NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.005.03.2018
P/18/079

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

# I. Dane identyfikacyjne kontroli

*Numer i tytuł kontroli*

P/18/079 – Efektywność świadczenia usług rynku pracy

*Jednostka przeprowadzająca kontrolę*

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

*Kontrolerzy*

1. Andrzej Maciejski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/36/2018 z 28 lutego 2018 r.
2. Robert Elwertowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/35/2018 z 28 lutego 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1- 4)

*Jednostka kontrolowana*

Powiatowy Urząd Pracy w Radziejowie[1]

*Kierownik jednostki kontrolowanej*

Paweł Dąbrowski – Dyrektor PUP[2]

(dowód: akta kontroli str. 5-16)

***Ocena ogólna***

# II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie[3], mimo stwierdzonych nieprawidłowości, efektywność świadczenia przez PUP usług rynku pracy latach 2014-2017[4].

*Uzasadnienie oceny ogólnej*

W okresie objętym kontrolą stopa bezrobocia w powiecie radziejowskim spadła z 22,9% (przy 15,5% w województwie kujawsko-pomorskim i 11,4% w kraju) do 18,3% (przy 10,0% w województwie kujawsko-pomorskim i 6,6% w kraju). W latach tych liczba ofert pracy zarejestrowanych w PUP wzrosła z 2160 do 2328.

W Urzędzie realizowano obowiązek opracowywania analiz, w tym prowadzenia monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych oraz dokonywania ocen rynku pracy na potrzeby Powiatowej Rady Rynku Pracy i organów zatrudnienia, stosownie do art. 9 ust. 1 pkt 9 w związku z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy[5].

Kontrola dokumentacji 80 osób bezrobotnych wykazała, że w Urzędzie prawidłowo udzielano wsparcia w wybranych formach aktywizacji zawodowej dla bezrobotnych zakwalifikowanych do I i II profilu pomocy. Środki finansowe przyznawano zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi i powszechnie obowiązującymi przepisami, na wniosek osób bezrobotnych i pracodawców. Działania aktywizacyjne zastosowane przez PUP, w ramach badanej próby, skutkowały podjęciem pracy przez 55% osób aktywizowanych. Najwięcej osób skorzystało z bonu na zasiedlenie oraz ze środków na podjęcie działalności gospodarczej.

---

[1] Dalej: „PUP" lub „Urząd".
[2] Poprzednio w okresie od 05.03.2015 r. do 07.05.2017 r. Małgorzata Chłodzińska, w okresie wcześniejszym od 01.03.2012 r. do 28.02.2015 r. Paweł Dąbrowski.
[3] Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.
[4] Okres objęty kontrolą.
[5] Dz. U. z 2017r. poz.1065, ze zm., dalej: „ustawa o promocji zatrudnienia".

Według danych z systemu Syriusz[6], w latach 2013-2018 (do 13 marca) spośród osób bezrobotnych, które zakończyły aktywizację, do rejestru bezrobotnych przez ponad rok nie powróciło 337 osób. Najwięcej z nich stanowiły osoby, które korzystając z przyznanych przez PUP środków podjęły działalność gospodarczą (109 osób, tj. 32,3%).

Urząd co do zasady ustalał profil pomocy osobom bezrobotnym niezwłocznie po ich rejestracji. Zmiana profilu następowała zgodnie z warunkami określonymi w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego[7].

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- nierzetelnego sporządzenia Indywidulanego Planu Działania[8] dla 20 osób bezrobotnych o ustalonym profilu III. Dla osób tych zaplanowano działania aktywizacyjne możliwe do realizacji w ramach programu specjalnego lub Programu Aktywizacji i Integracji[9], których faktycznie PUP w latach 2014-2017 nie planował, nie inicjował i nie realizował;
- niezastosowania wobec 20 osób bezrobotnych z ustalonym profilem pomocy III żadnych działań aktywizacyjnych, o których mowa w art. 33 ust. 2c pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia;
- zwłoki (od 3 do 179 dni) w przygotowaniu IPD dla 11 spośród 79 osób[10] bezrobotnych objętych badaniem, czym naruszono art. 34a ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia;
- zwłoki[11] w ustaleniu profilu pomocy w jednym z 79 badanych przypadków, czym naruszono art. 33 ust. 2b ustawy o promocji zatrudnienia, zobowiązujący do ustalenia profilu pomocy niezwłocznie po rejestracji;
- niewskazywania w IPD planowanych terminów realizacji poszczególnych działań aktywizacyjnych we wszystkich 79 badanych przypadkach, czym naruszono art. 34a ust. 2 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia;
- niepodawania w zaświadczeniach o odbyciu stażu, wystawionych 11 bezrobotnym z ustalonym profilem II, wymaganych danych, o których mowa w § 10 ust. 2 w związku z § 5 ust. 1 pkt 5 i 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych[12], tj., m.in. imienia i nazwiska oraz stanowiska opiekuna bezrobotnego odbywającego staż.

Za nieprawidłowość uznano również niestosowanie przyjętych procedur kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem[13], w szczególności w zakresie: dokonania identyfikacji ryzyka, jego oceny i określenia metody przeciwdziałania ryzyku; planowania celów i zadań, a następnie informacji o wykonaniu planu za rok poprzedni. Dyrektor PUP nie uzyskał zapewnienia o stanie kontroli zarządczej w Urzędzie, ponieważ nie było jej monitorowania i oceny.

---

[6] System teleinformatyczny wspomagający w sposób kompleksowy realizację statutowych zadań powiatowych urzędów pracy.
[7] Dz. U. z.2014 r., poz. 631, dalej: „rozporządzenie w sprawie profilowania".
[8] Dalej: „IPD".
[9] Dalej: „PAI".
[10] Wygenerowano do badań kontrolnych z systemu Syriusz 80 osób bezrobotnych. Wśród tych osób w jednym przypadku osoba bezrobotna miała ustalony profil i IPD przez inny PUP.
[11] Ustalenie profilu nastąpiło 71 dni po dacie rejestracji.
[12] Dz. U. Nr 142, poz. 1160; dalej: „rozporządzenie w sprawie stażu".
[13] Zarządzeniem nr 16/2015 Dyrektora PUP z 31 sierpnia 2015 r.

# III. Opis ustalonego stanu faktycznego

## 1. Działania PUP związane z ustalaniem profilu pomocy oraz przygotowywaniem indywidualnych planów działania dla bezrobotnych

*Opis stanu faktycznego*

1.1. Urząd pozyskiwał informacje o lokalnym rynku pracy wykorzystując statystyki wytworzone w PUP (przede wszystkim sprawozdania miesięczne MPiPS-01 i MPiPS-02), dane z publikacji Głównego Urzędu Statystycznego oraz z opracowań Wydziału Badań i Analiz Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Toruniu. W latach 2014-2017 opracowywane były półroczne informacje oraz roczne raporty na temat zawodów deficytowych i nadwyżkowych. PUP uczestniczył też w badaniu pn. „Barometr zawodów", na podstawie którego opracowano krótkookresową (jednoroczną) prognozę sytuacji w zawodach dla powiatu radziejowskiego na lata 2016-2018. Ponadto na potrzeby posiedzeń Powiatowej Rady Rynku Pracy oraz Rady Powiatu, PUP opracowywał sprawozdania i analizy dotyczące sytuacji na lokalnym rynku pracy.

Nie stwierdzono przypadków, aby w opracowanych przez PUP analizach rynku pracy uwzględniano jedynie wybraną grupę pracodawców.

Urząd występując o środki z rezerwy Ministra Rodziny Pracy i Polityki Społecznej, za każdym razem dokonywał analizy lokalnego rynku pracy. W celu określenia zakresu potencjalnej współpracy urzędu z lokalnymi przedsiębiorcami oraz kierunków szkoleń dla bezrobotnych i poszukujących pracy w styczniu 2017 r. przeprowadzono badanie ankietowe potrzeb pracodawców. Wynik badania wykorzystywano do przygotowania analiz dotyczących zapotrzebowania pracodawców na określone formy wsparcia oferowane przez PUP.

W 2015 roku przeprowadzono badanie wśród beneficjentów PUP w Radziejowie, którzy w latach 2010-2013 otrzymali jednorazowe środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej. W raporcie z badania omówiono trendy i kierunki rozwoju firm powstałych dzięki dotacji PUP, plany inwestycyjne i kadrowe przedsiębiorstw oraz bariery utrudniające funkcjonowanie na rynku i korzystanie z różnorodnych form wsparcia. Przeanalizowano również motywacje przedsiębiorców, które skłoniły ich do podjęcia działalności gospodarczej, oraz zidentyfikowano powody ewentualnej likwidacji prowadzonej działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 234, 235, 244-252)

Dyrektor PUP wyjaśnił, że Urząd nie dysponuje wiedzą o liczbie osób aktywnych i biernych zawodowo[14] na terenie powiatu radziejowskiego. Wskazał, że dane publikowane przez GUS ograniczają się do wskaźników osiąganych na poziomie krajowym i wojewódzkim.

(dowód: akta kontroli str. 235)

Według danych PUP na terenie powiatu radziejowskiego w latach 2014-2017 r. wystąpiły m.in. następujące:

[14] Wg Badania Aktywności Zawodowej Ludności (BAEL) – są to osoby posiadające wyłącznie własne niezarobkowe źródło utrzymania lub pozostające na utrzymaniu innych osób. Dane te w zakresie poszczególnych województw są publikowane przez Urzędy Statystyczne.

- zawody deficytowe[15]: operatorzy wtryskarek, maszyn do prania, maszyn do produkcji wyrobów z tworzyw sztucznych; lakiernicy; tynkarze i pokrewni; mechanicy; monterzy gdzie indziej niesklasyfikowani; elektrycy budowlani i pokrewni; czyściciele pojazdów; kierowcy samochodów ciężarowych; pomocniczy robotnicy polowi; ogrodnicy; sprzedawcy na stacji paliw, agenci sprzedaży bezpośredniej; pracownicy call center; sekretarki; pracownicy ds. statystyki, finansów i ubezpieczeń; kierownicy ds. zarzadzania zasobami ludzkimi i ds. logistyki; opiekunowie osób starszych, opiekunowie dziecięcy. W okresie tym powtarzały się zawody opiekuna dziecięcego i sprzedawcy.

- zawody nadwyżkowe[16]: ślusarz, tokarz w metalu, ustawiacze i operatorzy obrabiarek do metali i pokrewni; operatorzy maszyn i urządzeń do produkcji wyrobów chemicznych, do produkcji wyrobów papierniczych; monterzy maszyn i urządzeń mechanicznych; technicy rolnicy, technicy budownictwa, technicy technologii żywności; robotnicy budowlani robót wykończeniowych i pokrewni gdzie indziej niesklasyfikowani; robotnicy drogowi; kucharze, fryzjerzy, praczki ręczne i prasowacze, krawcy, kuśnierze kapelusznicy i pokrewni; średni personel ochrony środowiska, medycyny pracy i bhp. W okresie tym najczęściej powtarzał się zawód operatora maszyn i urządzeń.

W badanym okresie PUP dysponował odpowiednio: 2160, 2118, 2245 oraz 2328 zgłoszeniami dotyczącymi wolnych miejsc pracy i aktywizacji zawodowej.

Oferty pracy zgłoszone w latach 2014-2017 dotyczyły najczęściej m.in. następujących zawodów: robotnik gospodarczy, technik prac biurowych, sprzedawca, kasjer, ślusarz, technik prac biurowych, sprzątaczka biurowa.

Stopa bezrobocia w powiecie radziejowskim wg stanu na koniec roku w latach 2014-2017 wynosiła odpowiednio: 22,9% (przy 15,5% w województwie kuj-pom. i 11,4% w kraju), 21,7% (przy 13,2% w województwie i 9,7% w kraju), 20,8% (przy 12,0% w województwie i 8,2% w kraju) oraz 18,3% (przy 10,0% w województwie i 6,6% w kraju);

Liczba bezrobotnych w ewidencji PUP wg stanu na koniec roku w latach 2014-2017 wynosiła odpowiednio: 3701 (o 14,1% mniej niż w 2013 r.), 3441 (o 7,0% mniej niż w roku poprzednim), 3279 (dalszy spadek o 4,7%) oraz 2878 (spadek do roku poprzedniego o 12,2%).

Najwyższe bezrobocie odnotowano w nw. przedziałach wiekowych:

- od 25 do 34 lat - w tej grupie liczba bezrobotnych wynosiła od 1049 osób (28,3%) w 2014 r. do 837 osób (29,1%) w 2017 r.,
- od 35 do 44 lat - w tej grupie liczba bezrobotnych wynosiła od 803 osób (21,7%) w 2014 r. do 650 osób (22,6%) w 2017 r.

Według kryterium wykształcenia najwyższe bezrobocie odnotowano wśród osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym - w tej grupie liczba bezrobotnych wynosiła od 1186 osób (32,0%) w 2014 r. do 924 osób (32,1%) w 2017 r.

[15] Tj. zawody, w przypadku których występował niedobór bezrobotnych w stosunku do dostępnych ofert pracy.
[16] Tj. zawody, w przypadku których występowała przewaga liczebna bezrobotnych nad dostępnymi ofertami pracy.

Mając na uwadze okres pozostawania bez pracy największą grupę stanowiły osoby bezrobotne przez ponad 24 miesiące - od 1205 osób (32,6%) w 2014 r. do 1074 osób (37,3%) w 2017 r.

Sprawozdania, informacje i analizy o lokalnym rynku powiatu radziejowskiego zostały opublikowane w stronie internetowej PUP[17].

(dowód: akta kontroli str. 604)

Osobą odpowiedzialną za pozyskiwanie, gromadzenie i przetwarzanie danych niezbędnych do opracowania analiz lokalnego rynku pracy był starszy inspektor powiatowy[18] w PUP.

(dowód: akta kontroli str. 603)

1.2. Urząd wykorzystywał wskaźniki zatrudnieniowe i kosztowe m.in. do występowania o środki rezerwy z Funduszu Pracy[19]. W latach 2014-2017 PUP złożył do Ministra[20] łącznie 27 wniosków o przyznanie dodatkowych środków na finasowanie działań aktywizacyjnych. Razem z rezerwy FP przyznano PUP kwotę 11 078,8 tys. zł. z czego zrealizowano 97,9%.

(dowód: akta kontroli str. 38, 44-46, 92-94,121-123, 173,183)

1.3. Opracowane przez PUP propozycje podziału środków FP na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w latach 2014-2017 zostały każdorazowo pozytywnie zaopiniowane przez Powiatową Radę Rynku Pracy[21].

(dowód: akta kontroli str. 253)

1.4. W latach 2014-2017 PUP przeznaczył na aktywizację osób bezrobotnych łącznie 43 329,2 tys. zł, tj. odpowiednio: w 2014 r. – 9 746,4 tys. zł, w 2015 r. – 9 262,5 tys. zł, w 2016 r. – 11 193,3 tys. zł, w 2017 r. – 13 127,0 tys. zł.

W ramach wydatkowanej kwoty aktywizacją objęto 6 373 osoby bezrobotne, tj. w 2014 r. – 1 382 osoby, w 2015 r. – 1 348 osób, w 2016 r. – 1 765 osób, w 2017 r. – 1 878 osób.

Najwięcej środków PUP przeznaczał na staż, z którego w latach 2014-2017 skorzystało 3 806 osób bezrobotnych, i tak:

- w 2014 r. zaplanowano 5 907,1 tys. zł z czego wydatkowano 5 867,7 tys. zł, co stanowiło 60,2% wydatkowanych środków na aktywizację zawodową bezrobotnych;
- w 2015 r. zaplanowano 5 439,6 tys. zł z czego wydatkowano 5 418,0 tys. zł, co stanowiło 58,5% wydatkowanych środków na aktywizację zawodową bezrobotnych;
- w 2016 r. zaplanowano 5 542,4 tys. zł z czego wydatkowano 5 359,8 tys. zł, co stanowiło 47,9% wydatkowanych środków na aktywizację zawodową bezrobotnych;

[17] Http://radziejow.praca.gov.pl/statystyki-i-analizy-urzedu; https://barometrzawodow.pl/kujawsko-pomorskie/plakaty.
[18] Zatrudniony w Dziale Administracyjno-Organizacyjnym PUP w latach 2014-2015, a w latach 2016-2017 w Dziale Ewidencji Świadczeń PUP.
[19] Dalej: „FP".
[20] Minister Pracy Rodziny Pracy i Polityki Społecznej.
[21] Do 27.05.2014 r. – Powiatowa Rada Zatrudnienia.

– w 2017 r. zaplanowano 5 414,9 tys. zł z czego wydatkowano 5 392,1 tys. zł, co stanowiło 41,1% wydatkowanych środków na aktywizację zawodową bezrobotnych.

Najmniej środków PUP przeznaczał na bon szkoleniowy, z którego w latach 2014-2017 skorzystało 19 osób bezrobotnych, i tak:

– w 2014 r. zaplanowano 31,5 tys. zł z czego wydatkowano 31,5 tys. zł, co stanowiło 0,3% wydatkowanych środków na aktywizację zawodową bezrobotnych;
– w 2015 r. zaplanowano 36,6 tys. zł z czego wydatkowano 36,6 tys. zł, co stanowiło 0,4% wydatkowanych środków na aktywizację zawodową bezrobotnych;
– w 2016 r. zaplanowano 11,1 tys. zł z czego wydatkowano 11,1 tys. zł, co stanowiło 0,1% wydatkowanych środków na aktywizację zawodową bezrobotnych;
– w 2017 r. nie zaplanowano i nie wydatkowano środków na tę formę aktywizacji.

W latach 2014-2017, w odniesieniu do nowych metod aktywizacji najwięcej środków, tj. 835,5 tys. zł[22] PUP przeznaczył na bon na zasiedlenie (z tej formy aktywizacji skorzystały 155 osoby), natomiast najmniej środków, tj. 79,2 tys. zł[23] przeznaczono na bon szkoleniowy (z tej formy aktywizacji skorzystało 19 osób).

(dowód: akta kontroli str. 44, 92,178, 212)

Dyrektor PUP wskazał, że środki finansowe z FP w skali roku zabezpieczały potrzeby rynku pracy, jednak kwota przyznawana wg. algorytmu[24] była zbyt niska. Problemem był również fakt, że rezerwy przyznawane były najczęściej w drugiej połowie roku, przez co PUP nie był w stanie w pełni zastosować danej formy lub generował zobowiązania finansowe na przyszły rok, co z kolei uszczuplało przyszłoroczną kwotę przyznawaną wg algorytmu.

(dowód: akta kontroli str. 236)

Największe rozbieżności pomiędzy zapotrzebowaniem środków na aktywizację zawodową bezrobotnych a ich realizacją wystąpiły w latach 2015-2016 i dotyczyły bonu zatrudnieniowego oraz bonu stażowego. I tak:

– zapotrzebowanie na bon zatrudnieniowy w latach 2015-2016 ustalono w każdym roku po 100,0 tys. zł, przy czym w latach tych nie poniesiono wydatków na ww. formę aktywizacji;
– zapotrzebowanie na bon stażowy w 2015 r. stanowiło kwotę 800,0 tys. zł, a wydatki w tej formie wyniosły 84,6 tys. zł, tj. 10,6%; natomiast na 2016 r. – 200,0 tys. zł, z czego wydatkowano 9,1 tys. zł, tj. 4,6%.

[22] W 2014 r. – 128,8 tys. zł (1,3% wydatkowanych środków na aktywizację zawodową bezrobotnych), w 2015 r. – 211,7 tys. zł (2,3% wydatkowanych środków na aktywizację zawodową bezrobotnych), w 2016 r. – 230,0 tys. zł (2,1% wydatkowanych środków na aktywizację zawodową bezrobotnych), 2017 r. – 265,0 tys. zł (2,0% wydatkowanych środków na aktywizację zawodową bezrobotnych).

[23] W 2014 r. – 31,5 tys. zł (0,3% wydatkowanych środków na aktywizację zawodową bezrobotnych), w 2015 r. – 36,6 tys. zł (0,4% wydatkowanych środków na aktywizację zawodową bezrobotnych), w 2016 r. – 11,1 tys. zł (0,1% wydatkowanych środków na aktywizację zawodową bezrobotnych), 2017 r. – nie wydatkowano środków.

[24] Ustalany zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2014 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie (Dz.U z 2014r. poz.1294).

Dyrektor PUP podał, że zapotrzebowanie na środki finansowe z reguły jest najwyższe na początku danego roku. W tym czasie PUP dysponuje tylko środkami FP z tzw. algorytmu. Podział algorytmu jest dokonany z uwzględnieniem zobowiązań z roku poprzedniego oraz zapotrzebowania pracodawców, samorządów i samych bezrobotnych. Skalę zainteresowania poszczególnymi formami wsparcia określa liczba składanych wniosków przez pracodawców i bezrobotnych podczas ogłaszanych naborów.

W latach 2014-2017 PUP nie zaplanował i nie wydatkował żadnych środków finansowych na następujące formy aktywizacji: grant na telepracę, pożyczki z FP na utrzymanie stanowiska pracy dla bezrobotnego, pożyczki z FP na podjęcie działalności gospodarczej, refundacja składek bezrobotnych do 30 roku życia[25] na podstawie art. 60c ustawy o promocji zatrudnienia[26].

(dowód: akta kontroli str. 44, 92,178, 212, 236)

Dyrektor PUP wyjaśnił, że brak zaplanowania środków na ww. formy aktywizacji wynikał z zapotrzebowania lokalnego rynku pracy. Pod uwagę brano również adekwatność poszczególnych form aktywizacji zawodowej do potrzeb osób bezrobotnych.

(dowód: akta kontroli str. 38-39)

1.5. Dyrektor PUP wskazał, że podstawową barierą utrudniającą wykorzystanie nowych form aktywizacji były przede wszystkim uwarunkowania lokalnego rynku pracy, tj. znikome uprzemysłowienie (mała liczba przedsiębiorstw produkujących na dużą skalę oraz mała liczba przedsiębiorstw zatrudniających pow. 250 osób) - teren typowo rolniczy, występowanie mikro przedsiębiorstw działających głównie w handlu i branży budowlanej, jak również niewielkie zainteresowanie tymi formami wsparcia ze strony osób bezrobotnych oraz ograniczone środki na aktywizację zawodową osób bezrobotnych.

(dowód: akta kontroli str. 39)

1.6. W latach 2014-2017 zatrudnienie w PUP wyniosło odpowiednio: 32,5 etatów (36 osób), 32,5 etatów (35 osób), 32,5 etatów (37 osób) i 33,5 etatów (38 osób). W latach tych nastąpił spadek liczby pośredników pracy z 5 do 4 osób, wzrost liczby doradców zawodowych z 4 do 6 osób i liczby specjalistów ds. programów z jednej do 3 osób.

W latach objętych kontrolą zwiększyło się zatrudnienie na stanowiskach doradcy klienta. Wynosiło ono odpowiednio:

- w 2014 r. - 10 etatów[27] (10 osób), co stanowiło 30,8% ogółem zatrudnionych w PUP (w przeliczeniu na etaty);
- w 2015 r. - 12 etatów[28] (13 osób), co stanowiło 36,9% ogółem zatrudnionych w PUP (w przeliczeniu na etaty);

[25] Dalej: „r.ż."

[26] Według danych PUP planowano i wydatkowano środki finansowe na refundację składek bezrobotnych do 30 roku życia na podstawie art.150f ustawy o promocji zatrudnienia, które PUP kwalifikował jako „pozostałe formy aktywizacji".

[27] Pięć etatów pośredników pracy, jeden etat realizujący zadania EURES, dwa etaty doradców zawodowych, jeden etat specjalisty ds. rozwoju, jeden etat specjalista ds. programów.

[28] Pięć etatów pośredników pracy, jeden etat realizujący zadania EURES, trzy etaty doradców zawodowych, jeden etat specjalisty ds. rozwoju, jeden etat specjalista ds. programów, jeden etat specjalista ds. programów stażysta.

- w 2016 r. - 15 etatów[29] (15 osób), co stanowiło 46,2% ogółem zatrudnionych w PUP (w przeliczeniu na etaty);
- w 2017 r. - 15 etatów[30] (15 osób), co stanowiło 44,8% ogółem zatrudnionych w PUP (w przeliczeniu na etaty).

(dowód: akta kontroli str. 42-43)

Liczba doradców klienta w PUP wyniosła w 2014 r. 4 osoby, a w latach 2015-2017 – 3 osoby i była wyższa od minimalnej, wymaganej przepisami[31] o odpowiednio: 6, 10, 12 i 12 osób.

(dowód: akta kontroli str. 42, 293)

W latach 2014-2017 średni okres oczekiwania osób bezrobotnych objętych próbą badawczą na spotkanie z doradcą klienta wynosił 16 dni. Doradca klienta dziennie[32] obsługiwał 18 osób. Spotkanie z doradcą trwało średnio 10 minut[33].

(dowód: akta kontroli str. 260-264, 635, 715)

Liczba osób bezrobotnych przypadająca na jednego pracownika pełniącego funkcję doradcy klienta[34] (w przeliczeniu na pełne etaty) zmniejszała się w poszczególnych latach i wynosiła: w 2014 r. - 352 osoby; w 2015 r. – 287 osób; w 2016 r. - 273 osoby; w 2017 r. - 262 osoby. Pomimo tego w latach 2014-2017 średni czas poświęcony przez doradcę klienta na spotkanie z osobą bezrobotną uległ zmniejszeniu z 12 do 9 minut.

(dowód: akta kontroli str. 42-43, 732)

W powyższym zakresie Dyrektor PUP podał, że:
- nie wszyscy doradcy klienta obsługiwali osoby bezrobotne, np. w latach 2015-2016 dwóch doradców klienta pełniło funkcję doradcy klienta instytucjonalnego;
- wykazywana w sprawozdawczości liczba osób zarejestrowanych bezrobotnych nie uwzględniała osób odbywających staż i korzystających ze szkoleń, a osoby te, przez cały okres korzystania z ww. form były objęte IPD oraz w sposób bieżący były obsługiwane m.in. przez doradców klienta;
- doradcy klienta nabyli większego doświadczenia w obsłudze systemu Syriusz w zakresie sporządzania profilu i IPD, stąd krótszy czas obsługi osoby bezrobotnej;
- poza obsługą bezrobotnych doradcy klienta byli obciążeni wieloma innymi zadaniami.

(dowód: akta kontroli str. 725-730)

1.7. Liczba osób bezrobotnych z ustalonym profilem w latach objętych badaniem wyniosła:

---

[29] Pięć etatów pośredników pracy, jeden etat realizujący zadania EURES, jeden etat pośrednik pracy stażysta, trzy etaty doradców zawodowych, jeden etat doradca zawodowy stażysta, jeden etat specjalisty ds. rozwoju, jeden etat specjalista ds. programów, dwa etaty specjalista ds. programów stażysta.

[30] Cztery etaty pośredników pracy, jeden etat realizujący zadania EURES, sześć etatów doradców zawodowych, jeden etat specjalisty ds. rozwoju, trzy etaty specjalista ds. programów.

[31] Paragraf 86 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy I Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy (Dz.U. z 2014 r. poz. 667).

[32] Dzienna średnia liczba osób bezrobotnych obsłużonych przez doradców klienta zatrudnionych na pełnym etacie w latach 2014-2017.

[33] Dzienny średni czas spotkania doradcy klienta zatrudnionego na pełnym etacie z osobą bezrobotną w latach 2014-2017.

[34] Bez osób pozostających na urlopach wychowawczych, macierzyńskich, innych.

- w 2014 r. - 59 osób z I profilem (1,6% zarejestrowanych bezrobotnych[35]), 2 974 osoby z II profilem (78,3%), 3 797 osób z III profilem (15,2%);
- w 2015 r. - 17 osób z I profilem (0,6%), 2 811 osób z II profilem (81,7%), 535 osób z III profilem (15,6%);
- w 2016 r. – 28 osób z I profilem (0,9%), 2 670 osób z II profilem (81,4%), 474 osoby z III profilem (14,5%);
- w 2017 r. – 12 osób z I profilem (0,4%), 2 278 osób z II profilem (79,2%), 469 osób z III profilem (16,3%).

W latach 2014-2017 największy odsetek osób bezrobotnych (od 78,3% do 81,7%) stanowiły osoby bezrobotne z ustalonym profilem II.

(dowód: akta kontroli str. 254)

W ocenie Dyrektora PUP, pytania znajdujące się w Kwestionariuszu do profilowania pomocy[36] nie pozwały na indywidualne podejście do bezrobotnego i ustalenie profilu pomocy zgodnie z jego kompetencjami i oczekiwaniami. Bezrobotny nie był oswojony z nową sytuacją, często nie odpowiadał zgodnie z prawdą i własnymi odczuciami w obawie przed ewentualnymi konsekwencjami.

(dowód: akta kontroli str. 40)

Dyrektor PUP wskazał, że w celu określenia gotowości osób bezrobotnych do podjęcia pracy lub oddalenia od rynku pracy zadawane były pytania tylko zawarte w kwestionariuszu do profilowania. W przypadku gdy osoba bezrobotna miała problemy ze zrozumieniem sensu pytania, doradca klienta pomagał udzielając dodatkowych objaśnień lub zadawał bezrobotnemu dodatkowe pytania. Doradca klienta nie odczytywał możliwych odpowiedzi na zadane pytanie lecz ukierunkowywał myślenie osoby bezrobotnej w celu pozyskania odpowiedzi. Pytania przewidziane w kwestionariuszu oraz sugerowane odpowiedzi sprawiały problemy/wątpliwości interpretacyjne. Podał, że osoby bezrobotne pod wpływem emocji i stresu często odpowiadały niezgodnie z pogrzebami w danym momencie. Na etapie profilowania bezrobotni nie byli pytani o formy aktywizacji z jakich chcieliby skorzystać. Preferencje bezrobotnych nie były uwzględniane przy określaniu profilu pomocy. Określenie profilu narzucało formy aktywizacji z jakich korzystać mogli bezrobotni.

(dowód: akta kontroli str. 505-506)

Badaniem kontrolnym objęto próbę losowo wybranych 80 osób bezrobotnych[37] występujących w rejestrze bezrobotnych w latach 2014-2017.

W badanej próbie PUP ustalał profil osobom bezrobotnym[38] w terminie nieprzekraczającym 20 dni, z wyjątkiem jednego przypadku, w którym profil ustalono w terminie 71 dni[39].

(dowód: akta kontroli str. 260-264)

---

[35] Liczba osób bezrobotnych nie odpowiadała liczbie osób bezrobotnych o ustalonym profilu z uwagi na przypadki rejestracji pod koniec roku bez ustalonego profilu pomocy.

[36] Kwestionariusz do profilowania pomocy dla osób bezrobotnych, w oparciu o który prowadzona jest rozmowa z osobą bezrobotną. Zintegrowany jest on z systemem teleinformatycznym wykorzystywanym przez wszystkie PUP (Syriusz).

[37] Tj.: 40 osób, dla których ustalono II profil; 20 osób, dla których ustalono I profil; 20 osób, dla których ustalono III profil. Wśród tych osób w jednym przypadku osoba bezrobotna miała ustalony profil i IPD przez inny PUP.

[38] Dot. osób bezrobotnych zarejestrowanym po wejściu w życie nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia

[39] Por. część wystąpienia dot. ustalonych nieprawidłowości.

Dla wszystkich osób objętych badaniem, zarejestrowanych przed wejściem w życie nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia, PUP ustalił profil pomocy do końca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 260-264)

Według wyjaśnień Dyrektora PUP w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki niewyrażenia przez osoby bezrobotne zgody na ustalenie profilu.

(dowód: akta kontroli str. 40)

Bezrobotny miał możliwość zmiany profilu przed sporządzeniem IPD oraz w trakcie jego realizacji. Urząd opracował formularz wniosku o zmianę profilu.

(dowód: akta kontroli str. 237, 260-264)

PUP informował osoby bezrobotne, jakimi formami pomocy mogą zostać objęte w ramach ustalonego profilu. Osoby bezrobotne składały pisemne oświadczenie o zapoznaniu się z IPD i przyjęciem go do realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 265-290)

Dyrektor PUP wskazał, że w przypadku gdy bezrobotny był zainteresowany formą nieuwzględnioną w ramach danego profilu pomocy, to występował z wnioskiem o ponowne ustalenie profilu. Najczęściej zmiana sytuacji dotyczyła dotychczasowej oraz aktualnej gotowości do współpracy z PUP.

(dowód: akta kontroli str. 40, 237)

Z badania ankietowego[40] przeprowadzonego przez NIK wśród osób bezrobotnych wynikało, że 51% z nich byłaby zainteresowana uczestnictwem w innej formie aktywizacji, niż zaproponowana przez PUP. Najczęściej wymienianymi formami aktywizacji były szkolenie (31,1%) i staż (26,7%). Ankietowani nie zgłaszali skarg.

(dowód: akta kontroli str. 294-504)

1.8. Na podstawie analizy próby 10 osób[41], w przypadku których nastąpiła zmiana profilu stwierdzono, że zmiana ta następowała każdorazowo na wniosek osoby bezrobotnej.
Przyczyną ustalenia nowego profilu pomocy była zmiana sytuacji bezrobotnego, w trakcie realizacji działań przewidzianych w ramach IPD, uznana przez PUP jako zasadna.

(dowód: akta kontroli str. 605-625, 714)

1.9. W poszczególnych latach objętych kontrolą liczba wniosków o ponowne ustalenie profilu pomocy kształtowała się następująco: w 2014 r. - sześć wniosków; w 2015 r. - 19 wniosków; w 2016 r. - 38 wniosków; w 2017 r. - 31 wniosków.

Dyrektor PUP wyjaśnił, że wszystkie wnioski zostały uwzględnione, ponieważ istniały ku temu przesłanki.

(dowód: akta kontroli str. 40)

[40] Baniem ankietowym objęto 42 osoby.
[41] Dolosowano do próby siedem osób u których nastąpiła zmiana profilu.

W badanej próbie 10 osób siedem przypadków dotyczyło zmiany profilu z III na II, dwa przypadki – zmiany profilu z I na II, w jednym przypadku – zmiany profilu z II na III.

Osoby bezrobotne uzasadniały swój wniosek m.in.: gotowością do dostosowania do wymagań rynku pracy, dyspozycyjnością i zaangażowaniem w samodzielne poszukiwanie pracy. W dwóch przypadkach podstawową przyczyną uzasadniającą zmianę profilu I na II była większa dyspozycyjność tych osób do wymagań rynku pracy. Natomiast w jednym przypadku zmiana profilu II na III wynikała z oddalenia się bezrobotnego od rynku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 605-626, 714)

Dyrektor PUP podał, że w okresie objętym kontrolą nie było przypadku odmowy zmiany profilu przez PUP.

(dowód: akta kontroli str. 40)

1.10. Dyrektor PUP wskazał, że podczas ustalania profilu, osoby bezrobotne często mają problem ze zrozumieniem sensu zadawanego pytania, w konsekwencji czego nie są w stanie udzielić precyzyjnej odpowiedzi. W jego ocenie ustalanie profilu ogranicza dostęp do form pomocy, a odpowiedzi wynikają często z dyspozycji psychofizycznej danej osoby. Ustalany profil nie jest dostosowany do realiów lokalnych rynków pracy. Często młode osoby wykazują się dużą aktywnością zawodową, jednakże brak ofert pracy niesubsydiowanej ogranicza im możliwość zatrudnienia.

Ponadto w opinii Dyrektora PUP profilowanie nie wpłynęło na jakość i skuteczność świadczenia pomocy osobom bezrobotnym oraz ograniczyło dostęp do form aktywizacji, szczególnie w profilu III. Jako przykład wskazał, że urząd pracy jest zobowiązany do aktywizacji zawodowej dłużników alimentacyjnych, a w przypadku określonego III profilu pomocy, dłużnikowi alimentacyjnemu nie może zostać przedstawiona propozycja pracy lub inna forma aktywizacji zawodowej.

Dyrektor PUP podał, że najczęstszym problemem jakie napotkał PUP, w związku z profilowaniem, była mało czytelna forma pytań kierowanych do bezrobotnych, w następstwie czego mieli oni problemy z udzieleniem odpowiedzi na zadane pytania.
Zdaniem Dyrektora PUP w celu usprawnienia profilowania należałoby zmienić formę niektórych pytań w taki sposób, aby były one bardziej czytelne i zrozumiałe dla bezrobotnego. Odpowiednia modyfikacja pytań zawartych w kwestionariuszu profilowania pozwoliłaby na udzielanie odpowiedzi odzwierciedlających indywidualną sytuację bezrobotnego.

(dowód: akta kontroli str. 40-41)

1.11. Liczba osób realizujących IPD[42], w poszczególnych latach objętych kontrolą wyniosła[43]: w 2014 r. - 3 626 osób; w 2015 r. - 4 375 osób; w 2016 r. - 3 772 osoby; w 2017 r. - 3 160 osób.

[42] Tj., zgodnie z danymi zawartymi w sprawozdaniach o rynku pracy MRiPS-01, liczba osób realizujących IPD wg stanu na koniec miesiąca sprawozdawczego w poszczególnych latach.
[43] Http://radziejow.praca.gov.pl/statystyki-i-analizy-urzedu.

Na podstawie analizy IPD sporządzonych dla 79 osób bezrobotnych stwierdzono, że zawierały one elementy określone w art. 34a ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia, za wyjątkiem planowanego terminu działań aktywizacyjnych[44].

(dowód: akta kontroli str. 265-290, 636-713)

W 68 na 79 badanych przypadków PUP przygotowywał IPD dla osób bezrobotnych w terminach zgodnych z ustawą o promocji zatrudnienia. W pozostałych 11 przypadkach Urząd przekroczył ustawowy termin na ustalenie profilu[45].

(dowód: akta kontroli str. 260-264)

Badane IPD opracowane dla osób bezrobotnych z ustalonym profilem I i II były zindywidualizowane pod kątem dostępnych usług i instrumentów rynku pracy przy uwzględnieniu kompetencji i możliwości[46] bezrobotnego. W przypadku IPD dla osób bezrobotnych z ustalonym profilem III stwierdzono, że zawarto w nich formy aktywizacji dostępne w ramach programów specjalnych i PAI, których PUP nie realizował[47].

(dowód: akta kontroli str. 265-290)

Dla badanej próby, w systemie Syriusz zawarte były dane na temat kwalifikacji, umiejętności oraz oczekiwań osób bezrobotnych dotyczących rodzaju pracy, którą chcieliby podjąć. Dane te były pozyskiwane od osób bezrobotnych na etapie rejestracji.

(dowód: akta kontroli str. 627)

Dyrektor PUP wskazał, że przy sporządzaniu IPD bezrobotni określali formy, którymi są zainteresowani zgodnie z ustalonym profilem pomocy. Ze względu na trudny rynek pracy w powiecie osoby bezrobotne wykazywały zainteresowanie większością form aktywizacji przewidzianych w ustawie o promocji zatrudnienia. Podał, że w przypadkach, w których osoby bezrobotne wykazywały zainteresowanie innymi formami pomocy, niż przewidziane w opracowanym dla nich IPD, wówczas IPD podlegało odpowiedniej modyfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 237)

W badanej próbie, na podstawie analizy informacji odnotowywanych w systemie Syriusz stwierdzono, że Urząd kontaktował się z osobami bezrobotnymi telefonicznie oraz osobiście co najmniej raz na 60 dni w okresie realizacji IPD.

(dowód: akta kontroli str. 627-632)

Z systemu Syriusz wynikało, że przedmiotem rozmów i spotkań pracownika PUP, w ramach obowiązku kontaktowania się z osobami bezrobotnymi, było m.in.: analiza aktywności i działań podjętych przez bezrobotnego, indywidualne porady zawodowe, monitorowanie sytuacji klienta oraz działania związane z przyznaniem poszczególnych form aktywizacji zawodowej.

(dowód: akta kontroli str. 260-264, 627)

---

[44] Por. część wystąpienia dot. ustalonych nieprawidłowości.
[45] Por. część wystąpienia dot. ustalonych nieprawidłowości.
[46] Określenie „możliwości" oznacza uwarunkowania dotyczące bezrobotnego, inne niż kompetencje, zgłoszone przez niego podczas wywiadu (np. choroby, niepełnosprawność).
[47] Por. część wystąpienia dot. ustalonych nieprawidłowości.

Dla badanej próby, w przypadku realizacji przez osoby bezrobotne bonu stażowego, PUP kontaktował się z pracodawcą co najmniej raz na 60 dni.

(dowód: akta kontroli str. 583-585)

Przedmiotem rozmów pracownika PUP z pracodawcami było m.in. omówienie realizacji programu stażu oraz monitorowanie wywiązywania się stażysty z jego obowiązków. Realizację tego obowiązku dokumentowano protokołem kontroli, lub notatką służbową.

(dowód: akta kontroli str. 555-556, 583-585)

Urząd udzielał pomocy osobom bezrobotnym przez okres zgodny z określonym w § 7 rozporządzenia w sprawie profilowania[48].

Dla 20[49] spośród 79 osób bezrobotnych objętych próbą badawczą PUP ustalił ponownie profil pomocy oraz IPD. Dotyczyło to przypadków, w których nie udało się doprowadzić osób bezrobotnych do podjęcia pracy w okresie realizacji IPD.

(dowód: akta kontroli str. 260-264)

W 12 spośród 20 ww. przypadków nowe IPD różniło się od pierwotnego zakresem form aktywizacji zawodowej, co było związane ze zmianą profilu. W siedmiu przypadkach IPD nie zmienił się, gdyż nie zmieniła się sytuacja bezrobotnego. W jednym przypadku nie sporządzono kolejnego IPD, ponieważ osoba bezrobotna podjęła pracę i utraciła status osoby bezrobotnej w okresie do 60 dni od ponownego ustalenia profilu.

(dowód: akta kontroli str. 260-264)

W badanej próbie 79 osób bezrobotnych wystąpiły trzy przypadki zmiany profilu pomocy w trakcie realizacji IPD. Wszystkie przypadki dotyczyły zmiany na wniosek osoby bezrobotnej. W dwóch przypadkach była to zmiana z profilu I na II, natomiast w jednym przypadku z profilu III na II.

(dowód: akta kontroli str. 260-264)

W 79 analizowanych sprawach wystąpiło pięć przypadków, w których nastąpiło przerwanie realizacji IPD z powodu utraty statusu osoby bezrobotnej (m.in., z uwagi na: odmowę przyjęcia propozycji pracy, zmianę miejsca zamieszkania czy też podjęcie nauki w systemie dziennym). Natomiast w 38 przypadkach nastąpiło ukończenie IPD w wyniku podjęcia pracy (6 osób podjęło pracę z własnej inicjatywy, 14 osób podjęło działalności gospodarczą po uzyskaniu środków z PUP, 18 osób podjęło zatrudnienie w ramach bonu na zasiedlenie).

(dowód: akta kontroli str. 260-264)

[48] W okresie realizacji IPD: 180 dni dla profilu pomocy I; 540 dni dla profilu pomocy II; 720 dni dla profilu pomocy III.
[49] Dotyczyło to osób bezrobotnych z ustalonym profilem pomocy I (w ośmiu przypadkach) oraz III (w 12 przypadkach).

*Ustalone nieprawidłowości*

W działalności PUP w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. We wszystkich 20 badanych przypadkach dotyczących osób bezrobotnych o ustalonym profilu III nierzetelnie sporządzono IPD. PUP ujmował w IPD dla tych osób działania aktywizacyjne możliwe do realizacji w ramach programu specjalnego lub Programu Aktywizacja i Integracja (PAI), których faktycznie nie planował i nie realizował. Było to niezgodne z art. 34a ust. 2 pkt. 1 ustawy o promocji zatrudnienia, zgodnie z którym indywidualny plan działania zawiera w szczególności działania możliwe do zastosowania przez urząd pracy w ramach pomocy określonej w ustawie.

Dyrektor PUP wyjaśnił, że osoby z ustalonym profilem pomocy III mają wpisywane w IPD działania aktywizacyjne realizowane w ramach programu specjalnego oraz PAI, ponieważ w ciągu całego okresu realizacji IPD istnieje szansa, że niniejsze programy będą realizowane.

(dowód: akta kontroli str. 265-290, 512-514, 592)

NIK zauważa, że w latach 2014-2018 (do 20 kwietnia), tj. w okresie realizacji IPD dla ww. 20 osób bezrobotnych, PUP nie planował i nie realizował programów specjalnych oraz PAI.

2. W 11 spośród 79 badanych przypadków przekroczono termin 60 dni na ustalenie IPD[50], czym naruszono art. 34a ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia. We wszystkich tych przypadkach osobom bezrobotnym ustalono profil w II połowie 2014 r.

Dyrektor PUP wyjaśnił, że stwierdzone nieprawidłowości wynikają z faktu, że na początku wdrażania tych działań nie były doprecyzowane przepisy i zasady postępowania, w związku z czym zdarzały się takie błędy.

(dowód: akta kontroli str. 260-264, 512-514, 593)

3. W jednym z 79 badanych przypadków ustalenie profilu pomocy dla bezrobotnego nie nastąpiło niezwłocznie po jego rejestracji w Urzędzie[51]. Stanowiło to naruszenie art. 33 ust. 2b ustawy o promocji zatrudnienia, który profil pomocy dla osoby bezrobotnej nakazuje ustalić niezwłocznie po rejestracji.

Dyrektor PUP wyjaśnił, że stwierdzone nieprawidłowości wynikają z faktu oddelegowania doradcy klienta do innych zadań. Obsługa osób w dniu ustalenia profilu pełniona była przez inną osobę, która potwierdziła jedynie gotowość do podjęcia pracy osoby bezrobotnej w systemie Syriusz. Profilowanie osoby bezrobotnej odbyło się na kolejnej wizycie.

(dowód: akta kontroli str. 260, 512-514, 593)

4. We wszystkich 79 analizowanych przypadkach podczas sporządzania IPD nie wpisywano planowanych terminów realizacji poszczególnych działań. Tym samym ww. IPD nie spełniały wymogu określonego w art. 34a ust. 2 pkt. 3 ustawy o promocji zatrudnienia.

[50] Termin ustalenia IPD wyniósł od 63 do 239 dni.
[51] Profil pomocy został ustalony 71 dni po rejestracji.

Dyrektor PUP wyjaśnił m.in., że stwierdzone nieprawidłowości wynikają z faktu braku, z odpowiednio dużym wyprzedzeniem, informacji o terminach posiadania środków na realizację poszczególnych działań aktywizacyjnych.

Izba zauważa, że określenie planowanych terminów realizacji działań, o których mowa w art. 34a ust. 2 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia, dotyczy nie tylko działań związanych z realizacją aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu zależnych od otrzymania środków finansowych na ten cel, lecz również zadań do samodzielnej realizacji przez bezrobotnego oraz innych działań ze strony urzędu, na które nie są przekazywane oddzielne środki finansowe.

(dowód: akta kontroli str. 265-290, 512-514, 593, 636-713)

*Uwaga dotycząca badanej działalności*

W 2015 r. zadania doradcy klienta wykonywała w PUP jedna osoba zatrudniona w stopniu stażysty, a w 2016 r. - cztery takie osoby[52]. Zgodnie z art. 91 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia, funkcję doradcy klienta mogą pełnić jedynie osoby wymienione w art. 91 ust. 1 pkt. 1-4, tj. pośrednicy pracy, doradcy zawodowi, specjaliści do spraw rozwoju zawodowego i specjaliści ds. programów.

Dyrektor PUP odnosząc się do powyższego przedstawił kierunkowe wytyczne Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z maja 2014 r., które dopuszczały zatrudnienie ww. osób na stanowiskach doradcy klienta.

(dowód: akta kontroli str. 42-43, 240-243, 734-748)

**Ocena cząstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność PUP w badanym obszarze.

## 2. Udzielanie wsparcia bezrobotnym w ramach działań określonych w indywidualnych planach działania.

*Opis stanu faktycznego*

2.1. Na podstawie wybranej próby IPD dla osób bezrobotnych[53] ustalono, że zaproponowane w IPD formy pomocy były zgodne z ustalonym I i II profilem bezrobotnego.

W wyniku badania IPD dla 20 osób bezrobotnych z ustalonym I profilem pomocy stwierdzono, że cztery osoby skorzystały z jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej:

- sprawa nr 25/JS/2014 – bezrobotny złożył wniosek z 5 grudnia 2014 r. o przyznanie jednorazowych środków na działalność gospodarczą ze środków Funduszu Pracy, umowa została zawarta 29 grudnia 2014 r., natomiast profil I oraz IPD ustalono 28 lipca 2014 r. Środki wypłacono z rezerwy MPiPS przeznaczonej dla osób zwolnionych z pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników. Kryterium to bezrobotny spełniał, został zwolniony z pracy z przyczyn niedotyczących pracownika;
- sprawa nr 12/JS/EFS – bezrobotny złożył wniosek z 9 kwietnia 2014 r. o przyznanie jednorazowych środków na działalność gospodarczą ze środków EFS Działanie 6.1. Poddziałanie 6.1.3.PO KL projekt pt. „Zaplanuj swoją

[52] Stażyści wykonujący zadania doradcy klienta posiadali wykształcenie wyższe oraz odbyli szereg szkoleń związanych z obsługą osób bezrobotnych. W dwóch przypadkach, osoby zatrudnione na stanowisku stażysty nie posiadały 12 miesięcznego doświadczenia związanego z obsługą osób bezrobotnych na stanowiskach o których mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia.

[53] Losowo wybrana próba 80 osób, spośród bezrobotnych, dla których ustalono I profil pomocy (20 osób), II profil pomocy (40 osób) i III profil pomocy (20 osób).

przyszłość", umowa została zawarta 7 lipca 2014 r., natomiast profil I oraz IPD ustalono 10 czerwca 2014 r.;

- sprawa nr 6/JS/EFS – bezrobotny złożył wniosek z 1 kwietnia 2014 r. o przyznanie jednorazowych środków na działalność gospodarczą ze środków EFS Działanie 6.1. Poddziałanie 6.1.3.PO KL projekt pt. „Zaplanuj swoją przyszłość", umowa została zawarta 16 czerwca 2014 r., natomiast profil I oraz IPD ustalono dnia 10 czerwca 2014 r.;
- sprawa nr 1/JS/EFS – bezrobotny złożył wniosek z 3 kwietnia 2014 r. o przyznanie jednorazowych środków na działalność gospodarczą ze środków EFS Działanie 6.1. Poddziałanie 6.1.3.PO KL projekt pt. „Zaplanuj swoją przyszłość", umowa została zawarta 9 czerwca 2014 r., natomiast profil I oraz IPD ustalono dnia 6 czerwca 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 583-591)

Dyrektor PUP podał, że przyznanie osobom bezrobotnym z profilu I dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej było uzasadnione merytorycznie. Ponadto przedmiotowe wnioski dotyczące przyznania dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej zostały złożone w okresie przejściowym po wprowadzeniu zmian ustawy o promocji zatrudnienia, dotyczących m.in. profilowania.

(dowód: akta kontroli str. 594-596)

W badanych IPD dla 40 osób bezrobotnych z ustalonym profilem pomocy II stwierdzono zastosowanie następujących form pomocy: skierowanie na staż i przyznanie bonu stażowego (12 osób); przyznanie bonu na zasiedlenie w związku z podjęciem przez niego poza miejscem dotychczasowego zamieszkania zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności gospodarczej (18 osób); przyznanie bezrobotnemu jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej (10 osób).

W 20 badanych przypadkach dotyczących osób bezrobotnych z ustalonym profilem pomocy III stwierdzono, że nie zastosowano działań aktywizacyjnych. Zgodnie z IPD dla osób tych zaplanowano działania aktywizacyjne możliwe do realizacji w ramach programu specjalnego lub PAI. W Urzędzie, w badanym okresie nie funkcjonował PAI, o którym mowa w art. 62a ustawy o promocji zatrudnienia oraz nie realizowano programów specjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 583-591)

2.2. W okresie objętym kontrolą, w Urzędzie obowiązywało szereg uregulowań wewnętrznych, mających na celu zapewnienie skutecznego nadzoru nad prawidłowością i rzetelnością wydatkowanych środków publicznych. Uregulowania te obejmowały m.in.:

- zasady przyznawania bonu na zasiedlenie[54];
- regulamin dokonywania ze środków Funduszu Pracy refundacji podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą, producentom rolnym oraz niepublicznym przedszkolom i niepublicznym szkołom wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego[55];

[54] Zarządzenie Dyrektora PUP nr 1/2015 z dnia 21 stycznia 2015 r., nr 16/2017 z dnia 29 grudnia 2017 r.

[55] Zarządzenie Dyrektora PUP nr 3/2013 z dnia 7 lutego 2013 r., nr 2/2014 z dnia 27 lutego 2014 r., nr 13/2014 z dnia 31 października 2014 r., nr 3/2015 z dnia 2 lutego 2015 r., 18/2015 z dnia 12 października 2015 r., 13/2017 z dnia 2 listopada 2017 r.

- regulamin przyznawania jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej[56];
- procedurę rozpatrywania wniosku i dokonywania zwrotu kosztów przejazdu z miejsca zamieszkania i powrotu do miejsca zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, stażu, przygotowania zawodowego dorosłych lub zajęć z zakresu poradnictwa zawodowego oraz zwrotu kosztów zakwaterowania[57];
- regulamin organizowania i finansowania stażu dla bezrobotnych[58];
- procedurę rozpatrywania wniosków o refundację części kosztów poniesionych na wynagrodzenia oraz składki na ubezpieczenie społeczne za zatrudnione osoby bezrobotne do 30 roku życia[59];
- procedury rozpatrywania wniosków o zorganizowanie zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych[60].

Powyższe uregulowania były zgodne z ustawą o promocji zatrudnienia i z aktami wykonawczymi.

(dowód: akta kontroli str. 550-552, 584)

Na podstawie 80 badanych przypadków stwierdzono, że przyznanie środków finansowych następowało zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi i powszechnie obowiązującymi przepisami; na wniosek bezrobotnych i pracodawców (np. premia za zatrudnienie bezrobotnego przez deklarowany okres 6 miesięcy w ramach umowy o zorganizowanie stażu). Dokumentacja wytworzona w tym zakresie, za wyjątkiem zaświadczeń o odbyciu stażu, była kompletna i wiarygodna[61].

Dyrektor PUP działając z upoważnienia Starosty Radziejowskiego zawarł umowy: z bezrobotnymi - o przyznanie jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej, o przyznanie bonu na zasiedlenie; z pracodawcami – o zorganizowanie stażu. Umowy zawierały odpowiednie postanowienia (prawa i obowiązki stron) wynikające z przepisów ustawy o promocji zatrudnienia oraz rozporządzeń[62].

W jednym z 11 badanych przypadków dotyczących zorganizowania stażu w ramach bonu stażowego pracodawca nie wywiązał się z realizacji postanowień umownych w zakresie zatrudnienia bezrobotnego po odbyciu stażu. W konsekwencji nie uzyskał premii, o której mowa w art. 66l ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia

---

[56] Zarządzenie Dyrektora PUP nr 1/2013 z dnia 24 stycznia 2013 r., nr 4/2014 z dnia 31 marca 2014 r., nr 10/2014 z dnia 14 lipca 2014 r., 1/2017 z dnia 15 marca 2017 r., 9/2017 z dnia 28 lipca 2017 r.

[57] Zarządzenie Dyrektora PUP nr 21/2016 z dnia 30 grudnia 2016 r.

[58] Zarządzenie Dyrektora PUP nr 2/2013 z dnia 31 stycznia 2013 r., nr 4/2016 z dnia 27 stycznia 2016 r., nr 20/2016 z dnia 30 grudnia 2016 r.

[59] Zarządzenie Dyrektora PUP nr 19/2016 z dnia 30 grudnia 2016 r.

[60] Zarządzenie Dyrektora PUP nr 18/2016 z dnia 30 grudnia 2016 r.

[61] Dokumentacja zawierała odpowiednie wnioski (wniosek bezrobotnego o skierowaniu na staż w ramach bonu stażowego, wniosek bezrobotnego o przyznanie bonu na zasiedlenie, wniosek o przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej ze środków Funduszu Pracy), oświadczenia, (np. oświadczenie bezrobotnego o tym, że został pouczony o wszelkich prawach i obowiązkach wynikających z zawartej umowy ze Starostą Radziejowskim), umowy, inne dokumenty (np. biznes plan, program stażu, lista obecności bezrobotnego podczas odbywania stażu).

[62] Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych (Dz. U. Nr 142, poz. 1160). Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2012 r., poz. 457 ze zm.) – uchylone z dniem 1 lipca 2017 r. przez rozporządzenie 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 gospodarczej (Dz. U. z 2017 r., poz. 1380).

i zgodnie z § 8 umowy z 12 lutego 2015 r. Urząd nie zawierał z tym pracodawcą przez okres 24 m-cy umowy o zorganizowanie stażu dla bezrobotnych[63].

Osoby, z którymi zawarto umowy[64] o przyznanie jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej, zrealizowały zobowiązania wynikające z tych umów (dotyczące m.in.: prowadzenia działalności gospodarczej przez okres 12 m-cy, rozliczenia wydatkowanych środków i przedstawienia dokumentów finansowych).

W jednym na 18 badanych przypadków, w których przyznano bon na zasiedlenie stwierdzono, że bezrobotny, który otrzymał bon w kwocie 5 tys. zł, nie wywiązał się z obowiązku dostarczenia dokumentacji potwierdzającej pozostawanie w zatrudnieniu przez okres co najmniej 6 miesięcy. Obowiązek taki wynikał z umowy z 22 kwietnia 2015 r. Pisma wzywające bezrobotnego do wykonania tego obowiązku, a następnie do zapłaty wymaganej kwoty nie przyniosły skutku. PUP złożył w Sądzie Rejonowym w Radziejowie pozew o zapłatę w postępowaniu upominawczym i otrzymał nakaz zapłaty.

Dyrektor PUP podał, że PUP wystąpił o nadanie klauzuli wykonalności orzeczeniu sądowemu.

(dowód: akta kontroli str. 574-591, 596)

W analizowanych przypadkach w okresie odbywania stażu wypłacano bezrobotnym stypendium w wysokości 120% kwoty zasiłku.

(dowód: akta kontroli str. 587)

2.3. Zarządzeniem nr 16/2015 Dyrektora PUP z 31 sierpnia 2015 r. wprowadzono procedury kontroli zarządczej oraz procedury zarządzania ryzykiem w PUP. Powołano Pełnomocnika ds. kontroli zarządczej, któremu powierzono nadzór nad realizacją zarządzenia. Przyjęte procedury postępowania zostały zawarte w pięciu obszarach standardów i przewidywały ogólne i jednolite zasady postępowania dla wszystkich form pomocy bezrobotnym.

(dowód: akta kontroli str. 231, 237, 515-549)

2.4. Prawidłowość wykorzystania jednorazowej dotacji na podjęcie działalności gospodarczej została zabezpieczona poprzez:
- umowę poręczenia – w 11 analizowanych sprawach;
- oświadczenie o poddaniu się egzekucji wprost z aktu notarialnego – w 3 analizowanych sprawach.

W umowach w sprawie przyznania bonu na zasiedlenie dla bezrobotnych podejmujących zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub działalność gospodarczą nie przewidziano zabezpieczeń umów prawidłowego wykorzystania środków publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 569-581, 586-591)

[63] Umowy takiej nie zawarto do 13 kwietnia 2018 r.

[64] Zawarto 14 umów, z tego: 10 z osobami bezrobotnymi z ustalonym profilem II i cztery z osobami bezrobotnymi z ustalonym profilem I.

W powyższym zakresie Dyrektor PUP podał, że kierowano się wyjaśnieniami Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej[65] Departamentu Rynku Pracy w Warszawie, zgodnie z którymi ustawa o promocji zatrudnienia nie przewiduje zabezpieczenia spłaty udzielonej kwoty wsparcia, w ramach bonu na zasiedlenie.

(dowód: akta kontroli str. 596)

2.5. W Urzędzie wprowadzono Regulamin kontroli zewnętrznej przeprowadzanej przez PUP[66].

W poszczególnych latach 2014-2017, w związku z nadzorem nad prawidłowym wydatkowaniem środków w zakresie realizacji form pomocy bezrobotnym, PUP przeprowadził odpowiednio: 203, 151, 156 i 180 kontroli zewnętrznych. Kontrole prowadzono u pracodawców (organizatorów aktywnych form pomocy) oraz osób bezrobotnych, które podjęły działalność gospodarczą, korzystając ze środków PUP. Kontrole nie wykazały nieprawidłowości.

W przypadku przyznania jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, każdorazowo PUP przeprowadzał wizję lokalną w przyszłej siedzibie planowanej działalności gospodarczej. Po rozpoczęciu działalności gospodarczej przez beneficjentów pomocy udzielonej przez PUP, prowadzano kontrolę realizacji umowy zawartej pomiędzy bezrobotnym a PUP.

W zakresie audytu i kontroli wewnętrznej Zastępca Dyrektora PUP podała, że:
- Urząd jest niewielką jednostką i dysponuje etatami w liczbie 33,5; nie ma więc potrzeby zatrudniania audytora wewnętrznego;
- kontrola wewnętrzna jest sprawowana na bieżąco przez dyrektora PUP, jego zastępcę, głównego księgowego oraz kierowników komórek organizacyjnych;
- kierownicy sprawują bezpośredni nadzór oraz kontrolę wewnętrzną w zakresie swoich działów;
- istotne znaczenie w kontroli wewnętrznej odgrywa również kierownik Centrum Aktywizacji Zawodowej, który czuwa i bezpośrednio nadzoruje respektowanie przepisów ustawy o promocji zatrudnienia, kontroluje akta osobowe bezrobotnych oraz prawidłowość przyznania świadczeń.

(dowód: akta kontroli str. 515-549, 553-556)

*Ustalone nieprawidłowości*

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Wobec 20 analizowanych osób bezrobotnych z ustalonym profilem pomocy III nie zastosowano żadnych działań aktywizacyjnych, o których mowa w art. 33 ust. 2c pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia[67]. Wśród działań aktywizacyjnych dla tej grupy osób bezrobotnych przewidziano działania w ramach programów specjalnych i PAI, których PUP nie inicjował w latach 2014-2017. Tym samym pozbawiono ww. osoby bezrobotne możliwości uczestniczenia w przewidzianych dla nich formach pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 254, 583-592)

[65] Dalej: „MRPiPS".
[66] Zarządzenie Dyrektora PUP nr 13/2016 z dnia 10 sierpnia 2016 r.
[67] Tj. Program Aktywizacja i Integracja, o którym mowa w art. 62a ustawy o promocji zatrudnienia, działania aktywizacyjne zlecone przez urząd pracy, programy specjalne, skierowanie do zatrudnienia wspieranego u pracodawcy lub podjęcia pracy w spółdzielni socjalnej zakładanej przez osoby prawne oraz w uzasadnionych przypadkach poradnictwo zawodowe.

Dyrektor PUP wyjaśnił m.in., że: część tych osób nie jest zainteresowania żadną z form aktywizacji i rejestruje się w urzędzie wyłącznie po to, aby uzyskać ubezpieczenie lub zaświadczenie dla celów socjalnych. Natomiast odnosząc się do tego, jaką pomoc w ramach aktywizacji zawodowej oferuje PUP dla osób bezrobotnych z ustalonym profilem pomocy III, Dyrektor PUP podał, że:

- ww. grupa osób stanowi niewielki odsetek osób bezrobotnych zarejestrowanych w PUP w stosunku do osób z ustalonym II profilem;
- działania tutejszego urzędu są ukierunkowane na aktywizację osób z ustalonym II profilem, którzy oczekują pomocy ze strony PUP;
- osoby z ustalonym III profilem nie są zainteresowane żadną ofertą pomocy aktywizacji zawodowej, w związku z czym nie realizuje się PAI oraz programów specjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 593-594)

2. W Urzędzie nie stosowano przyjętych procedur kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem[68] w zakresie:
- dokonania identyfikacji ryzyka, jego oceny i określenia metody przeciwdziałania ryzyku[69];
- planowania celów i zadań[70], a następnie informacji o wykonaniu planu za rok poprzedni[71].

Dyrektor PUP nie uzyskał zapewnienia o stanie kontroli zarządczej w Urzędzie, ponieważ nie było jej monitorowania i oceny.

Stosownie do § 10 pkt. 2 Procedury kontroli zarządczej w PUP (załącznik nr 1 do zarządzenia nr 16/2015 Dyrektora PUP z 31 sierpnia 2015 r.) standardy w zakresie monitorowania i oceny mają na celu sprawdzenie skuteczności systemu kontroli zarządczej. Kierownicy oraz pracownicy Urzędu do końca każdego roku dokonują samooceny systemu kontroli zarządczej według ankiet stanowiących załącznik nr 1 i 2 do niniejszych procedur.

W powyższym zakresie Dyrektor PUP wyjaśnił, że:
- główną przyczyną niestosowania w PUP procedury kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem były przede wszystkim problemy kadrowe związane z dużym obciążeniem zadaniami osoby prowadzącej procedury i długotrwałe absencje pracowników w Dziale Administracyjno-Organizacyjnym PUP;
- niestosowanie ww. procedur nie spowodowało stanu, że działania związane z wydatkowaniem środków publicznych pozostawały bez kontroli;
- w celu zapewnienia skutecznej kontroli zarządczej, PUP wprowadził i stosował procedury, regulaminy oraz inne akty prawa wewnętrznego, które dotyczyły

[68] Zarządzeniem nr 16/2015 Dyrektora PUP z 31 sierpnia 2015 r.

[69] Zgodnie z § 7 Procedury zarządzania ryzykiem w PUP kierownicy komórek organizacyjnych sporządzają według wzoru (załącznik nr 5) arkusz identyfikacji, oceny i przeciwdziałania ryzyku, który przedkładają Pełnomocnikowi. Arkusze podlegają zatwierdzeniu przez Dyrektora.

[70] Stosownie do § 3 ust. 1-3 Procedury zarządzania ryzykiem w PUP (załącznik nr 2 do zarządzenia nr 16/2015 Dyrektora PUP z 31 sierpnia 2015 r.) w Urzędzie sporządza się plan celów i zadań na podstawie propozycji przekazanych Pełnomocnikowi przez kierowników komórek organizacyjnych zgodnie ze wzorem (załącznik nr 1). Plan podlega zatwierdzeniu do 10 lutego każdego roku przez Dyrektora.

[71] Zgodnie z § 3 ust. 9 i 10 Procedury zarządzania ryzykiem w PUP do końca lutego każdego roku Pełnomocnik sporządza informację o wykonaniu planu za rok poprzedni (zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 2) na podstawie sprawozdań kierowników komórek organizacyjnych.

wydatkowania środków publicznych. Nadto PUP na bieżąco stosował system kontroli wewnętrznej i zewnętrznej.

(dowód: akta kontroli str. 515-549, 596-597)

3. We wszystkich 11 badanych przypadkach dotyczących bezrobotnych z ustalonym II profilem pomocy w zaświadczeniach o odbyciu stażu nie zawarto danych dotyczących: adresu bezrobotnego; imienia i nazwiska oraz zajmowanego stanowisko opiekuna bezrobotnego odbywającego staż. Obowiązek podania tych danych wynikał z § 10 ust. 2 w związku z § 5 ust. 1 pkt 5 i 6 rozporządzenia w sprawie stażu.

(dowód: akta kontroli str. 557-568)

Dyrektor PUP wyjaśnił, że ww. nieprawidłowości dotyczące zaświadczeń wydanych po odbytym stażu spowodowane były niedopatrzeniem ze strony pracowników Urzędu. Podał, że opracowany został nowy wzór zaświadczenia zawierający wymagane dane i że zostanie on niezwłocznie wdrożony.

(dowód: akta kontroli str. 594)

**Ocena cząstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność PUP w zbadanym zakresie.

## 3. Skuteczność wybranych form pomocy bezrobotnym

*Opis stanu faktycznego*

3.1. Badanie próby 80 osób wykazało, że 44 osoby podjęły zatrudnienie wskutek działań aktywizacyjnych PUP, w tym: cztery osoby z ustalonym profilem I i 40 osób z ustalonym profilem II. Najwięcej osób skorzystało z bonu na zasiedlenie (18 przypadków), środków na podjęcie działalności gospodarczej (14 przypadków) i bonu stażowego (12 przypadków).

W przypadku osób bezrobotnych, które w wyniku aktywizacji nie zostały zatrudnione, jako przyczynę wskazano m.in. brak odpowiednich ofert pracy.

(dowód: akta kontroli str. 260-264, 586-591)

3.2. Analiza trwałości zatrudnienia poddanych form aktywizacji udzielonych w wybranej próbie 44 osób bezrobotnych, wykazała, że:

- po zakończeniu okresu korzystania z bonu na zasiedlenie 7 osób pozostawało w zatrudnieniu do 3 m-cy, 5 osób powyżej 3 m-cy do roku, 3 osoby ponad rok;
- po zakończeniu okresu korzystania z bonu stażowego 2 osoby pozostawały w zatrudnieniu do 3 m-cy, 4 osoby powyżej 3 m-cy do roku, 5 osób ponad rok;
- po upływie 12 miesięcy od rozpoczęcia działalności w związku z uzyskaniem dotacji 2 osoby pozostawały w zatrudnieniu do 3 m-cy, 3 osoby powyżej 3 m-cy do roku, 4 osoby ponad rok.

W dziewięciu przypadkach osoby bezrobotne poddane analizie były w trakcie trwania aktywizacji lub PUP nie dysponował danymi na temat ich zatrudnienia, gdyż zakładka systemu Syriusz nie wygenerowała informacji z bazy ZUS.

(dowód: akta kontroli str. 260-264)

3.3. Analiza badanej próby 80 osób bezrobotnych wykazała, że pozostawały one w rejestrze osób bezrobotnych po ustaleniu profilu pomocy przez okres: od czterech do 615 dni (w przypadku osób z ustalonym profilem I); od jednego do 500 dni (w przypadku osób z ustalonym profilem II); od 77 do 1399 dni (w przypadku osób

z ustalonym profilem III).

(dowód: akta kontroli str. 260-264)

3.4. Najczęściej stosowaną formą aktywizacji w latach 2014-2018 (do 13 marca) były staże[72], z których skorzystało łącznie 4 199 osób, a ponadto: roboty publiczne – 676 osób, środki na podjęcie działalności gospodarczej – 169 osób, bon zasiedleniowy – 164 osoby, refundacja kosztów zatrudnienia bezrobotnego – 163 osoby i prace interwencyjne – 150 osób[73].

(dowód: akta kontroli str. 44, 92, 121, 173, 212, 717, 720)

W badanym okresie stwierdzono przypadki korzystania przez te same osoby bezrobotne z różnych form aktywizacji, w szczególności: z siedmiu (w czterech przypadkach), z sześciu (w 16 przypadkach), z pięciu (w 53 przypadkach).

(dowód: akta kontroli str. 722)

3.5. W latach 2014-2017 pod względem kosztowym najefektywniejszą spośród podstawowych form aktywizacji zawodowej były szkolenia. Wyjątek stanowił 2016 r.[74] gdzie, efektywniejszą formą aktywizacji były: refundacja kosztów stanowiska pracy i prace interwencyjne.

Najmniej efektywnymi formami aktywizacji zawodowej pod względem kosztowym w latach objętych kontrolą były:
- w 2014 r. – refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy – 75 618,8 tys. zł oraz dotacja na działalność gospodarczą – 16 672,1 tys. zł;
- w 2015 r. – refundacja kosztów wyposażenia stanowiska - 53 815,0 tys. zł oraz roboty publiczne 17 624,4 tys. zł;
- w 2016 r. – refundacja na działalność gospodarczą – 19 740 tys. zł oraz roboty publiczne 15 665,6 tys. zł;
- w 2017 r. – dotacja na działalność gospodarczą – 20 852,3 tys. zł oraz refundacja kosztów wyposażenia 16 875,0 tys. zł.

Największa oraz najmniejsza efektywność zatrudnieniowa[75] podstawowych form aktywizacji kształtowała się następująco:
- w 2014 r. - prace interwencyjne (85,4%), refundacja kosztów wyposażenia (51,6%);
- w 2015 r. - dotacja na działalność gospodarczą (87,2%), refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy (57,1%);
- w 2016 r. - prace interwencyjne (95,7%), szkolenia (29,2%);
- w 2017 r. - dotacje na działalność gospodarczą (97,8%), refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy (60,4%).

(dowód: akta kontroli str. 62-63, 108-109, 126-127,186-187)

---

[72] Ze stażu, o którym mowa w art. 53 ust. 1 i 1a ustawy o promocji zatrudnienia, skorzystało 4 071 osób, a z bonu stażowego, o którym mowa w art. 66l ustawy o promocji zatrudnienia – 128 osób.

[73] Dane z systemu Syriusz różniły się w zakresie liczby form aktywizacji. Z-ca Dyrektora PUP wyjaśniła, że w systemie Syriusz jedna osoba może być wykazana wielokrotnie z uwagi na korzystanie z kilku form aktywizacji lub z jednej formy wielokrotnie. Ponadto w systemie Syriusz wykazane są osoby, które rozpoczęły formę aktywizacji w danym roku, a kończą w roku następnym. W załączniku nr 1 do sprawozdania MPiPS-02 osoba wykazywana jest tylko raz i dane gromadzone są pod względem kosztowym. Stąd też dane te nie są porównywalne.

[74] Refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy- 8 410,3 tys. zł, prace interwencyjne- 8 277,3 tys. zł, szkolenia – 9 214,3 tys. zł.

[75] Wskaźnik ponownego zatrudnienia w trakcie lub po zakończeniu udziału w podstawowej formie aktywizacji. Stosunek liczby osób, które po zakończeniu udziału w danej formie znalazły zatrudnienie do liczby osób, które ukończyły daną formę aktywizacji.

Według danych PUP, spośród 20 osób bezrobotnych korzystających w latach 2013-2018 (do 13 marca) najwięcej razy z form aktywizacji (tj. 6-7 razy), zatrudnienie znalazło[76] 12 osób.

(dowód: akta kontroli str. 719)

W badanym okresie, po zakończeniu stażu pracę lub działalność gospodarczą podjęło 1 628 spośród 4 078 osób bezrobotnych, natomiast 779 osób skorzystało z innych form aktywizacji oferowanych przez PUP[77].

(dowód: akta kontroli str. 722)

W latach 2013-2018 (do 13 marca) spośród osób bezrobotnych[78], które zakończyły aktywizację:

a) do rejestru osób bezrobotnych powróciło: 410 osób[79] (przed upływem 92 dni), 1 632 osoby[80] (przed upływem 365 dni); 464 osoby[81] (po upływie roku).

b) do rejestru bezrobotnych nie powróciło[82]: 50 osób[83] (przez co najmniej 92 dni); 245 osób[84] (przez co najmniej 365 dni); 337 osób[85] (przez ponad rok).

(dowód: akta kontroli str. 724)

3.6. Urząd stosował wskaźniki wymagane przez MRPiPS. Wyjątek stanowiły mierniki dla form aktywizacji dofinasowanych ze środków Unii Europejskiej[86].

W przypadku nowych form aktywizacji zawodowej w latach 2014-2017 najbardziej skutecznym pod kątem efektywności zatrudnieniowej okazał się bon zasiedleniowy, który jako jedyny we wszystkich latach objętych kontrolą osiągnął efektywność na poziomie100%. Najmniej skuteczna była refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy, gdzie współczynnik efektywności zatrudnieniowej wynosił od 51,6% do 61,9%. Najefektywniejszy pod względem kosztowym z nowych form aktywizacji był bon stażowy, natomiast najmniej efektywnymi formami były dotacje na działalność gospodarczą i refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy.

(dowód: akta kontroli str. 64-65, 110-111, 128-129, 188-189, 633-634)

Stanowiskami, na które najczęściej kierowano osoby bezrobotne na staż były: sprzedawca (427 osób), robotnik gospodarczy (228 osób), pracownik gospodarczy (197 osób). Powyższe zawody nie były nadwyżkowe.

(dowód: akta kontroli str. 721)

Wśród pracodawców do których PUP kierował osoby bezrobotne na zorganizowanie stażu były trzy najczęściej powtarzające się podmioty niepubliczne, u których w badanym okresie staż odbyły odpowiednio 32, 53 i 87 osób. W zakresie przyczyn

---

[76] Wg stanu na 20 kwietnia 2018 r.
[77] Wg danych wygenerowanych z systemu Syriusz.
[78] Wg danych wygenerowanych z systemu Syriusz.
[79] Największą grupę wśród tych osób stanowiły osoby aktywizowane w ramach stażu, tj. 372 osoby (90,7%).
[80] Największą grupę wśród tych osób stanowiły osoby aktywizowane w ramach stażu, tj. 1025 osoby (62,8%).
[81] Największą grupę wśród tych osób stanowiły osoby aktywizowane w ramach stażu, tj. 212 osoby (45,7%).
[82] Nie jest to równoznaczne z podjęciem pracy, przyczyny braku rejestracji mogą być różne np. wyjazd za granicę, brak rejestracji.
[83] Największą grupę wśród tych osób stanowiły osoby aktywizowane w ramach robót publicznych, tj. 26 osób (52,0%).
[84] Największą grupę wśród tych osób stanowiły osoby aktywizowane w ramach robót publicznych, tj. 78 osób (31,8%).
[85] Największą grupę wśród tych osób stanowiły osoby aktywizowane w ramach otrzymanych z PUP środków na podjęcie działalności gospodarczej, tj. 109 osób (32,3%).
[86] Tj. w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego i Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój.

kierowania na staż do ww. organizatorów największej liczby bezrobotnych, Z-ca Dyrektora PUP podała, że pracodawcy objęci badaniem spełnili wymogi formalne, a organizacja staży była zgodna z regulaminem organizowania i finasowania stażu dla bezrobotnych.

(dowód: akta kontroli str. 602, 717-718)

3.7. W odniesieniu do badanej próby ustalono, że trzy spośród 14 badanych osób bezrobotnych, które podjęły działalność gospodarczą, nadal ją prowadziły[87].

(dowód: akta kontroli str. 586-591)

3.8. Dyrektor PUP wyjaśnił, że Urząd monitorował na bieżąco zawierane umowy na poszczególne formy aktywizacji[88], natomiast ogólna efektywność mierzona była na koniec roku. Ponadto w celu zbierania informacji o efektach/osobach uczestniczących w danej formie, PUP badał trzyletni, wcześniejszy okres efektywności osiągnięty u danego pracodawcy.

(dowód: akta kontroli str. 634)

3.9. Według wyjaśnień Dyrektora PUP Urząd nie korzystał z nowych form[89] aktywizacji, ponieważ było to spowodowane uwarunkowaniami lokalnego rynku pracy, tj. znikomym uprzemysłowieniem (małą liczbą dużych przedsiębiorstw produkujących oraz małą liczbą przedsiębiorstw zatrudniających pow. 250 osób). Podał, że jest to teren typowo rolniczy, na którym działają mikro przedsiębiorstwa, głównie w handlu i branży budowlanej. Wskazał też, że ze strony osób bezrobotnych jest niewielkie zainteresowanie takimi formami wsparcia oraz że środki na aktywizację zawodową osób bezrobotnych są ograniczone.

Dyrektor PUP wskazał ponadto, że nie wprowadzono działań aktywizacyjnych w formie bonu zatrudnieniowego, ponieważ atrakcyjniejszą formą zatrudnienia osób młodych przez lokalnych pracodawców okazała się refundacja przez okres 12 miesięcy: części kosztów poniesionych na wynagrodzenia oraz składki na ubezpieczenie społeczne za skierowane przez urząd pracy osoby bezrobotne do 30 roku życia.

(dowód: akta kontroli str. 39)

3.10. Dyrektor PUP podał, że zgromadzone informacje dotyczące efektywności zatrudnieniowej PUP wykorzystywał do sporządzania analiz, w oparciu o które sporządzał wnioski o środki z rezerwy FP na sfinansowanie działań aktywizacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 41)

3.11. Urząd w latach 2014-2017, z wyjątkiem 2016 r., otrzymywał 2% środków FP na sfinansowanie kosztów nagród dla pracowników Urzędu, tj.:

- w 2014 r. - 117,9 tys. zł[90];
- w 2015 r.- 26,5 tys. zł[91];

---

[87] https://prod.ceidg.gov.pl/CEIDG/CEIDG.Public.UI/Search.aspx. (dostęp: 25 kwietnia 2018 r.)

[88] Tj. formy aktywizacji w przypadku których zawierane są pisemne umowy, m.in. staż, dotacja na działalność gospodarczą, prace interwencyjne, roboty publiczne.

[89] Tj. grantu na telepracę, świadczenia aktywizacyjnego, pożyczki z FP na utworzenie stanowiska pracy dla bezrobotnego, pożyczki z FP na podjęcie działalności gospodarczej, refundacji składek za bezrobotnych do 30 r.ż., bonu zatrudnieniowego.

[90] Kwota przyznana za spełnienie dwóch warunków: osiągnięcie wskaźnika efektywności zatrudnieniowej podstawowych form aktywizacji zawodowej oraz wskaźnika efektywności kosztowej.

– w 2017 r. – 64,3 tys. zł[92].

(dowód: akta kontroli, str. 239)

*Ustalone nieprawidłowości*

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

**Ocena cząstkowa**

Badanie próby 80 osób wykazało, że 44 osoby podjęły zatrudnienie wskutek działań aktywizacyjnych PUP, z tego cztery osoby z ustalonym profilem I i 40 osób z ustalonym profilem II. Najwięcej osób skorzystało z bonu na zasiedlenie, środków na podjęcie działalności gospodarczej i bonu stażowego. W badanym okresie spośród nowych form aktywizacji zawodowej najbardziej skuteczny pod kątem efektywności zatrudnieniowej był bon zasiedleniowy, który jako jedyny we wszystkich latach objętych kontrolą osiągnął efektywność na poziomie 100%. Najmniej skuteczna była refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy, gdzie współczynnik efektywności zatrudnieniowej wynosił od 51,6% do 61,9%. Najefektywniejszy pod względem kosztowym z nowych form aktywizacji był bon stażowy, natomiast najmniej efektywnymi formami były dotacje na działalność gospodarczą i refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy. W latach 2013-2018 (do 13 marca) spośród osób bezrobotnych, które zakończyły aktywizację, do rejestru bezrobotnych nie powróciło przez ponad rok 337 osób. Największą grupę wśród tych osób stanowiły osoby aktywizowane w ramach otrzymanych z PUP środków na podjęcie działalności gospodarczej, tj. 109 osób (32,3%).

# IV. Uwagi i wnioski

*Wnioski pokontrolne*

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[93], wnosi o:

1) Rzetelne i terminowe sporządzanie IPD dla osób bezrobotnych oraz określanie w nich działań możliwych do zastosowania przez PUP w Radziejowie oraz terminów planowanych działań aktywizacyjnych.
2) Ustalanie profilu osób bezrobotnych niezwłocznie po rejestracji, zgodnie z art. 33 ust. 2b ustawy o promocji zatrudnienia.
3) Podejmowanie działań aktywizacyjnych wobec osób bezrobotnych z ustalonym profilem pomocy III.
4) Stosowanie przyjętych procedur kontroli zarządczej i zarządzania ryzykiem.
5) Zawieranie w zaświadczeniach o odbyciu stażu wymaganych danych, o których mowa w § 10 ust. 2 w związku z § 5 ust. 1 pkt 5 i 6 rozporządzenia w sprawie staży.

# V. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia zastrzeżeń*

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

---

[91] Kwota przyznana za działania na rzecz poprawy wskaźników efektywności zatrudnieniowej.
[92] Kwota przyznana za osiągnięcie wskaźnika efektywności zatrudnieniowej i kosztowej.
[93] Dz. U. z 2017 r. poz. 524., dalej: „Ustawa o NIK".

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 Najwyższej Izby Kontroli w Bydgoszczy.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK prosimy o poinformowanie Najwyższej Izby 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.

Bydgoszcz, maja 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Kontrolerzy:
Andrzej Maciejski
główny specjalista kontroli państwowej

……

Robert Elwertowski
specjalista kontroli państwowej

……

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....