dane adresowe i kontaktowe, klasyfikację działalności gospodarczej, charakterystykę działalności), stan zatrudnienia w dniu zgłaszania oferty pracy lub w dniu kontaktu, oczekiwania wobec PUP, informację o zgłoszonych ofertach pracy i o prowadzonej działalności,
- kontakty z pracodawcami mają się odbywać według harmonogramu, sporządzanego na okresy nie dłuższe niż kwartał.

W procedurze „Przyjęcie i upowszechnienie krajowej oferty pracy” określono sposób postępowania na etapach: przyjęcia oferty pracy, jej weryfikacji oraz upowszechnienia. Pozyskane oferty podawano do publicznej wiadomości na tablicach ofert pracy (tradycyjnej i multimedialnej) w siedzibie PUP, w centralnej internetowej bazie ofert pracy oraz na dwóch stronach internetowych PUP (BIP i www.pup-wysokimazowieckie.pl), a także wysyłanie je do prasy lokalnej. (dowód: akta kontroli str. 3, 290-291, 431-434, 479-482)

1.2. Sposób procedowania z informacjami uzyskanymi od pracodawców i z innych źródeł

Opis stanu faktycznego

1.2.1. PUP dysponował wiedzą o rynku pracy na terenie powiatu wysokomazowieckiego, pozwalającą na określenie potrzeb powiatu w zakresie aktywizacji zawodowej, w szczególności posiadano dane o pracodawcach i ich zapotrzebowaniu oraz liczbie osób

⁶ Regulamin zatwierdzony uchwałą Nr 97/301/2010 Zarządu Powiatu Wysokomazowieckiego z 24 lutego 2010 r.

⁷ 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).

⁸ 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.

⁹ Ogólnopolski elektroniczny system obsługujący wszystkie powiatowe urzędy pracy.

aktywnych i biernych zawodowo¹⁰. Informacje te były poddawane analizom, których rezultaty przedstawiano w takich opracowaniach, jak:

- informacje o sytuacji na rynku pracy powiatu lub gminy, które sporządzano – kilkakrotnie w danym roku – z częstotliwością wynikającą z wniosków Starosty Wysokomazowieckiego bądź gmin z terenu powiatu,
- rankingi zawodów deficytowych i nadwyżkowych w powiecie wysokomazowieckim (opracowywane w okresach półrocznych),
- „Efektywność programów rynku pracy w latach 2007-2012” (zawiera dane m.in. o efektywności zatrudnieniowej i kosztowej form aktywizacji),
- analizy potrzeb lokalnego rynku pracy (m.in. w związku z realizacją programów specjalnych), obejmujące: omówienie struktury bezrobocia na terenie powiatu (w tym: poziom i stopa bezrobocia, kategorie bezrobotnych), podsumowanie i wnioski, a w analizach za lata 2010-2011 dodatkowo takie zagadnienia, jak: oferty pracy, bezrobotni według zawodów i specjalności, wyniki monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych, informacje o planowanych inwestycjach tworzących miejsca pracy oraz o zwolnieniach grupowych i wyniki badań dotyczące rynku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 104-121, 147-236)

Realizacja zadań oraz sytuacja na rynku pracy w poszczególnych latach została przedstawiona w corocznych sprawozdaniach z działalności PUP, zawierających dane porównawcze w stosunku do lat poprzednich i obejmujące takie zagadnienia, jak np.:

- informacje o stanie bezrobocia (poziom i stopa bezrobocia, zmiany w tym zakresie),
- kategorie bezrobotnych,
- usługi i instrumenty rynku pracy (pośrednictwo pracy, poradnictwo i informacja zawodowa, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy, realizowane formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych),
- programy finansowane ze środków Funduszu Pracy (dalej „FP”) i Europejskiego Funduszu Społecznego (dalej „EFS”).

Źródłem informacji do opracowań statystycznych i analiz były przede wszystkim dane zawarte w systemie *Syriusz*, a także pozyskiwane bezpośrednio od pracodawców i osób rejestrujących się w PUP. (dowód: akta kontroli str. 6-7, 178-236)

Pozyskiwanie informacji o możliwych stanowiskach zatrudnienia bezrobotnych (ofertach pracy) odbywało się m.in. w drodze bezpośrednich wizyt pośrednika pracy u pracodawców (od 12 do 25 miesięcznie), prowadzonych w oparciu o kwartalne (do końca I połowy 2011 roku) lub miesięczne (od II półrocza 2011 roku) harmonogramy opracowywane przez pośrednika pracy i zatwierdzane przez Dyrektora PUP. Dane pozyskiwane w trakcie takich wizyt podlegały rejestracji w systemie *Syriusz*, w którym na koniec maja 2014 roku ujętych było 1.955 pracodawców, w tym 1.414 firm mających siedzibę na terenie powiatu wysokomazowieckiego¹¹. W latach 2011-2013 odbyło się łącznie 596 wizyt w 435 zakładach pracy, a ich efektem było pozyskanie 356 ofert pracy (202, 98 i 56 ofert w kolejnych latach), co stanowiło 10,5 % ogólnej liczby pozyskanych ofert (20,2%, 8,6% i 4,5%). Z przeglądu zawartych w systemie *Syriusz* danych dotyczących losowo wybranych 30 pracodawców, zatrudniających powyżej 10 osób, wynikało, że w okresie objętym kontrolą u 29 z nich (w tym dwóch nowopowstałych) przeprowadzono od jednej do czterech wizyt, a u 28 z nich – od dwóch do 41 kontaktów telefonicznych, e-mailowych lub korespondencyjnych, wynikających z przyjęcia i realizacji ofert pracy. Zastępca Dyrektora PUP E. Skrzypczak wyjaśniła, że dobór pracodawców i częstotliwość wizyt uzależnione były m.in. od ilości

¹⁰ Stopa bezrobocia w powiecie wysokomazowieckim na koniec lat 2011-2013 wynosiła odpowiednio: 8,5 %, 8,8 % i 9,3 %. Zbliżona była w tym okresie struktura osób bezrobotnych. W ogólnej liczbie 2.515 bezrobotnych (w tym 1.089 kobiet) na koniec 2013 roku najliczniejsze grupy stanowili bezrobotni w wieku 18-24 lata (30,1 %) i 25-34 lata (29,8 %), a według wykształcenia – osoby z wykształceniem policealnym i średnim zawodowym (30,3 %), zasadniczym zawodowym (27,1 %) oraz gimnazjalnym i niższym (21,8 %). Istotnym elementem, mającym wpływ na zmiany w poziomie bezrobocia były wyłączenia z ewidencji bezrobotnych z powodu niepotwierdzenia gotowości do podjęcia pracy i dobrowolnej rezygnacji, które stanowiły 34,9 % ogólnej liczby wyłączeń.

¹¹ Według danych GUS, na koniec 2013 roku na terenie powiatu wysokomazowieckiego było 4.001 podmiotów gospodarki narodowej wpisanych do rejestru REGON, w tym 193 w sektorze publicznym i 3.808 w sektorze prywatnym.

składanych ofert pracy, sezonowości prac w danych branżach, wielkości i charakterystyki zakładu, ustaleń z pracodawcą, danych uzyskanych z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (dalej „CEIDG”) o nowopowstałych firmach. Dodała też, że: „informacje pozyskane w trakcie wizyt u pracodawców nie są wystarczające do rozeznania rynku pracy w powiecie. Kontakty z pracodawcami [...] mają charakter informacyjny, promocyjny oraz poznawczy. Pośrednik informuje pracodawcę o możliwościach składania ofert pracy oraz o formach wsparcia i pozostałych usługach świadczonych przez Publiczne Służby Zatrudnienia, zostawiając swoje dane teleadresowe oraz ulotkę promocyjną skierowaną do pracodawców. Podczas wizyt pośrednik poznaje specyfikę zakładu oraz warunki pracy na poszczególnych stanowiskach, co w przypadku złożenia przez pracodawcę oferty pracy w urzędzie pozwoli na efektywniejszą jej realizację i lepszą informację przekazaną osobom bezrobotnym o charakterze i warunkach pracy. Kontakty z pracodawcami mają bezpośredni wpływ na ilość składanych ofert pracy, zarówno w krótko jak i długotrwałym okresie. [...] Po ilości i specyfice zgłaszanych ofert można wywnioskować informacje o lokalnym rynku pracy, niemniej wiedza jest pogłębiana o analizy statystyczne oraz monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych. Zarówno w roku 2014 jak i latach poprzednich urząd pozyskiwał informacje o rynku pracy na podstawie własnych analiz i sprawozdań jak również z Podlaskiego Obserwatorium Rynku Pracy i Prognoz Gospodarczych w Białymstoku”. Raporty tej jednostki są dostępne w PUP i na stronie www.obserwatorium.up.podlasie.pl (zawierają informacje w podziale na powiaty i w odniesieniu do województwa).

(dowód: akta kontroli str. 3-4, 75-91, 284-288, 289-291)

W okresie objętym kontrolą odbyło się łącznie 18 giełd pracy, w których uczestniczyło 16 przedsiębiorców i 507 osób bezrobotnych. Nie podejmowano natomiast działań w celu pozyskania informacji na temat możliwych miejsc pracy, np. w formie organizowania targów pracy lub rozesłania ankiet.

(dowód: akta kontroli str. 4, 92)

Dyrektor PUP M. Modrzejewska, wyjaśniła, że doświadczenia z lat wcześniejszych w ankietowaniu potrzeb szkoleniowych i zatrudnieniowych pracodawców (niski zwrot, brak odniesienia się do wszystkich punktów) wskazywały, iż nie była to forma efektywna. Dlatego w planowaniu potrzeb w zakresie aktywizacji zawodowej, PUP wykorzystuje kontakty osobiste, telefoniczne i e-mailowe pracowników CAZ z pracodawcami. Ponadto, w celu poszerzenia kręgu pracodawców bezpośrednio współpracujących z PUP, na stronach internetowych PUP i na stronie Wojewódzkiego Urzędu Pracy (dalej „WUP”) umieszczano informacje o działaniach PUP, nawiązywano kontakt z nowopowstałymi podmiotami, korzystając z ogólnodostępnych informacji o pracodawcach dostępnych w CEIDG. Ponadto informacje na temat usług i instrumentów rynku pracy oraz realizowanych przez PUP projektach umieszczano w prasie lokalnej (w Biuletynie Informacyjnym – miesięczniku Starostwa Powiatowego).

dowód: akta kontroli str. 600-602)

Poza informacjami od pracodawców, PUP gromadził informacje od bezrobotnych (na etapie rejestracji), w tym dane o oczekiwaniach formach pomocy i aktywizacji. Analiza 100 losowo wybranych „kwestionariuszy oczekiwań osoby zarejestrowanej w Urzędzie” wykazała, że w 90 z nich bezrobotni wyrazili zainteresowanie podjęciem pracy (73 osoby, w tym 28 – pracy zgodnej z kwalifikacjami bądź w konkretnym zawodzie / branży) lub oczekiwało skierowania na wskazaną przez nich jedną albo kilka form aktywizacji (30 osób, w tym: 24 – na szkolenia, siedem – na staż, trzy – do prac interwencyjnych, jedna osoba była zainteresowana wyposażeniem stanowiska pracy, a pięć – rozpoczęciem działalności gospodarczej). Dziesięciu bezrobotnych nie wypełniło pozycji ankiet dotyczących tych kwestii.

(dowód: akta kontroli str. 4, 100-103)

1.2.2. Plany w zakresie form aktywizacji zawodowej PUP opracowywał corocznie, po otrzymaniu informacji Ministra Pracy i Polityki Społecznej (dalej „MPiPS”) o wysokości tzw. środków algorytmowych¹² na dany rok. W informacjach tych wyszczególniono kwoty

¹² Środków, o których mowa w § 7 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie algorytmu ustalenia kwot środków Funduszu Pracy na sfinansowanie zadań w województwie (Dz.U. z 2014 r., poz. 352), dalej zwanego „rozporządzeniem w sprawie algorytmu ustalenia kwot środków FP”, po podziale dokonanym przez Marszałka Województwa Podlaskiego na realizację zadań samorządu powiatu.

środków na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, a także innych fakultatywnych zadań. W granicach tych kwot w PUP ustalano plan finansowy na dany rok, w którym określono kwoty przeznaczone 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. Dokumenty te zostały zatwierdzone przez Dyrektora PUP i – stosownie do postanowień art. 22 ust. 5 i 6 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹³ – pozytywnie zaopiniowane przez Powiatową Radę Zatrudnienia¹⁴. Nie zawierały one uzasadnień, a także informacji o przyjętych zasadach i kryteriach podziału środków finansowych oraz zakresie realizacji poszczególnych form aktywizacji.

(dowód: akta kontroli str. 7, 292-413)

Coroczne plany szkoleń opracowywano uwzględniając informacje o zawodach i specjalnościach, na które istniało zapotrzebowanie na lokalnym rynku pracy i o potrzebach szkoleniowych, o których mowa w § 71 ust. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy¹⁵. Listy tych zawodów i specjalności oraz wykazy potrzeb szkoleniowych zostały opracowane m.in. na podstawie propozycji tematów szkoleń zgłoszonych przez pośredników pracy, doradców zawodowych i lidera klubu pracy, informacji pozyskanych przez PUP z gminnych ośrodków pomocy społecznej z terenu powiatu oraz na podstawie analiz skuteczności i efektywności szkoleń zorganizowanych w roku poprzednim.

(dowód: akta kontroli str. 4-5, 10-62)

W latach 2011-2013 wystąpiły istotne różnice w liczbie szkoleń planowanych do realizacji (odpowiednio 140, 60 i 60) i zrealizowanych (odpowiednio 34, 130 i 39) oraz w zakresie tematów szkoleń zaplanowanych i zrealizowanych. Według wyjaśnienia zastępcy Dyrektora PUP E. Skrzypczak, wynikało to z faktu, iż PUP – na etapie opracowania planów szkoleń – nie był w stanie przewidzieć, jakimi środkami finansowymi będzie dysponował w danym roku kalendarzowym. Nie miał też informacji na temat przewidywanych możliwości aplikowania o dodatkowe środki w ramach np. projektów konkursowych. W roku 2011 zaplanowano przeszkolenie 140 osób (53,8% przeszkolonych w 2010 roku – 260 osób). Z uwagi na ograniczone środki finansowe z FP skoncentrowano się głównie na organizacji szkoleń indywidualnych, realizowanych na wniosek osób bezrobotnych. Takie same przesłanki dotyczyły planu i organizacji szkoleń w 2013 roku. Natomiast wzrost szkoleń w 2012 roku w stosunku do planu spowodowany był pozyskaniem w ciągu roku środków finansowych na realizację nowych programów i projektów. Bezpośredni związek ze zmianą ilości osób objętych szkoleniami miała zmiana tematyki, która została dostosowana do zapotrzebowania osób bezrobotnych, ubiegających się o szkolenia indywidualne, a także do założeń realizowanych programów i projektów.

(dowód: akta kontroli str. 4-5, 65-66, 603-609)

W zakresie pozostałych form aktywizacji zawodowej (co do których nie sformalizowano procedury planowania), w świetle wyjaśnienia zastępcy Dyrektora PUP E. Skrzypczak 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. Przy planowaniu brano pod uwagę również takie okoliczności jak: potrzeby osób bezrobotnych określone przez pracowników kluczowych – pośredników pracy, doradców zawodowych (wynikające z rozmów przeprowadzonych z klientami urzędu i z analizy kwestionariusza oczekiwania osoby zarejestrowanej), a także potrzeby pracodawców zgłaszane podczas kontaktów z pośrednikiem pracy i pracownikami merytorycznymi realizującymi poszczególne formy aktywizacji. Według wyjaśnienia, posiłowano się także analizą mierników rezultatu osiągniętych w roku poprzedzającym (mierniki takie ustalano dla wybranych form aktywizacji i wybranych grup bezrobotnych, co szerzej opisano w pkt. 1.3.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego). W latach 2013-2014 materiał pomocniczy stanowiła analiza „Efektywność programów rynku pracy w latach 2007-2012”. Opracowanie tej analizy – jak wyjaśniła

¹³ Dz.U. 2013 r., poz. 674 ze zm. Ustawa dalej zwana „ustawą o promocji zatrudnienia”.

¹⁴ 22 marca 2011 r., 17 stycznia 2012 r., 21 stycznia 2013 r. i 20 stycznia 2014 r.

¹⁵ Dz.U. Nr 177, poz. 1193 ze zm.

zastępca Dyrektora PUP – „miało na celu porównanie danych z zakresu osiągniętej efektywności w poszczególnych latach w innych powiatach i w kraju. Po analizie materiału opracowywanego przez Departament Funduszy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej „Efektywność działań aktywizujących realizowanych przez powiatowe urzędy pracy w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej” wyciągnięto wniosek, iż osiągnięte przez PUP wskaźniki efektywności zatrudnieniowej są wyższe od wskaźników krajowych”. W związku z tym „urząd nie określał dodatkowych celów mających wpływ na podwyższenie wskaźników”.

(dowód: akta kontroli str. 4, 104-115, 284-288)

1.2.3. Planowanie form aktywizacji zawodowej odbywało się z uwzględnieniem założeń corocznych Podlaskich Regionalnych Planów Działań na rzecz Zatrudnienia¹⁶ (dalej „PRPDZ”) w zakresie aktywizacji osób bezrobotnych pozostających w szczególnej sytuacji na rynku pracy, co znalazło odzwierciedlenie w ujęciu w tych planach m.in. zadań takich jak: „50 PLUS wraca na rynek pracy” (adresowany do osób bezrobotnych powyżej 50. roku życia), „Moja szansa, moja przyszłość” – wsparcie bezrobotnej młodzieży” (dla bezrobotnych poniżej 25. roku życia), „Mamy pracę zostajemy” (program specjalny dla bezrobotnych poniżej 30. roku życia, realizowany w partnerstwie z PUP w Bielsku Podlaskim) oraz dwa programy specjalne realizowane w partnerstwie z PUP w Bielsku Podlaskim, Hajnówce i Siemiatyczach, pn. „Partnerstwo dla młodzieży” (program aktywizacji osób bezrobotnych poniżej 30. roku życia) i „Doświadczenie w cenie” (program aktywizacji bezrobotnych powyżej 50. roku życia).

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 122-146)

1.2.4. W okresie objętym kontrolą nie ustalono mierników rezultatu dla wszystkich z sześciu realizowanych form aktywizacji. Mierniki takie, odnoszące się tylko do wybranych form i w związku z realizacją przez PUP programów specjalnych, zostały ustalone:

- na 2012 rok jako „stosunek liczby bezrobotnych do 25. roku życia objętych stażem do ogółu bezrobotnych podejmujących staż” (wartości: bazowa – 70,7 %, docelowa – 71,0 %, osiągnięta¹⁷ – 59,8 %) oraz „ilość osób które podjęły pracę po zakończeniu stażu w stosunku do osób, które ukończyły staż” (wartości: bazowa – 46,9 %, docelowa – 50%, osiągnięta – 53 %),
- na 2013 rok jako: „stosunek środków FP zaangażowanych w organizację miejsc pracy w ramach prac interwencyjnych do limitu FP” (wartości: bazowa – 21,5 %, docelowa – 22 %, osiągnięta – 25 %) oraz liczba osób bezrobotnych poniżej 30. roku życia, zatrudnionych w ramach refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy” (wartości: bazowa – 12, docelowa – 14, osiągnięta¹⁸ – 12).

(dowód: akta kontroli str. 9, 439-444, 485-486)

W kartach zgłoszenia zadań do PRPDZ, przewidzianych do realizacji w danym roku, ustalone mierniki monitorowania rezultatów sprowadzały się do liczby osób, które skorzystają z danej formy aktywizacji w ramach projektu / programu.

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 122-146)

Zastępca Dyrektora PUP E. Skrzypczak wyjaśniła, że nie ustalano mierników rezultatu dla wszystkich form aktywizacji ponieważ obowiązujące przepisy nie nakładały obowiązku ich ustalania w ramach środków „algorytmowych”. Analizując sytuację na lokalnym rynku pracy, koncentrowano się na działaniach adresowanych do najliczniejszych grup ryzyka. Grupa ludzi młodych stanowi największy odsetek w odniesieniu do ogółu osób bezrobotnych. Na koniec 2013 roku osoby do 25. roku życia stanowiły 30,1 % ogółu osób bezrobotnych (wskaźnik ten w województwie wynosił 20 %). Natomiast liczba osób do 30 roku – 48,8% ogółu osób bezrobotnych. „Tendencja ta utrzymuje się od kilku lat. Dlatego

¹⁶ Regionalny plan działań na rzecz zatrudnienia, o którym mowa w art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2013 r., poz. 674 ze zm.).

¹⁷ Wartość osiągnięta była niższa od wartości bazowej i docelowej, gdyż – według informacji o stanie realizacji mierników na koniec 2012 roku – realizowano program specjalny i programy aktywizacji młodzieży „w ramach środków pochodzących z rezerwy MPiPS, których adresatami byli młodzi ludzie w wieku do 30. roku życia, tym samym odsetek osób do 25. roku życia zmniejszył się”.

¹⁸ Osiągnięto wartość bazową, gdyż – według informacji o stanie realizacji mierników na koniec 2013 roku – mimo promocji tej formy aktywizacji, poprzez indywidualne rozmowy z przedsiębiorcami i ogłoszenia naboru wniosków, ta forma „nie spotkała się z oczekiwanym zapotrzebowaniem ze strony pracodawców”.

też w stosunku do tej grupy badano rezultaty aktywizacji w ramach wymienionych form wsparcia tj. staży i refundacji kosztów w ramach wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy poprzez ustalenie mierników rezultatu”. (dowód: akta kontroli str. 284-288)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że dobrą praktyką mogłoby być wprowadzenie okresowych badań ankietowych wśród pracodawców. Ich wyniki mogłyby poszerzyć wiedzę o lokalnym rynku pracy, w szczególności o zapotrzebowaniu pracodawców i ułatwić dobór stosownych form aktywizacji zawodowej na etapie ich planowania. Temu samemu celowi mogłoby służyć ustalenie mierników rezultatu dla poszczególnych form aktywizacji.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność PUP w zakresie planowania wybranych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych.

2. Realizacja zaplanowanych wybranych form aktywizacji osób bezrobotnych

2.1. Adekwatność pozyskanych środków na określone formy aktywizacji w stosunku do zaplanowanych i wnioskowanych

Opis stanu
faktycznego

Przed otrzymaniem informacji MPIPS o wysokości środków na realizację zadań w danym roku w PUP nie ustalano planu potrzeb na poszczególne formy aktywizacji zawodowej, gdyż – jak wyjaśniła zastępca Dyrektora PUP E. Skrzypczak – przepisy prawne „nie nakładają na urząd obowiązku przygotowywania planów potrzeb”, oprócz obowiązku przygotowywania planu szkoleń. Dodała, że: „środki finansowe FP na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenie skutków bezrobocia i aktywizację zawodową osób bezrobotnych są ustalane algorytmem zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy [...]. Kwoty środków FP na realizację zadań przez powiaty ustalane są przez zarząd województwa według kryteriów ustalonych przez sejmik województwa. Plan finansowy ustalany jest po otrzymaniu decyzji finansowej”. (dowód: akta kontroli str. 7, 237, 284-288)

2.2. Stopień realizacji i finansowania form aktywizacji, niezbędnych z punktu widzenia regionu

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011-2013 PUP wydatkował 14.245,6 tys. zł na realizację form aktywizacji zawodowej, objętych niniejszą kontrolą NIK (co stanowiło 46,8 % wydatków ogółem PUP¹⁹), w tym:

- a) w 2011 roku wydatkowano 3.481,6 tys. zł, co stanowiło 99,9 % środków otrzymanych (3.484,5 tys. zł, z których tzw. środki algorytmowe i dodatkowe środki z FP /programy/²⁰ pozyskane w trakcie roku wynosiły odpowiednio 1.424,1 tys. zł i 2.060,4 tys. zł),
- b) w 2012 roku wykorzystano 5.183,4 tys. zł, tj. 99,9 % środków otrzymanych (5.186,8 tys. zł, z których środki algorytmowe i środki z FP pozyskane w trakcie roku wynosiły odpowiednio 1.646,9 tys. zł i 2.781,9 tys. zł, zaś kolejne 758,0 tys. zł uzyskano na realizację projektów w ramach poddziałania 6.1.1 POKL²¹),
- c) w 2013 roku wydatkowano 5.580,6 tys. zł, co stanowiło 100,0 % środków otrzymanych (5.581,6 tys. zł, z których środki algorytmowe i środki z FP pozyskane w trakcie roku wynosiły odpowiednio 2.309,0 tys. zł i 3.253, tys. zł, a kolejne 19,6 tys. zł uzyskano na kontynuację projektów z w ramach poddziałania 6.1.1 POKL).

Po otrzymaniu w trakcie roku dodatkowych środków z FP oraz na projekty konkursowe dokonywano zmian w planach, w zakresie kwot wydatków i liczby osób przewidzianych do objęcia daną formą. (dowód: akta kontroli str. 238-268, 292-413)

¹⁹ W latach 2011-2013 PUP wydatkował 30.444,5 tys. zł, w tym: 2.785,3 tys. zł wydatków na obsługę Urzędu (wynagrodzenia, zakup materiałów i usług, itd.), 22.098,1 tys. zł wydatków z FP na zadania merytoryczne, 4.323,0 tys. zł na ubezpieczenie zdrowotne za bezrobotnych bez prawa do zasiłku i 1.238,1 tys. zł na realizację projektów konkursowych.

²⁰ Corocznie otrzymywane środki FP z rezerwy MPIPS i projekt systemowy „Praca – drzwi do lepszego jutra”, współfinansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki („POKL”), Poddziałania 6.1.3.

²¹ Były to środki na dwa projekty konkursowe „50 PLUS wraca na rynek pracy” oraz „Moja szansa, moja przyszłość – wsparcie bezrobotnej młodzieży”, realizowane w ramach POKL, Poddziałania 6.1.1 Wsparcie osób pozostających bez zatrudnienia na regionalnym rynku pracy.

W latach 2011-2013, na realizację poszczególnych form aktywizacji zawodowej, którymi objęto 1.858 osób (617, 606 i 635 w kolejnych latach), wydatkowano:

- 6.264,1 tys. zł na staże, którymi objęto 811 osób (kolejno: 273, 215 i 323),
- 525,6 tys. zł na szkolenia, które ukończyło 201 osób (34, 128 i 39),
- 2.695,6 tys. zł na prace interwencyjne, w których udział wzięły 572 osoby (253, 153 i 166),
- 72,2 tys. zł na roboty publiczne, którymi objęto 10 osób (jedna, sześć i trzy),
- 3.662,4 tys. zł na dotacje na działalność gospodarczą, które udzielono 205 osobom (40, 80 i 85),
- 1.025,7 tys. zł na refundacje kosztów wyposażenia stanowiska pracy, które udzielono 59 osobom (16, 24 i 19). (dowód: akta kontroli str. 238-268)

2.3. Sposób sprawowania kontroli zarządczej nad prawidłowością wydatkowania środków w ramach realizacji danej formy

Opis stanu faktycznego

2.3.1. W obowiązujących od 1 lipca 2013 roku procedurach obsługi klienta oraz realizacji usług i instrumentów rynku²² (a wcześniej ustalonych w ramach kontroli zarządczej) określono kwestie formalne związane z realizacją zadań PUP, m.in. przy realizacji poszczególnych form aktywizacji. Ustalono w nich: zakres zadania, podstawę prawną jego realizacji, uprawnionych, dokumenty uzyskiwane podczas całego postępowania, przebieg postępowania przy rozpatrywaniu i realizacji wniosku (w tym etapy poprzedzające przekazanie dyspozycji przelewu środków, np. refundacji kosztów wyposażenia/doposażenia stanowiska pracy lub dotacji na podjęcie działalności gospodarczej), przewidywany termin załatwienia sprawy, osoby odpowiedzialne za realizację zadania (w zależności od formy aktywizacji – pracownicy CAZ, specjalista ds. rozwoju zawodowego, pośrednik pracy / pracownik ds. aktywizacji) oraz osoby odpowiedzialne za nadzór nad zadaniem (zastępca Dyrektora PUP). (dowód: akta kontroli str. 414-428, 445-474)

Od strony merytorycznej zagadnienia związane z poszczególnymi formami aktywizacji zawodowej unormowano, w corocznie opracowywanych w PUP, kryteriach współfinansowania samozatrudnienia i tworzenia miejsc pracy, pozytywnie zaopiniowanych przez Powiatową Radę Zatrudnienia²³. W dokumentach tych doprecyzowano zasady:

- a) przyznawania bezrobotnym jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, ustalając m.in.: wyłączenia udzielania dotacji na określone rodzaje działalności (np. handlową, transportową, gastronomię obwoźną), okoliczności brane pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosku (np. zapotrzebowanie na dany rodzaj działalności, posiadane kwalifikacje, kalkulację wydatków i specyfikację zakupów), warunki dotyczące osób ubiegających się o dofinansowanie, rodzaje wydatków niebranych pod uwagę przy rozliczaniu wydatkowania środków (na zakup telefonów komórkowych lub nieruchomości, koszty reklamy), warunki, jakie mają być spełnione przy realizowaniu zabezpieczenia w formie poręczenia osoby fizycznej,
- b) refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego, dotyczące m.in.: okoliczności branych pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosków, rodzaju podmiotów, którym nie udziela się refundacji (np. niezatrudniającym pracowników, podmiotom, które otrzymały w ostatnich 12 miesiącach środki na podjęcie działalności), rodzaju wydatków niebranych pod uwagę przy rozliczaniu kosztów,
- c) organizacji prac interwencyjnych i stażu, określając m.in.: okoliczności brane pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosku (np. miejsce prowadzenia działalności przez pracodawców, dotychczasowe wywiązywanie się z umów z PUP, deklarację zatrudnienia),
- d) kierowania na szkolenia indywidualne (od 2012 roku) – wskazano osoby, które nie będą kierowane na szkolenia, np. korzystające z tej formy w poprzednim roku, przedkładające

²² Procedury ustalone zarządzeniem Dyrektora PUP Nr 4/2013 z 19 czerwca 2013 r. Wcześniej obowiązywały takie procedury w ramach uregulowań dotyczących kontroli zarządczej (zarządzenie Nr 7 z 6 czerwca 2011 r.), które zawierały analogiczne rozwiązania w opisanym zakresie.

²³ 25 stycznia 2011 r., 17 stycznia 2012 r., 27 lutego 2012 r. i 21 stycznia 2013 r.

deklarację zatrudnienia pracodawcy, u którego były zatrudniane w okresie ostatnich 12 miesięcy przed ostatnią rejestracją w PUP. (dowód: akta kontroli str. 486-501)

2.3.2. Analiza losowo wybranych sześciu umów związanych z realizacją każdej z objętych kontrolą form aktywizacji zawodowej zakończonych w 2013 roku, wykazała, że właściwie i w sposób przewidziany przepisami dotyczącymi poszczególnych form aktywizacji, ustalono w nich zabezpieczenia prawidłowego wykorzystania środków publicznych:

1. W umowach w sprawie dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej i w sprawie refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, jako zabezpieczenie zastosowano odpowiednio: poręczenie osoby fizycznej oraz akt notarialny o poddaniu się egzekucji przez dłużnika, tj. formy przewidziane w § 10 rozporządzenia MPiPS 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 gospodarczej²⁴. Określono też sytuacje, których zaistnienie skutkuje zwrotem dotacji bądź refundacji.
2. W umowach o organizację prac interwencyjnych i robót publicznych, zawarto m.in. zapisy dotyczące kwestii określonych w § 7 ust. 1 rozporządzenia 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 społeczne²⁵. Ustalono też przypadki, w których pracodawca będzie zobowiązany do zwrotu otrzymanej refundacji poniesionych kosztów i zastrzeżono prawo rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym w przypadku niedotrzymania przez pracodawcę warunków umowy.
3. W umowie w sprawie organizacji stażu zastrzeżono, że w przypadku niedotrzymania przez pracodawcę warunków umowy, PUP może odstąpić od wykonania umowy ze skutkiem natychmiastowym. Bezrobotnego poinformowano o jego prawach i obowiązkach, w tym o konsekwencjach nieukończenia stażu z winy osoby skierowanej (z wyjątkiem podjęcia zatrudnienia), w szczególności zwrotu kosztów poniesionych przez PUP (art. 53 ust. 6 w zw. z art. 41 ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia).
4. W umowie o przeprowadzenie szkolenia PUP m.in. zastrzegł sobie prawo niezwłocznego rozwiązania umowy w razie nienależytego jej wykonywania przez zleceniobiorcę, a także, iż w przypadku przerwania szkolenia przez uczestnika, sfinansowaniu będą podlegały koszty poniesione do dnia zaprzestania uczestnictwa w zajęciach. W skierowaniu na szkolenie zamieszczono prawa i obowiązki związane z uczestnictwem w szkoleniu oraz pouczono, że osoba, która z własnej winy przerwie szkolenie, zostaje pozbawiona statusu bezrobotnego oraz zobowiązana jest do zwrotu kosztów szkolenia, z wyjątkiem przypadku, gdy powodem nieukończenia szkolenia byłoby podjęcie zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności gospodarczej (art. 41 ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia).

We wszystkich umowach zastrzeżono pracownikom PUP uprawnienie do monitorowania i kontroli prawidłowości realizacji umowy. (dowód: akta kontroli str. 506-546)

2.3.3. Analiza sześciu losowo wybranych umów, po jednej dla każdej z form aktywizacji objętych kontrolą, wykazała, że PUP wykorzystywał swoje uprawnienia w zakresie monitorowania realizacji tych umów, w tym:

- otrzymywał listy obecności osób skierowanych do odbycia stażu, szkolenia oraz prac interwencyjnych,
- weryfikował comiesięcznie przedkładane przez organizatorów prac interwencyjnych i robót publicznych wnioski o zwrot kosztów poniesionych na wynagrodzenia i składki na ubezpieczenie społeczne, listy płac, potwierdzenia przelewów wynagrodzeń i zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych oraz składek na ubezpieczenie społeczne,

²⁴ Dz.U. z 2012 r., poz. 457 ze zm. Rozporządzenie dalej zwane „rozporządzeniem w sprawie refundacji kosztów i przyznawania środków”. Do 29 kwietnia 2012 r. obowiązywało rozporządzenie MPiPS z dnia 25 lipca 2011 r. w tej samej sprawie (Dz.U. Nr 155, poz. 922), z § 10 ust. 1 o treści takiej samej jak w rozporządzeniu z 2012 roku.

²⁵ Dz.U. Nr 5, poz. 25. Rozporządzenie dalej zwane „rozporządzeniem w sprawie prac interwencyjnych i robót publicznych”.

- monitorował (poprzez kontrole i korespondencję) przez okres trwania umowy (12 miesięcy) prowadzenie działalności gospodarczej, na której rozpoczęcie udzielono dotacji,
- monitorował (prowadząc korespondencję i egzekwując przedłożenie umowy o pracę) przez okres trwania umowy (24 miesiące) zatrudnienie na stanowiskach pracy, których koszty wyposażenia zrefundowano, a w przypadku ustania zatrudnienia – kierował kolejne osoby bezrobotne.

PUP kontrolował jedynie realizację umów w sprawie dotacji na podjęcie działalności gospodarczej oraz wyposażenie stanowiska pracy. Nie wykorzystywał zaś uprawnień do przeprowadzenia kontroli realizacji pozostałych czterech zbadanych umów. Dyrektor PUP E. Skrzypczak wyjaśniła, że ze względu na możliwości organizacyjne (duża ilość zadań, ograniczona ilość pracowników), kontrole są dokonywane losowo.

(dowód: akta kontroli str. 506-513, 603-609)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono nieprawidłowość w sprawie CAZ.4471.1.2012, w której na podstawie umowy nr 1/12 z 9 marca 2012 r. udzielono 15.000 zł dotacji na podjęcie działalności gospodarczej o charakterze handlowym (sklep z artykułami papierniczym), mimo że według przyjętych w PUP kryteriów współfinansowania i tworzenia miejsc pracy, z zakresu udzielania jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej wyłączona była działalność handlowa.

Dyrektor PUP M. Modrzejewska (która podpisała umowę) wyjaśniła, że wniosek na rozpoczęcie działalności w zakresie handlu był rozpatrzony pozytywnie z uwagi na fakt pozostawania zainteresowanej w szczególnej sytuacji. Była to osoba w wieku 49 lat, która po raz pierwszy znalazła się w ewidencji osób bezrobotnych, była jedynym żywicielem rodziny (w ewidencji osób bezrobotnych pozostawali trzej członkowie jej rodziny). Jej wcześniejsze zatrudnienie i doświadczenie zawodowe związane było z pracą w handlu. „Szczegółowa analiza wniosku zainteresowanej w zakresie opisu przedsięwzięcia i motywacji do podjęcia działalności gospodarczej, analiza sytuacji rodziny oraz jej determinacja związana ze znalezieniem możliwości zafunkcjonowania na rynku pracy, stanowiły przesłanki do udzielenia przedmiotowej dotacji”.

Osoba, której udzielono przedmiotowej dotacji po upływie rocznego okresu obowiązywania umowy z PUP zaprzestała prowadzenia działalności gospodarczej i ponownie zarejestrowała się jako bezrobotna.

(dowód: akta kontroli str. 492-497, 508-510, 542-546, 600-602)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, realizację zaplanowanych wybranych form aktywizacji bezrobotnych.

3. Skuteczność, efektywność i trwałość realizacji wybranych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych

3.1. Zgodność sprawozdawczości z dokumentami źródłowymi dotyczącymi wybranych form aktywizacji

Opis stanu
faktycznego

3.1.1. Dokumentacja związana z organizacją i realizacją pięciu z sześciu losowo wybranych umów była kompletna w zakresie wymaganym przepisami, dotyczącymi poszczególnych form aktywizacji i uregulowaniami wewnętrznymi PUP, w szczególności zawierała:

- wnioski w sprawie organizacji poszczególnych form aktywizacji, w tym: dla prac interwencyjnych i robót publicznych – informacje i oświadczenia, wymagane § 5 ust. 3 i 4 rozporządzenia w sprawie prac interwencyjnych i robót publicznych, dla staży – dane określone w § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych²⁶, zaś w przypadku refundacji kosztów doposażenia lub wyposażenia stanowiska pracy oraz dotacji na podjęcie działalności gospodarczej – dane i załączniki wskazane odpowiednio w § 2 ust. 2, 3 i 5 oraz w § 6 ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie refundacji kosztów i przyznawania środków,

²⁶ Dz.U. Nr 142, poz. 1160. Rozporządzenie dalej zwane: „rozporządzeniem w sprawie stażu”.

- b) umowy w sprawie realizacji programu aktywizacji zawodowej, uwzględniające elementy wymagane przepisami obowiązującymi dla poszczególnych form aktywizacji,
- c) dowody wniesienia zabezpieczenia prawidłowego wykorzystania środków publicznych (opisanego w pkt. 2.3.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego), a w przypadku dotacji na podjęcie działalności gospodarczej i refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy także rozliczenia poniesionych kosztów (potwierdzone kopiami faktur),
- d) dokumentację potwierdzającą przebieg realizacji poszczególnych form aktywizacji, opisaną w pkt. 2.3.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego,
- e) dokumenty potwierdzające prowadzenie działalności gospodarczej bądź zatrudnianie na zrefundowanym stanowisku pracy bezrobotnych skierowanych przez PUP,
- f) skierowania bezrobotnych i dokumenty potwierdzające ich udział w pracach interwencyjnych, robotach publicznych, szkoleniu i stażu (świadczenia pracy, zaświadczenie o ukończeniu szkolenia, zaświadczenie o odbyciu stażu).

W jednej z sześciu badanych spraw (CAZ.4474-3/11) dokumentacja dotycząca refundacji kosztów wyposażenia / doposażenia stanowiska pracy nie zawierała – wymaganego wewnętrznymi unormowaniami PUP – protokołu dokumentującego stwierdzenie utworzenia stanowiska pracy. (dowód: akta kontroli str. 506-513)

3.1.2. Kwoty wydatków wynikające z dokumentów związanych z realizacją umów, opisanych w pkt. 2.3.3 i 3.1.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, zostały prawidłowo ujęte w ewidencji księgowej PUP. Dowody księgowe rejestrowane i księgowane były w programie *Syriusz STD („Finanse Księgowość”)*, z którego generowano sprawozdania obejmujące wydatki na aktywizację zawodową bezrobotnych. (dowód: akta kontroli str. 506-513)

3.1.3. Dane o liczbie poszczególnych form aktywizacji zawodowej i wydatkach na ich realizację (wykazane przez PUP w rocznych sprawozdaniach MPiPS-01 – o rynku pracy oraz MPiPS-02 – o przychodach i wydatkach z Funduszu Pracy) oraz wyliczona na ich podstawie efektywność zatrudnieniowa i kosztowa za lata 2011-2013 przedstawiały się następująco:

- staże ukończyło 811 osób, z których 469 znalazło zatrudnienie; efektywność zatrudnieniowa w poszczególnych latach objętych kontrolą wyniosła: 46,9%, 68,8% i 59,8%, zaś efektywność kosztowa – 12.805 zł, 14.144 zł i 13.118 zł,
- szkolenia zakończyło 201 osób, z których 161 znalazło zatrudnienie: efektywność zatrudnieniowa w poszczególnych latach wyniosła: 97,1%, 76,6% i 78,9%, a kosztowa – 2.361 zł, 3.315 zł i 4.093 zł,
- prace interwencyjne zakończyły 572 osoby, z których 395 znalazło zatrudnienie; efektywność zatrudnieniowa wyniosła kolejno: 77,1%, 70,6% i 55,4%, natomiast kosztowa – 4.321 zł, 8.344 zł i 10.346 zł,
- roboty publiczne zakończyło 10 osób, z których trzy znalazły zatrudnienie; efektywność zatrudnieniowa wyniosła odpowiednio: 0%, 33,3% i 33,3%, zaś kosztowa – 0 zł, 22.900 zł i 24.800 zł,
- dotacje na działalność gospodarczą otrzymało 205 osób; efektywność zatrudnieniowa corocznie wyniosła 100,0%, a kosztowa – 16.113 zł, 17.394 zł i 19.134 zł,
- refundacji kosztów wyposażenia / doposażenia stanowiska pracy udzielono 59 osobom; efektywność zatrudnieniowa corocznie wyniosła 100,0%, zaś kosztowa – 17.250 zł, 17.788 zł i 17.000 zł. (dowód: akta kontroli str. 242-268)

Zastępca Dyrektora PUP E. Skrzypczak wyjaśniła, że „*obowiązywały zasady ustalania efektywności poszczególnych form aktywizacji określone przez MPiPS i generowane przez system Syriusz. Przyjmowanie 100% efektywności zatrudnieniowej w przypadku jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej i refundacji kosztów doposażenia stanowiska pracy już w chwili rozpoczęcia realizacji tych form dokonywane jest za przykładem MPiPS, które stosuje taką metodę w swoich analizach dotyczących efektywności podstawowych instrumentów rynku pracy. [...] MPiPS nie posługuje się danymi dotyczącymi efektywności otrzymanymi z powiatowych urzędów pracy, lecz samodzielnie oblicza efektywność podstawowych form wsparcia bezrobotnych na podstawie sprawozdań MPiPS-06 i MPiPS-02. Dodatkowo można wskazać, iż we wzorach wniosków o przyznanie środków z rezerwy FP na realizację programów*

(opracowanych przez MPiPS) znajdował się zapis, że w przypadku środków dla pracodawców na wyposażenie lub doposażenia stanowisk pracy oraz dla bezrobotnych na podjęcie działalności gospodarczej należy podawać efektywność 100%.”

(dowód: akta kontroli str. 603-609)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że dyspozycje dokonania refundacji kosztów wyposażenia / doposażenia stanowiska pracy, w sprawach: CAZ.4474-3/11 (umowa 3/2011 o refundację 30.000 zł kosztów utworzenia stanowisk informatyk i sprzedawca) oraz CAZ.44.81.3/12 (umowa nr 3/12 o refundację 18.000 zł kosztów utworzenia stanowiska wulkanizator – jedna z pięciu umów opisanych w pkt. 3.2.6.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego), wydano na podstawie niekompletnych akt tych spraw. Nie zawierały one bowiem protokołów dokumentujących stwierdzenie utworzenia stanowisk pracy, wymaganych procedurami ustalonymi zarządzeniami Dyrektora PUP. Zastępca Dyrektora PUP. E Skrzypczak (odpowiedzialna za nadzór nad tymi postępowaniami), która wydała dyspozycję przelewu refundacji w sprawie CAZ.4474-3/11, wyjaśniła, że podpisując dyspozycję przelewu środków mogła przeoczyć brak protokołu kontroli u pracodawcy. Dodała, że: „pracownik realizujący przedmiotowe zadania wyjaśnił, iż kontrola była przeprowadzona ale omyłkowo wpiął dokument do innej teczki akt tego samego pracodawcy”. Dyrektorka PUP M. Modrzejewska, która wydała dyspozycję przelewu refundacji w sprawie CAZ.44.81.3/12 wyjaśniła, że każdorazowo ma miejsce analiza dokumentacji związanej z realizacją umów, a z podjętych przez Dyrektora czynności wyjaśniających miało wynikać, iż pracownik realizujący tę formę „kontrolę przeprowadził osobiście [...] 28.05.2012r. i sporządził z tej czynności protokół”. Mogło się jednak zdarzyć, iż protokół był podpisany jednostronnie przez pracownika i ponownie był wypięty z całości akt sprawy celem podpisania przez pracodawcę. Znaleziony [...] został [...] wśród dokumentów w innej teczce, co wskazuje na fakt, iż przez nieuwagę został wpięty do innej dokumentacji”.

(dowód: akta kontroli str. 423-424, 469-470, 511-512, 534-549, 588-595, 600-609)

3.2. Stałość zatrudnienia po upływie okresu trwałości formy aktywizacji

Opis stanu
faktycznego

3.2.1. W latach 2011-2013, według danych programu Syriusz, w PUP zakończono realizację łącznie 1.874 form aktywizacji zawodowej²⁷, którymi objęto 1.469 osób, w tym:

- 1.153 staży (506, 286 i 361 w kolejnych latach),
- 418 prac interwencyjnych (124, 133 i 161),
- 126 szkoleń (21, 96 i dziewięć),
- 98 umów na udzielenie dotacji na podjęcie działalności gospodarczej (23, 28 i 47),
- 67 zatrudnień na wyposażonym / wyposażonym stanowisku pracy (23, 27 i 17),
- 12 robót publicznych (cztery, dwa i sześć). (dowód: akta kontroli str. 547)

3.2.2. Większość, tj. 1.140 osób (77,6%), spośród 1.469, które w latach 2011-2013 zakończyły realizację form aktywizacji zawodowej, skorzystało z jednej formy aktywizacji, 263 osoby (17,9%) – z dwu form, 60 osób (4,1%) – z trzech form, sześć osób (0,4%) – z czterech form. (dowód: akta kontroli str. 548)

3.2.3. Badanie wszystkich sześciu przypadków, w których – według danych systemu Syriusz – poszczególni bezrobotni korzystali z więcej niż trzech form aktywizacji zawodowej (każdy skorzystał w tym okresie z czterech form aktywizacji) w okresie trzech lat objętych kontrolą, wykazało, że:

- najczęściej stosowaną formą aktywizacji w przypadku tych sześciu bezrobotnych były prace interwencyjne i staże – odpowiednio 14 i osiem (z ogółem 24) zrealizowanych przez te osoby form aktywizacji;

²⁷ Dane według form zakończonych, tj. wg daty ponownego zarejestrowania po okresie: [1] zawieszenia w związku z odbywaniem stażu lub szkolenia, [2] wyrejestrowania w związku z: podjęciem zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych, robót publicznych lub wyposażenia/doposażenia stanowiska pracy albo podjęciem działalności gospodarczej.

- zatrudnienie znalazły dwie z sześciu osób, które na koniec czerwca 2014 roku nie figurowały w ewidencji PUP jako bezrobotni (K.Z. po szkoleniu i trzech stażach – zatrudniona od 15 września do 14 grudnia 2012 r. na umowę zlecenie, a od 10 lipca 2013 r. na stałe u jednego z organizatorów staży i M.L. po czterech stażach w PUP – od 1 października 2013 r. zatrudniona poza PUP). Trzy osoby czterokrotnie były zatrudnione wyłącznie w ramach prac interwencyjnych, a jedną z nich ponownie (od 10 marca 2014 r.) zatrudniono w ramach tej formy. Natomiast szóstą osobą, po dwukrotnym korzystaniu z prac interwencyjnych, szkoleniu i stażu – ponownie (od 1 czerwca 2014 r.) odbywała staż. (dowód: akta kontroli str. 549-558)

3.2.4. W latach 2011-2013 najczęściej stosowaną w PUP formą aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych były staże, stanowiące 61,5% (1.153 z 1.874) wszystkich form zakończonych w tym okresie, zaś szkolenia stanowiły 6,7% (126) takich form. (dowód: akta kontroli str. 560)

3.2.4.1. Efektywność staży zakończonych w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą (506, 286 i 361 w kolejnych latach) – przy uwzględnieniu wyrejestrowania wyłącznie w celu podjęcia zatrudnienia lub podjęcia innej działalności – przedstawiała się następująco:

- według metodologii obowiązującej w powiatowych urzędach pracy²⁸ – 12,3%, 23,8% i 19,4% w kolejnych latach,
- skorygowana o przypadki zarejestrowania się osoby jako bezrobotnej w okresie trzech miesięcy od wyrejestrowania – 11,1%, 20,6% i 17,5%,
- skorygowana o przypadki zarejestrowania się osoby jako bezrobotnej w okresie do jednego roku od wyrejestrowania – 8,5%, 11,5% i 13,6%.

W zakresie 21 szkoleń zakończonych w 2011 roku nie odnotowano przypadków wyrejestrowania bezrobotnych z ewidencji PUP. Natomiast efektywność szkoleń w latach 2012-2013 (odpowiednio 96 i dziewięć) – przy uwzględnieniu wyrejestrowania wyłącznie w celu podjęcia zatrudnienia lub podjęcia innej działalności – przedstawiała się następująco:

- według metodologii przyjętej w powiatowych urzędach pracy – 9,4% i 55,6%,
- skorygowana o przypadki zarejestrowania się osoby jako bezrobotnej w okresie trzech miesięcy od wyrejestrowania – 8,3% i 22,2%,
- skorygowana o przypadki zarejestrowania się osoby jako bezrobotnej w okresie do jednego roku od wyrejestrowania – 6,3% i 11,0%. (dowód: akta kontroli str. 560)

Różnice – między skorygowaną efektywnością a efektywnością wynikającą ze sprawozdań MPiPS-01 (o rynku pracy) – wynikały z faktu, że w sprawozdawczości PUP za efektywne uznawano też te formy aktywizacji, po których zakończeniu osoba bezrobotna była kierowana na kolejną formę aktywizacji (np. prace interwencyjne, staż), w ramach realizowanych przez PUP programów. Na przykład:

- K.Z. w ramach programu pn. „50 Plus wraca na rynek pracy” najpierw odbyła szkolenie – od 13 do 24 lutego 2012 r. – nt. „Rejestratorka medyczna”, a następnie została skierowana w ramach tego samego programu na staż – od 15 marca do 14 września 2012 r. – na stanowisku rejestratorka medyczna. Szkolenie w statystykach PUP zostało zaliczone jako efektywne ze względu na staż, zaś staż – ze względu na trzymiesięczne zatrudnienie na umowę zlecenia (u organizatora stażu).
- W 2012 roku szkolenia ukończyło 128 osób, z których – według metodologii efektywności szkoleń przyjętej w PUP – 98 osób zostało zatrudnionych w okresie do trzech miesięcy po zakończeniu szkolenia, w konsekwencji efektywność szkoleń wyniosła 76,6 %. Analiza zatrudnienia po tych szkoleniach wykazała, że 41 z 98 osób zostało skierowanych do prac interwencyjnych, a kolejne 39 osób na staż. Zatem łącznie 80 osób bezpośrednio po szkoleniu skorzystało z kolejnej formy aktywizacji. Przy pominięciu tych osób, efektywność szkoleń w 2012 roku wynosi 14,1 %

²⁸ Liczona 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 lub podjęcia innej działalności) do liczby form zakończonych w roku.

(zatrudniono 18 ze 128 osób). W 2011 roku, jako efektywne w 100 %, zaliczono szkolenie 20 osób dotyczące marketingu i promocji własnej firmy, które to szkolenie – w ramach programu specjalnego „Mamy prace zostajemy” – zostało połączone z przyznaniem jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 65-70, 553-554)

3.2.4.2. W latach 2011-2013 wystąpiły cztery szkolenia i 22 staże, po których osoby bezrobotne zostały wyrejestrowane w okresie do trzech miesięcy od zakończenia tych form, a następnie ponownie zostały zarejestrowane w ciągu kolejnych trzech miesięcy. Stanowiło to 3,2 % szkoleń i 1,9 % staży zakończonych w tym okresie. Analiza tych szkoleń i pięciu staży, po których zakończeniu, osoby z nich korzystające były najkrócej zatrudnione, wykazała m.in., że:

- 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;
- pięciu z dziewięciu bezrobotnych zatrudniono na czas określony, do jednego miesiąca; w trzech sprawach dokumentacja PUP nie zawierała informacji o przyczynach rezygnacji z zatrudnienia i ponownego zarejestrowania się jako osoba bezrobotna, zaś w jednej sprawie – przy ponownej rejestracji (po 23 dniach) – ustalono, że nie doszło do zatrudnienia;
- w trzech z dziewięciu przypadków zatrudnienie (na stanowiskach: sekretarka, sprzedawca, rejestratorka medyczna) miało merytoryczny związek z ukończoną formą (stażem), w trzech – takiego związku nie było. W kolejnych dwu sprawach nie można było ustalić takiego związku, gdyż dokumentacja znajdująca się w PUP nie zawierała informacji o miejscu i stanowisku zatrudnienia, zaś w jednej sprawie – do zatrudnienia nie doszło (choć bezrobotny poinformował na piśmie o podjęciu zatrudnienia). Zastępca Dyrektora PUP E. Skrzypczak wyjaśniła, że „przy zgłaszaniu podjęcia zatrudnienia przez osoby bezrobotne urząd nie egzekwuje informacji o miejscu i stanowisku ich zatrudnienia. Powodem tego jest chociażby fakt, że przy ocenie efektywności najistotniejszy jest sam fakt podjęcia pracy”;
- w pięciu przypadkach pracodawcy deklarowali zatrudnienie bezrobotnych po ukończeniu szkolenia lub stażu, jednak w żadnej z tych spraw nie było potwierdzenia zrealizowania tej deklaracji (w trzech sprawach doszło do zatrudnienia u innych pracodawców²⁹, a w pozostałych dwu – brak było informacji o miejscu zatrudnienia);
- wszystkie dziewięć osób włączono (z dniem wyrejestrowania z ewidencji osób bezrobotnych, tj. z dniem zatrudnienia) do statystyki dotyczącej efektywności zatrudnieniowej. Jako efektywne zaliczono również dwie osoby, co do których brak było informacji o miejscu i stanowisku zatrudnienia oraz osobę, co do której przy ponownej rejestracji ustalono, że faktycznie nie była zatrudniona;
- na koniec I półrocza 2014 roku trzy z dziewięciu objętych analizą osób figurowało w ewidencji PUP jako bezrobotne. Pozostali byli wyrejestrowani z powodu podjęcia zatrudnienia (trzy osoby), otrzymania dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej, niestawiennictwa w wyznaczonym terminie w PUP, osiągnięcia wieku emerytalnego (po jednej osobie). (dowód: akta kontroli str. 561-567, 603-609)

3.2.4.3. W okresie objętym kontrolą wystąpiły dwa przypadki, w których te same osoby bezrobotne korzystały z trzech lub więcej staży u tego samego organizatora³⁰. W obu sprawach, organizatorzy staży każdorazowo skorzystali z możliwości wskazania osoby do odbycia stażu, przewidzianej w § 1 ust. 2 rozporządzenia w sprawie stażu. Obie osoby,

²⁹ W jednej z tych spraw bezrobotny (B. K) nie był zainteresowany zatrudnieniem u pracodawcy, u którego – od 15 marca do 14 września 2012 r. – odbył staż na stanowisku mechanik sprzętu gospodarstwa domowego. Oświadczył, że zamierza podjąć pracę u innego pracodawcy. Został wyrejestrowany 1 października 2012 r. – „z innych powodów” niż podjęcie zatrudnienia. Z dniem 10 października 2012 r. został ponownie zarejestrowany jako bezrobotny (bez prawa do zasiłku), a trzy dni później otrzymał z PUP skierowanie do pracy w stacji paliw, gdzie został zatrudniony na umowę o pracę (na okres trzech lat), w charakterze robotnika gospodarczego. W związku z tym został wyrejestrowany z dniem 15 października 2012 r., zaś miesiąc później ponownie zarejestrowany, gdyż umowa o pracę została rozwiązana za porozumieniem stron.

³⁰ Według raportu z programu Syriusz miały być trzy takie osoby, jednak w świetle dokumentacji PUP, w przypadku jednej z nich trzeci staż okazał się być – mieszczącym się w okresie stażu właściwego – dwutygodniowym tzw. stażem próbnym.

odbywały staże na różnych stanowiskach i z różnymi zakresami czynności. Dotyczyło to M.L., która cztery staże (łącznie 460 dni) odbywała w PUP na stanowiskach: pracownik obsługi biurowej, pracownik administracji, archiwista i pracownik kancelaryjny oraz A.P., która trzy staże (łącznie 227 dni) odbywała w Przedszkolu Miejskim w Wysokiem Mazowieckiem na stanowiskach: opiekunka dziecięca, pomoc kuchenna i pozostali pracownicy obsługi biurowej. (dowód: akta kontroli str. 568-571)

U tego samego organizatora po dwa staże odbyły także 22 inne osoby, m.in. u B.Sz.F. (praktyka lekarza rodzinnego) – organizatora staży dla M.Ś. i K.Z. (łącznie odpowiednio przez 468 i 276 dni). Obie te osoby odbyły staże na stanowiskach sekretarka medyczna i rejestratorka medyczna. Jeden ze staży M. Ś. (od 5 marca do 14 grudnia 2012 r.³¹) przekroczył sześciomiesięczny okres stażu, określony w art. 53 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia, przy czym M.Ś. spełniała przesłankę – z art. 53 ust. 2 powołanej ustawy – umożliwiającą przedłużenie stażu do 12 miesięcy dla bezrobotnych, którzy nie ukończyli 30. roku życia. W przypadku obu osób staże prowadzone były na stanowiskach o innej nazwie, lecz określony dla nich zakres czynności był podobny (np. dla K.Z. na stanowisku sekretarka medyczna zakres czynności obejmował: rejestrację pacjentów w systemie komputerowym, prowadzenie dokumentacji medycznej, archiwizację dokumentów i prowadzenie księgi korespondencyjnej, zaś na stanowisku rejestratorka medyczna: obsługę systemu komputerowego, archiwizację dokumentów, prowadzenie księgi korespondencyjnej oraz „umiejętność kontaktu z pacjentami”). W myśl § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie stażu, bezrobotny nie może odbywać ponownie stażu u tego samego organizatora na tym samym stanowisku pracy, na którym wcześniej odbywał staż. (dowód: akta kontroli str. 519-522, 568-571)

3.2.4.4. Według raportu z danych systemu *Syriusz*, w latach 2011-2013 osoby bezrobotne, zarejestrowane w PUP, odbywały staże u 430 organizatorów. Ośmiu z nich zorganizowało powyżej 10 staży (poszczególni organizatorzy zorganizowali od 11 do 17, łącznie 106 staży). Staże u tych organizatorów ukończyło 98 uczestników, z których 13 wyrejestrowano z rejestru bezrobotnych³² w okresie do 92 dni od zakończenia stażu. Efektywność tych staży³³ wyniosła od 0,0 % w Starostwie Powiatowym w Wysokiem Mazowieckiem do 30,8 % w Podlaskim Ośrodku Doradztwa Rolniczego.

Analiza obejmująca dwóch organizatorów, którzy zorganizowali największą ilość staży, tj. Komendę Powiatową Policji (17 staży) i Przedszkole Miejskie Nr 2 w Wysokiem Mazowieckiem (14 staży) wykazała, że w latach 2011-2013:

- w Komendzie Powiatowej Policji staże zakończyło 16 osób (w tym jedna skierowana w 2010 roku), z których żadna nie podjęła zatrudnienia w tej jednostce w ciągu trzech miesięcy po zakończeniu stażu, a u innych pracodawców zatrudniono cztery z tych osób (nie zostały ponownie zarejestrowane jako osoby bezrobotne),
- w Przedszkolu Miejskim Nr 2 staże zakończyło 13 osób (w tym cztery skierowane w 2010 roku), z których jedna podjęła zatrudnienie w tej jednostce w ciągu trzech miesięcy po zakończeniu stażu (od 1 listopada 2013 r. do 30 czerwca 2014 r.), zaś kolejną osobę zatrudniono w ramach prac interwencyjnych (od 18 lutego do 17 maja 2013 r.). (dowód: akta kontroli str. 572-574)

Zastępca Dyrektora PUP E. Skrzypczak wyjaśniła, że „ograniczona ilość przedsiębiorców funkcjonujących na obszarze poszczególnych gmin powoduje, że głównymi pracodawcami mogącymi tworzyć miejsca odbywania stażu są samorządy i jednostki organizacyjne gminy. [...] pracodawcy, do których na przestrzeni 2011-2013 r. kilkunastokrotnie kierowano osoby na staż to jednostki samorządu gminnego i powiatowego. Urząd nie rozpatrywał wniosków wymienionych organizatorów przez przyzmat organizacji kolejnych staży u danego

³¹ Okres stażu dwukrotnie przedłużano aneksami do umowy, z 4 września do 30 listopada, a następnie do 14 grudnia 2012 r., w związku z dysponowaniem przez PUP środkami finansowymi w projekcie – współfinansowanym ze środków UE, w ramach EFS – pn. „Moja szansa, moja przyszłość – wsparcie bezrobotnej młodzieży”, w ramach Poddziałania 6.1.1 POKL.

³² W celu podjęcia pracy lub podjęcia pozarolniczej działalności gospodarczej.

³³ Efektywność rozumiana jako relacja liczby staży u danego pracodawcy, po których uczestnik stażu został wyrejestrowany z rejestru bezrobotnych w celu podjęcia pracy lub pozarolniczej działalności gospodarczej (w okresie do 92 dni od zakończenia stażu) do liczby staży zakończonych u tego organizatora w okresie objętym kontrolą.

pracodawcy, ale w aspekcie możliwości aktywizacji osób bezrobotnych pozostających w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Osoby bezrobotne zgłaszały się do wymienionych pracodawców w poszukiwaniu możliwości zatrudnienia. Składane wnioski w sprawie organizacji stażu dotyczyły wskazania przez pracodawcę kandydatów, którzy pozostawali w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Główną przesłanką kierowania osób bezrobotnych także do pracodawców, którzy w niewielkim zakresie zatrudniają osoby po zakończeniu stażu jest stworzenie możliwości osobom młodym do zdobycia doświadczenia zawodowego, co w dłuższym okresie procentuje znalezieniem pracy.” Odnośnie przyczyn niskiej efektywności staży w przypadku tych organizatorów, zastępca Dyrektora PUP wyjaśniła, że spowodowana ona jest ograniczonymi etatami i ograniczonymi środkami finansowymi. (dowód: akta kontroli str. 603-609)

3.2.5. W okresie objętym kontrolą wystąpiło 96 przypadków ponownego zarejestrowania osób, które w ramach aktywizacji bezrobotnych podjęły działalność gospodarczą, na którą otrzymały dotację z PUP. Dotyczyło to 73 osób, które rozpoczęły taką działalność w latach 2009-2010 i 23 osób – w latach 2011-2013. Czternaście z tych osób zarejestrowano jako bezrobotne po upływie roku, lecz przed upływem roku i trzech miesięcy od rozpoczęcia działalności, a kolejne: 30 osób – do dwóch lat, 12 osób – do dwóch lat i trzech miesięcy, 17 osób – do trzech lat i 23 osoby po upływie trzech lat.

Analiza 10 z 14 osób, które ponownie zarejestrowano w terminie do roku i trzech miesięcy od rozpoczęcia działalności gospodarczej, wykazała, że:

- uczestnictwo tych osób (przekazano im łącznie 165,5 tys. zł dotacji) w tej formie aktywizacji zaliczono jako 100% efektywność zatrudnieniową z następnym dniem po dniu przekazania dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej (z tym dniem nastąpiło wyrejestrowanie z ewidencji osób bezrobotnych), tj. przed upływem okresu obowiązywania umowy (12 miesięcy),
- wszystkie osoby po okresie od 394 do 420 dni od rozpoczęcia działalności gospodarczej (tj. po okresie trwałości, wynoszącym 12 miesięcy) zaprzestały jej prowadzenia albo dokonały jej zawieszenia i zarejestrowały się w PUP jako osoby bezrobotne,
- we wszystkich analizowanych przypadkach przeprowadzono kontrole, które potwierdziły prowadzenie działalności gospodarczej i prawidłowe wykorzystanie dotacji,
- w PUP nie dysponowano wiedzą o przyczynach szybkiej rezygnacji z kontynuacji aktywizacji zawodowej,
- na koniec I półrocza 2014 roku cztery z objętych analizą osób były zarejestrowane jako bezrobotne (jedna z nich odbywała staż), a pozostałe zostały wyrejestrowane z powodu podjęcia zatrudnienia (cztery osoby), „z innych powodów” i niestawiennictwa na wezwanie PUP (po jednej osobie). (dowód: akta kontroli str. 575-580)

W 2013 roku w PUP przeprowadzono analizę efektywności przedmiotowej formy aktywizacji, obejmującą 384 osoby, którym w latach 2007-2011 udzielono dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Z analizy – opartej o dane PUP i wyniki badań ankietowych (odpowiedzi udzieliło około 30% ankietowanych) – wynikało, że przyczynami likwidacji lub zawieszenia działalności (przez 108 osób) były: brak zaopatrzenia na produkty i towary (40%), zbyt silna konkurencja i brak zleceń (36%), nieopłacalność działalności (18%), zbyt wysoki ZUS i koszty utrzymania (5%), zbyt niska wysokość dotacji (1%). Najwięcej (68%) osób zaprzestało prowadzenia działalności gospodarczej po dwóch latach, zaś 5% – po pięciu latach funkcjonowania. Ponad 2/3 ankietowanych (68%) odpowiedziało, że bez wsparcia finansowego PUP nie rozpoczęłoby prowadzenia własnej firmy, zaś pozostali nie uzależnili faktu samozatrudnienia od otrzymanej pomocy finansowej. (dowód: akta kontroli str. 581-584)

3.2.6. W okresie objętym kontrolą miało miejsce 67 przypadków ponownego zarejestrowania się osób korzystających z aktywizacji w formie wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy. Dotyczyło to ponownej rejestracji 54 osób, które zostały zatrudnione w latach 2009-2010 i 13 osób zatrudnionych w latach 2011-2013. Przy czym pięć z tych osób zarejestrowano jako bezrobotne jeszcze przed upływem trzech miesięcy od objęcia tą formą aktywizacji, pięć osób – w ciągu roku, 12 osób – do roku i trzech

miesiący, 13 osób – do dwóch lat, 14 osób – do dwóch lat i trzech miesięcy, dziewięć osób do trzech lat i dziewięć osób – po upływie trzech lat od ich zatrudnienia.

Analiza wszystkich pięciu przypadków osób, które zostały ponownie zarejestrowane w PUP w terminie do trzech miesięcy (od 28 do 60 dni) od rozpoczęcia przedmiotowej formy aktywizacji wykazała, że:

- uczestnictwo tych osób zaliczono jako 100 % efektywność zatrudnieniową z dniem zatrudnienia bezrobotnych na wyposażonym / doposażonym stanowisku pracy, tj. przed upływem dwuletniego okresu obowiązywania umowy,
- w czterech przypadkach doszło do rozwiązania umów o pracę za porozumieniem stron (na wniosek pracownika), zaś w jednym – przez pracodawcę bez wypowiedzenia (nieznane były przyczyny tak szybkiej rezygnacji z tej formy aktywizacji, chociaż umowy o pracę zawarto na 24 miesiące),
- na koniec I półrocza 2014 roku trzy z pięciu osób objętych analizą było zarejestrowanych jako bezrobotne (w międzyczasie jedna z nich odbyła staż i szkolenie, a kolejną zatrudniono w ramach prac interwencyjnych), zaś pozostałe osoby zostały wyrejestrowane z powodu podjęcia zatrudnienia i „z innych powodów”,
- w czterech przypadkach pracodawcy utrzymali wyposażone / doposażone stanowiska pracy, zatrudniając kolejnych bezrobotnych. Natomiast w jednym przypadku, pracodawca złożył wniosek o rozwiązanie umowy z PUP i proporcjonalny zwrot refundacji, gdyż nie był w stanie utrzymać stanowiska przez wymagany okres 24 miesięcy (zatrudniani kolejno dwaj bezrobotni wnoskowali o rozwiązanie umowy, a próby zatrudnienia innych okazały się bezskuteczne). Pracodawcy temu naliczono kwotę 6.753 zł do zwrotu (proporcjonalnie do ilości 290 dni pozostałych do utrzymania stanowiska pracy) i 1.287 zł odsetek (od dnia przekazania środków przez PUP), tj. łącznie 8.040 zł, którą decyzją Dyrektora PUP rozłożono na osiem rat. Po częściowej spłacie, kolejną decyzją z 18 czerwca 2014 r. – na wniosek motywowany trudną sytuacją finansową – pozostającą do spłaty kwotę 5.050 zł rozłożono na 10 rat.
(dowód: akta kontroli str. 575, 585-595)

3.2.7. W latach 2011-2013 wystąpiły 423 przypadki ponownej rejestracji jako bezrobotnych osób, które w latach 2009-2013 były zatrudnione w ramach prac interwencyjnych albo robót publicznych, w tym:

- 411 osób, które zostały skierowane do prac interwencyjnych i ponownie zarejestrowały się jako bezrobotni, z tego siedem osób po upływie do trzech miesięcy od rozpoczęcia tej formy aktywizacji, 222 osoby – do roku, 64 osoby – do roku i trzech miesięcy, 43 osoby – do dwóch lat, 45 osób – do dwóch lat i trzech miesięcy, 19 osób – do trzech lat i 11 osób – po ponad trzech latach,
- 12 osób, które zostały skierowane do robót publicznych i ponownie zostały zarejestrowane jako bezrobotne, z tego jedna osoba po upływie do trzech miesięcy od rozpoczęcia tej formy aktywizacji, 10 osób – do roku i jedna osoba – do roku i trzech miesięcy.

Analizą objęto pięć (z siedmiu w latach 2011-2013) przypadków ponownej rejestracji w terminie do trzech miesięcy od rozpoczęcia prac interwencyjnych oraz jednego takiego przypadku w zakresie osób skierowanych do robót publicznych. Wynika z niej, że:

- okresy, w jakich doszło do ponownego zarejestrowania osób korzystających z tych form aktywizacji jako bezrobotnych wynosiły od 56 do 91 dni,
- według dokumentacji znajdującej się w PUP, przyczyny ponownej rejestracji osób skierowanych do prac interwencyjnych były następujące: upływ okresu na jaki zawarto umowę i rozwiązanie umowy o pracę za wypowiedzeniem przez organizatora, który nie uzyskał zgody organu prowadzącego na kontynuowanie zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy (po dwa przypadki) oraz wypowiedzenie umowy przez osobę zatrudnioną w ramach prac interwencyjnych (jeden przypadek); rozwiązanie umowy o pracę w ramach robót publicznych (przez organizatora) nastąpiło z uwagi

na stwierdzoną – przez lekarza medycyny pracy – niezdolność do wykonywania pracy na zajmowanym stanowisku,

- trzy ze zbadanych sześciu przypadków zostało zakwalifikowanych jako forma efektywna zatrudnieniowo (w tym dwa przypadki, w których podjęcie zatrudnienia nastąpiło w ramach kolejnej formy aktywizacji – prac interwencyjnych)³⁴, zaś pozostałych trzech przypadków nie zaliczono jako efektywnych, gdyż nie doszło do zatrudnienia w okresie do trzech miesięcy od zakończenia prac interwencyjnych,
- 30 czerwca 2014 r. cztery z tych sześciu osób figurowało w ewidencji PUP jako bezrobotne, zaś pozostałe zostały wyrejestrowane z powodu zatrudnienia albo zgonu.
(dowód: akta kontroli str. 575, 596-599)

3.3. Metody monitorowania efektywności zatrudnieniowej wybranych form aktywizacji

Opis stanu faktycznego

Sposób monitorowania poszczególnych form aktywizacji w trakcie ich realizacji przedstawiono w pkt. 2.3.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Efektywność zatrudnieniowa przy realizacji staży, prac interwencyjnych, robót publicznych i szkoleń zawodowych monitorowana była przez trzy miesiące po zakończeniu danej formy. Wynikało to z zasad kwalifikowania tych form jako efektywnych w systemie *Syriusz*, do którego wprowadzano dane o zakończeniu realizacji form aktywizacji i ewentualnym zatrudnieniu osób z nich korzystających.

Po upływie tzw. okresu trwałości form aktywizacji bezrobotnych, PUP badał (w I połowie 2013 roku) jedynie efektywność udzielonych w latach 2007-2011 środków na podjęcie działalności gospodarczej. Wyniki badań w tym zakresie przedstawiono w pkt. 3.2.5. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. W ich podsumowaniu stwierdzono, że ta forma aktywizacji „*należy do jednej z bardziej efektywnych form wsparcia. Dzięki pomocy urzędu kilkaset osób wygrało z bezrobociem. Stworzyło miejsce pracy dla siebie, a czasem także dla innych*”.
(dowód: akta kontroli str. 581-584)

Według wyjaśnienia zastępcy Dyrektora PUP E. Skrzypczak, „*Dodatkowy monitoring dla innych form aktywizacji nie był prowadzony z uwagi na ograniczoną liczbę pracowników kluczowych w odniesieniu do realizowanych zadań ustawowych oraz zadań wynikających z pozyskiwania dodatkowych źródeł finansowania na aktywizację osób bezrobotnych i realizacji projektów konkursowych*”.
(dowód: akta kontroli str. 603-609)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że dobrą praktyką byłoby prowadzenie działań monitorujących efektywność poszczególnych form aktywizacji bezrobotnych również po upływie tzw. okresu trwałości tych form. Ich wyniki mogłyby być wykorzystywane przy planowaniu poszczególnych form aktywnego przeciwdziałania bezrobociu na kolejne lata, co w konsekwencji mogłoby mieć wpływ na poprawę skuteczności i efektywności stosowanych form aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych.

Ocena cząstkowa

Podejmowane przez PUP w latach 2011-2014 (do 31 marca) działania w zakresie aktywizacji zawodowej bezrobotnych nie zawsze przekładały się na oczekiwane rezultaty w zakresie skuteczności i efektywności wybranych form aktywizacji.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁵, wnosi o udzielanie jednorazowego wsparcia na podjęcie działalności gospodarczej z zachowaniem ustalonych w PUP kryteriów współfinansowania samozatrudnienia i tworzenia miejsc pracy.

³⁴ 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.

³⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK”.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Białystok, dnia 8 sierpnia 2014 r.

Kontroler
Stanisław Żukowski
główny specjalista kontroli państwowej

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR
Robert Skwarko

.....
podpis

.....
podpis