



LKI.410.006.00.2015
Nr ewid. 179/2015/P/15/076/LKI

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA PRZEZ POWIATOWE URZĘDY PRACY PROGRAMÓW SPECJALNYCH

DELEGATURA W KIELCACH

MISJA

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

WIZJA

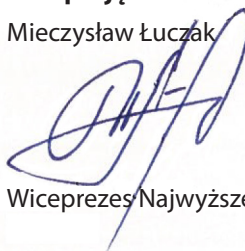
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Kielcach:
Grzegorz Walendzik



Akceptuję:

Mieczysław Łuczak



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

Krzysztof Kwiatkowski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli

dnia 30 listopada 2015r.

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

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	7
1. ZAŁOŻENIA ORGANIZACYJNE	9
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	10
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	10
2.2. Synteza wyników kontroli	11
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	14
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	17
3.1. Rzetelność i prawidłowość przygotowania programów specjalnych	19
3.2. Rzetelność, prawidłowość i skuteczność realizacji programów specjalnych	22
3.3. Monitorowanie i kontrola realizowanych programów specjalnych	27
4. INFORMACJE DODATKOWE	30
4.1. Przygotowanie kontroli	30
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	30
5. ZAŁĄCZNIKI	32

Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Algorytm	wzór, według którego ustalana jest kwota środków Funduszu Pracy jaka może być wydatkowana w roku budżetowym na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej realizowanych przez samorządy powiatowe w województwie
Bezrobotny bez kwalifikacji zawodowych	bezrobotny nieposiadający kwalifikacji do wykonywania jakiegokolwiek zawodu poświadczonych dyplomem, świadectwem lub innym dokumentem uprawniającym do wykonywania zawodu ¹
Doświadczenie zawodowe	doświadczenie uzyskane w trakcie zatrudnienia, wykonywania innej pracy zarobkowej lub prowadzenia działalności gospodarczej przez okres co najmniej 6 miesięcy ²
Efektywność kosztowa (koszt ponownego zatrudnienia)	iloraz kwot poniesionych na realizację programu specjalnego oraz liczby jego uczestników, którzy po zakończeniu udziału w programie specjalnym uzyskali w okresie do 3 miesięcy zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub podjęli działalność gospodarczą ³
Efektywność zatrudnieniowa (stopa ponownego zatrudnienia)	od 2013 r. rozumiana jako stosunek liczby uczestników programu specjalnego, którzy po zakończeniu udziału w określonej formie aktywizacji uzyskali w okresie do 3 miesięcy zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub podjęli działalność gospodarczą oraz liczby uczestników programu specjalnego, którzy zakończyli udział w programie specjalnym. W latach 2011–2012 wskaźnik ten odnosił się do ogólnej liczby uczestników programu ⁴
Instrumenty rynku pracy	katalog podstawowych form aktywizacji zawodowej rozumianych jako usługi i instrumenty rynku pracy publikowane corocznie przez MPiPS, w tym: szkolenia, staże, przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, a także prace interwencyjne lub roboty publiczne
IPD	indywidualny plan działania – plan działań obejmujący podstawowe usługi rynku pracy wspierane instrumentami rynku pracy w celu zatrudnienia bezrobotnego lub poszukującego pracy ⁵
Klient	osoba bezrobotna, poszukująca pracy oraz zagrożona jej utratą
MPiPS	Minister Pracy i Polityki Społecznej
Osoba bezrobotna	osoba w rozumieniu art. 2 ust 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia, w tym niezatrudniona i niewykonująca innej pracy zarobkowej, zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub służbie albo innej pracy zarobkowej
Osoba długotrwale bezrobotna	bezrobotny pozostający w rejestrze PUP łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich 2 lat, z wyłączeniem okresów odbywania stażu i przygotowania zawodowego dorosłych ⁶

¹ Art. 2 ust. 1 pkt 6 ustawy o promocji zatrudnienia (por. przypis nr 15).

² Art. 2 ust. 1 pkt 9a ustawy o promocji zatrudnienia.

³ Definicja sformułowana przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, określona np. w *Zasadach ubiegania się o dodatkowe środki Funduszu Pracy z rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej na finansowanie/dofinansowanie programów specjalnych*.

⁴ Definicja sformułowana przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, określona np. w *Zasadach ubiegania się o dodatkowe środki Funduszu Pracy z rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej na finansowanie/dofinansowanie programów specjalnych*. Mierniki oparte na tej definicji zostały zakwestionowane przez NIK w kontroli P/13/111 *Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób powyżej 50 roku życia* (szerzej na ten temat w dalszej części informacji).

⁵ Art. 2 ust. 1 pkt 10a ustawy o promocji zatrudnienia.

⁶ Art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o promocji zatrudnienia.

Poszukujący pracy	osoba poszukująca zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub innej formy pomocy określonej w ustawie, zarejestrowana w PUP ⁷
Programy specjalne	zespół działań mających na celu dostosowanie posiadanych lub zdobycie nowych kwalifikacji i umiejętności zawodowych oraz wsparcie zagrożonych likwidacją lub istniejących i tworzonych miejsc pracy ⁸
Profile pomocy	ustanowione zgodnie z art. 33 ust. 2c ustawy o promocji zatrudnienia: – profil pomocy I, dla którego stosowane są następujące formy pomocy: pośrednictwo pracy, a także w uzasadnionych przypadkach poradnictwo zawodowe lub formy pomocy, o których mowa w art. 40 ust. 1 i 3a, art. 45, art. 46 ust. 1 pkt 2, art. 60b, art. 61e pkt 2 oraz art. 66k–66n ww. ustawy – profil pomocy II, dla którego stosowane są następujące formy pomocy: usługi i instrumenty rynku pracy, działania aktywizacyjne zlecone przez urząd pracy oraz inne formy pomocy z wyłączeniem Programu Aktywizacja i Integracja, o którym mowa w art. 62a ww. ustawy – profil pomocy III, dla którego stosowane są następujące formy pomocy: Program Aktywizacja i Integracja, o którym mowa w art. 62a ww. ustawy, 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
PUP	powiatowy urząd pracy
Rozporządzenie w sprawie programów specjalnych z 2009 r.	rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2009 r. w sprawie programów specjalnych ⁹
Rozporządzenie w sprawie programów specjalnych z 2014 r.	rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie programów specjalnych ¹⁰
SEWZ	Specyficzne elementy wspierające zatrudnienie, tj. finansowane z Funduszu Pracy racjonalne wydatki inne niż usługi i instrumenty rynku pracy, niezbędne do realizacji działań dostosowanych do indywidualnych potrzeb uczestników programu specjalnego, adekwatne do uwarunkowań lokalnego rynku pracy ¹¹
Trwałość zatrudnienia	rozumiana w ten sposób, że uczestnik po zakończeniu realizacji programu specjalnego uzyskał zatrudnienie (lub podjął działalność gospodarczą), a także nie powrócił do ewidencji osób bezrobotnych w okresie dwukrotnie dłuższym, niż wynika to z zawartej z pracodawcą umowy (lub z umowy o przyznanie środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej) ¹²
Usługi rynku pracy	pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i organizacja szkoleń ¹³

⁷ Art. 2 ust. 1 pkt 22 ustawy o promocji zatrudnienia.

⁸ Art. 2 ust. 1 pkt 27b ustawy o promocji zatrudnienia.

⁹ Dz. U. Nr 50, poz. 401 ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 638.

¹¹ Art. 2 ust. 1 pkt 36a ustawy o promocji zatrudnienia.

¹² Definicja przyjęta na potrzeby niniejszej kontroli w związku z faktem iż przyjęte przez MPiPS wskaźniki efektywności zatrudnieniowej nie odzwierciedlają trwałości zatrudnienia. Np. w przypadku dotacji na rozpoczęcia działalności gospodarczej trwałość zatrudnienia badano w okresie dwóch lat od dnia jej rozpoczęcia, w przypadku refundacji wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy trwałość zatrudnienia badano w ciągu dwóch lat, w przypadku prac interwencyjnych w okresie dwukrotnie dłuższym niż wynikający z podpisanej umowy z pracodawcą.

¹³ Art. 35 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia.

Ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹⁴
Ustawa o promocji zatrudnienia	ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy ¹⁵
Zasady ubiegania się o środki z rezerwy Funduszu Pracy	odpowiednio: Zasady ubiegania się o środki z rezerwy Funduszu Pracy na finansowanie/dofinansowanie programów specjalnych w 2011 r., Zasady ubiegania się o środki z rezerwy Funduszu Pracy na finansowanie/dofinansowanie programów specjalnych w 2012 r., Zasady ubiegania się o środki z rezerwy Funduszu Pracy na finansowanie/dofinansowanie programów specjalnych w 2013 r. i Zasady ubiegania się o środki z rezerwy Funduszu Pracy na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2014 r.
30-	bezrobotni poniżej 30. roku życia
50+	osoby, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 ustawy o promocji zatrudnienia, tj. bezrobotni, którzy w dniu zastosowania wobec nich usług lub instrumentów rynku pracy ukończyli co najmniej 50. rok życia

¹⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.

¹⁵ Dz. U. z 2015 r., poz. 149 ze zm.

Bezrobocie, które samo w sobie jest istotnym problemem społecznym, leży u podstaw innych ważkich społecznych kwestii. Długotrwałe bezrobocie wpływa na obniżenie poziomu życia zarówno osoby pozostającej bez pracy, jak i jej rodziny, często jest także przyczyną ubóstwa. Jak podkreślają psychologowie wpływa na postrzeganie samego siebie, może być jedną z przyczyn izolacji, obniżenia poczucia własnej wartości, a nawet prowadzić do wykluczenia społecznego. Niezależnie od koniunktury czy sytuacji na lokalnym rynku pracy, posiadanych przez osoby bezrobotne kwalifikacji i doświadczenia zawodowego, istotne znaczenie mają bariery utrudniające podjęcie pracy. Wśród nich wymienić można takie jak miejsce zamieszkania i trudności komunikacyjne, brak umiejętności sporządzania dokumentów aplikacyjnych czy aktywnego poszukiwania pracy, brak możliwości zapewnienia dziecku opieki w sytuacji podjęcia pracy. Niemniej istotne są jednak te – mające podłoże w braku motywacji lub wiary we własne możliwości lub niezależne od samych bezrobotnych – związane ze stereotypowym podejściem i niechęcią pracodawców do zatrudniania osób powyżej pięćdziesiątego roku życia.

Stopa bezrobocia w Polsce w 2012 r. wynosiła 13,4%, i była wyższa o 0,9% w porównaniu do 2011 r. W 2013 r. stopa bezrobocia pozostawała na niezmienionym poziomie, po czym obniżyła się do 11,5% w 2014 r. W latach 2011–2014 udział osób bezrobotnych zarejestrowanych powyżej 12 miesięcy w ogólnej liczbie osób bezrobotnych wzrastał corocznie z 34,6% w 2011 r. do 41,6% w 2014 r. Ideą programów specjalnych miało być umożliwienie PUP elastycznego reagowania na potrzeby klienta, który wymaga niestandardowego wsparcia w procesie aktywizacji¹⁶. Z tego względu program specjalny przewidywać powinien specyficzne rozwiązania, które umożliwią aktywizację bezrobotnych, poszukujących pracy lub zagrożonych jej utratą i doprowadzić uczestników do zatrudnienia.

Podstawowym warunkiem, by uznać, iż program posiada znamiona programu specjalnego jest zastosowanie wobec wszystkich jego uczestników zarówno usług i instrumentów rynku pracy, jak również SEWZ. SEWZ to element niezbędny do przezwyciężenia barier utrudniających aktywizację osób bezrobotnych lub do utrzymania miejsc pracy. Warunkiem koniecznym do sporządzenia projektu programu specjalnego odpowiadającego na potrzeby lokalnego rynku pracy, osób bezrobotnych oraz pracodawców i innych podmiotów współpracujących przy jego realizacji jest szczegółowa i rzetelna analiza tego rynku, która pozwala na sporządzenie jego charakterystyki i zidentyfikowanie jego głównych problemów. Uczestnicy programu powinni zostać wybrani z uwzględnieniem w szczególności predyspozycji psychofizycznych, kwalifikacji, doświadczenia zawodowego i umiejętności, a także zdiagnozowanych barier.

Oznacza to, że projekty programów specjalnych powinny uwzględniać specyfikę lokalnego rynku pracy i potrzeby bezrobotnych oraz powinny zawierać szeroki wachlarz form aktywizacyjnych kierowanych do tych bezrobotnych. Programy miały stanowić przemyślane i kompleksowe rozwiązania adresowane do tych, którzy potrzebują wsparcia w doprowadzeniu ich do zatrudnienia. Ze względu na wyższe niż podczas realizacji poszczególnych instrumentów rynku pracy w ramach programów aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych koszty realizacji i obsługi programów specjalnych, MPiPS w zasadach ubiegania się o środki z rezerwy Funduszu Pracy określił minimalne poziomy efektywności zatrudnieniowej w poszczególnych latach realizacji. W latach 2011–2012 dopuszczono do ubiegania się o te środki programy o wskaźnikach efektywności nie niższych niż 70%, w latach kolejnych określono ten wskaźnik na poziomie 50%.

¹⁶ Opinia merytoryczna do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (druk nr 1196), Warszawa 30 listopada 2008 r., <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1196>, data pobrania: 19 października 2015 r.

Programy specjalne co do zasady finansowane są ze środków Funduszu Pracy w ramach limitu obliczanego według tzw. algorytmu. W sytuacji gdy kwota planowana na realizację programu specjalnego przekroczy 10% kwoty środków Funduszu Pracy ustalonej dla powiatu na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej oraz na finansowanie innych fakultatywnych zadań, PUP może ubiegać się o dodatkowe środki z rezerwy Funduszu Pracy będące w dyspozycji MPiPS. Z uwagi na fakt, iż program specjalny stanowi relatywnie kosztowną formę wsparcia, większość PUP, które realizują programy specjalne ubiegają się o środki z rezerwy w celu ich sfinansowania lub dofinansowania. Pomimo istnienia możliwości szerokiego wykorzystania także dodatkowych środków na programy specjalne od 2012 r., liczba realizowanych programów systematycznie maleje.

Najwyższa Izba Kontroli ze względu na wagę problemów bezrobocia w Polsce, wielokrotnie podejmowała kontrole dotyczące skuteczności różnych form aktywizacji osób bezrobotnych oraz pomiaru ich efektywności¹⁷, niemniej jednak nie prowadziła kontroli dotyczącej programów specjalnych. Po zmianie ustawy o promocji zatrudnienia, dokonanej od 27 maja 2014 r., programy specjalne powinny stać się jednym z istotniejszych narzędzi aktywizacji osób, którym ustalono tzw. III profil pomocy, a więc oddalonych od rynku pracy i wymagających pomocy w doprowadzeniu ich do zatrudnienia. Przedstawiając wyniki niniejszej kontroli Najwyższa Izba Kontroli wskazuje najczęściej pojawiające się problemy podczas projektowania i realizacji programów specjalnych.

¹⁷ P/13/111 Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób powyżej 50. roku życia, P/14/109 Skuteczność wybranych form aktywnego przeciwdziałania bezrobocia w niektórych województwach.

Temat kontroli

Kontrola *Realizacja przez powiatowe urzędy pracy programów specjalnych* (nr P/15/076) została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli.

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Programy specjalne zostały zdefiniowane w ustawie o promocji zatrudnienia jako zespół działań mających na celu dostosowanie posiadanych lub zdobycie nowych kwalifikacji i umiejętności zawodowych oraz wsparcie zagrożonych likwidacją lub istniejących i tworzonych miejsc pracy. Mają na celu aktywizację zawodową m.in. osób bezrobotnych lub zagrożonych utratą pracy. Programy specjalne od programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej miało odróżniać zastosowanie tzw. specyficznych elementów wspierających zatrudnienie, którymi, jak wynikało z przeprowadzonej przed rozpoczęciem kontroli analizy, faktycznie nie obejmowano wszystkich uczestników programów specjalnych. Wobec powyższego zachodziło ryzyko, że programy specjalne są jedynie metodą pozyskania dodatkowych środków przez PUP, a mimo że przepisy prawne określają szczegółowe wymogi dla ich opracowania i doboru uczestników, instytucje te realizują programy bez rzetelnego zidentyfikowania problemów i barier utrudniających zatrudnienie lub utrzymanie miejsc pracy oraz potrzeb ich uczestników. Uzasadnieniem podjęcia kontroli było także ryzyko wadliwego doboru uczestników programów. Dobór ten często był przypadkowy lub PUP skupiały się na programach, w których stosunkowo łatwo osiągnąć założone efekty (liczba przeszkolonych osób, udzielenie dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej).

Cel i zakres kontroli

Celem głównym kontroli była ocena na ile realizowane programy specjalne są skutecznym i efektywnym instrumentem aktywizacji zawodowej bezrobotnych, osób poszukujących pracy lub zagrożonych utratą pracy.

Powyżej określony cel główny kontroli miał zostać osiągnięty poprzez realizację następujących celów szczegółowych:

- ocenę rzetelności i prawidłowości przygotowania programów specjalnych,
- ocenę rzetelności, prawidłowości i skuteczności realizacji programów specjalnych,
- ocenę monitorowania i kontroli realizowanych programów specjalnych.

Kontrolą prowadzoną w II i III kwartale 2015 r. objęto 15 PUP, po trzy z terenu województw: kujawsko-pomorskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego, warmińsko-mazurskiego i zachodniopomorskiego. Podstawą doboru jednostek do kontroli była liczba realizowanych w latach 2011–2015 (I kwartał) programów specjalnych, ze szczególnym uwzględnieniem programów realizowanych w oparciu o rozporządzenie w sprawie programów specjalnych z 2014 r., a także dotychczasowe kontrole NIK w tych PUP.

W niniejszej Informacji wykorzystane zostały wyniki kontroli doraźnej przeprowadzonej w Powiatowym Urzędzie Pracy w Jędrzejowie (nr R/15/001) *Realizacja przez Powiatowy Urząd Pracy w Jędrzejowie programów specjalnych*. Wykaz skontrolowanych jednostek organizacyjnych i osób kierujących tymi jednostkami, stanowi załącznik nr 5.3. do niniejszej Informacji.

Kontrole przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ustawy o NIK, tj. pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2011 r. do dnia zakończenia kontroli w poszczególnych jednostkach kontrolowanych.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności¹⁸

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania podejmowane w ramach programów specjalnych przez 16 skontrolowanych PUP w celu aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, poszukujących pracy i zagrożonych jej utratą, potrzebujących specyficznej pomocy w doprowadzeniu do podjęcia pracy, nie przyniosły trwałych rezultatów. Efekty programów specjalnych w postaci zatrudnienia osób bezrobotnych miały charakter krótkotrwały i nie przyczyniały się do realnej poprawy ich sytuacji na rynku pracy. Po zakończeniu udziału w programach specjalnych ich uczestników często zatrudniano w niepełnym wymiarze czasu pracy i na krótki okres (nawet na jeden miesiąc), a po jego upływie osoby te na ogół powracały do rejestru bezrobotnych. Kontrolowane PUP w niedostatecznym zakresie adresowały programy specjalne do osób poszukujących pracy oraz zagrożonych jej utratą.

Obliczone zgodnie z definicją MPiPS dla oceny efektów realizowanych programów specjalnych wskaźniki efektywności zatrudnieniowej zostały zrealizowane dla 51 spośród 59 objętych badaniem programów specjalnych. Metodologia obliczania ww. wskaźnika nie uwzględniała jednak wymiaru czasu pracy, formy ani okresu zatrudnienia. Jednocześnie kontrolowane PUP nie korzystały z możliwości opracowania własnych mierników efektywności pozwalających na ustalenie sytuacji wszystkich uczestników programu na rynku pracy w dłuższym niż trzy miesiące horyzoncie czasowym. Zbadana w trakcie kontroli NIK trwałość zatrudnienia uczestników programów specjalnych, w odniesieniu do projektowanych przez PUP wskaźników efektywności zatrudnieniowej, nie została osiągnięta na zakładanym poziomie dla 36 programów specjalnych spośród 48 badanych, dla których pomiar w założonym okresie był możliwy, tj. dla 75%.

Przygotowanie programów specjalnych obarczone było licznymi wadami. Na realizację programów negatywnie wpływały: nierzetelne analizy lokalnego rynku pracy stanowiące podstawę opracowania programów, niewłaściwie rozpoznane potrzeby pracodawców i osób bezrobotnych, opracowanie kryteriów, które nie pozwalały na wyselekcjonowanie jednorodnej grupy uczestników programów oraz wadliwie zaprojektowane specyficzne elementy wspierające zatrudnienie.

Podczas realizacji programów zaprojektowane usługi i instrumenty realizowane były zgodnie z przepisami ustawy o promocji zatrudnienia, choć nie obejmowano nimi wszystkich uczestników programu. Jednocześnie nie wszyscy uczestnicy objęci zostali adekwatnym do ich potrzeb i uwarunkowań lokalnego rynku pracy SEWZ. Tymczasem, jak wynikało z Zasad ubiegania się o środki z rezerwy Funduszu Pracy i wyjaśnień do tych Zasad, podstawowym warunkiem by uznać, że dany program posiada znamiona programu specjalnego było zastosowanie wobec wszystkich jego uczestników zarówno usług i instrumentów rynku pracy, jak również SEWZ. Takie podejście miało odróżniać programy specjalne od innych form aktywizacji i pomóc w przezwyciężeniu barier zatrudnieniowych ich uczestników. Siedem spośród 16 kontrolowanych PUP, dobierając uczestników programu kwalifikowało do programu przede wszystkim tych, którzy sami się do niego zgłosili lub zostali wskazani przez pracodawców albo organizatorów staży.

Większość PUP monitorowała i kontrolowała realizację programów specjalnych zgodnie z przyjętymi założeniami.

¹⁸ 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.

2.2 Synteza wyników kontroli

1. W okresie objętym kontrolą realizacją programów specjalnych dofinansowanych z rezerwy Funduszu Pracy zajmowało się 298 PUP¹⁹. W 2011 r. wsparcie MPiPS w ramach programów specjalnych otrzymały 42 PUP z 12 województw. W 2012 r. wsparcia tego udzielono już 167 PUP, a programy realizowano we wszystkich województwach w kraju. Wzrost ten wynikał głównie z przeznaczenia większej puli środków na ten cel. W 2013 r. liczba PUP, które realizowały programy specjalne finansowane z rezerwy Funduszu Pracy zmniejszyła się do 73. W 2014 r. nastąpiło dalsze zmniejszenie liczby PUP realizujących programy specjalne – do 16, z 11 województw. Programami specjalnymi w latach 2011–2013 objęto odpowiednio: 6.681, 14.461 i 5.555 osób²⁰. [szerzej str. 17]
2. W 16 kontrolowanych PUP zrealizowano łącznie 60 programów specjalnych. Okres realizacji 11 z nich przekroczył rok budżetowy. Spośród objętych badaniem 59 programów specjalnych²¹, sześć sfinansowano wyłącznie ze środków Funduszu Pracy ustalonych według algorytmu na realizację zadań w powiecie, a pozostałe (tj. 90%) dofinansowano lub sfinansowano w całości ze środków rezerwy Funduszu Pracy, pozostających w dyspozycji Ministra Pracy i Polityki Społecznej.
 Programami specjalnymi w poszczególnych latach ich realizacji obejmowano przede wszystkim osoby bezrobotne znajdujące się z różnych przyczyn w szczególnej sytuacji na rynku pracy, tj. np. poniżej 25. roku życia, bez wykształcenia i kwalifikacji, zagrożone marginalizacją, rodzice samotnie wychowujący co najmniej jedno dziecko (w 2011 r.), poniżej 30. roku życia i powyżej 50. roku życia (w latach 2012 i 2013 r.), bezrobotni rodzice posiadający na utrzymaniu co najmniej jedno dziecko w wieku do sześciu lat (2013 r.) oraz osoby, którym ustalono II i III lub wyłącznie III profil (w 2014 r.). Osoby poszukujące pracy oraz zagrożone jej utratą w zasadzie nie były adresatami programów specjalnych.
 Programy specjalne realizowane w badanym okresie przez kontrolowane PUP ukończyło 5.106 uczestników. [szerzej str. 19, 23]
3. Tendencja spadkowa liczby realizowanych programów specjalnych w latach 2012–2014, zarówno w objętych kontrolą PUP, jak i we wszystkich urzędach w kraju związana była m.in. ze zwiększeniem w 2013 r. kwot Funduszu Pracy przeznaczonych na aktywizację, w związku z czym nie zachodziła już konieczność aplikowania o dodatkowe środki. Mniejsza liczba programów wynikała również ze zmiany od 27 maja 2014 r. ustawy o promocji zatrudnienia, kwalifikującej programy specjalne jako jedno z podstawowych narzędzi aktywizacji osób bezrobotnych, którym ustalono tzw. III profil pomocy, tj. oddalonych od rynku pracy i wymagających szczególnego wsparcia ze strony urzędu i innych instytucji rynku pracy. Od ww. zmiany ustawy, według wyjaśnień MPiPS, preferowane były programy specjalne realizowane w formule partnerskiej, tj. przy wykorzystaniu potencjału podmiotów zajmujących się problematyką rynku pracy i integracji społecznej. Jednocześnie, jak wynika z wyjaśnień dyrektorów PUP, jedną z przyczyn malejącej liczby realizowanych programów mogło być to, że środki finansowe na realizację programów specjalnych traktowane były przez PUP jako jedno z najtrudniejszych do racjonalnego wykorzystania. [szerzej str. 17, 19]

¹⁹ Jeden PUP mógł realizować kilka programów specjalnych w poszczególnych latach objętych kontrolą.

²⁰ MPiPS do dnia sporządzenia niniejszej informacji nie przedstawiło NIK danych nt. liczby uczestników programów specjalnych w 2014 r. (zbiorcze dane w tym zakresie są w fazie opracowywania).

²¹ Z badania wyłączono jeden program, realizowany przez PUP w Jarosławiu, ze względu na objęcie go kontrolą NIK P/13/111 *Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób powyżej 50. roku życia*.

4. Na rozpoczęte w 2011 r. programy specjalne realizujące je PUP wydatkowały ze środków rezerwy Funduszu Pracy 66.737,3 tys. zł. W 2012 r. kwota ta wzrosła do 101.607,3 tys. zł, po czym wydatki te zmniejszały się i wyniosły 36.400,5 tys. zł dla programów rozpoczętych w 2013 r., a na programy z 2014 r. rozdysponowano ze środków rezerwy Funduszu Pracy prawie 10.000 tys. zł.

W 16 kontrolowanych PUP łączna kwota środków z Funduszu Pracy (z algorytmu i z rezerwy Ministra) wydatkowana na programy specjalne, których realizacja rozpoczęła się w latach 2011–2014 wyniosła 55.769,9 tys. zł, w tym z rezerwy Funduszu Pracy – 38.214,1 tys. zł. Dziesięć spośród 53 programów specjalnych dofinansowanych z rezerwy Funduszu Pracy łączyło się ze zwiększeniem finansowania ze środków Funduszu Pracy obliczonych według algorytmu, z uwagi na fakt, iż okres ich realizacji przekroczył rok budżetowy. [szerzej str. 18, 22]

5. Spośród 59 objętych badaniem NIK programów specjalnych, przygotowanie 52 poprzedzone zostało sporządzeniem analizy lokalnego rynku pracy, o której mowa w § 2 rozporządzenia w sprawie programów specjalnych z 2009 r. Analizy tej nie przeprowadzono przed opracowaniem dwóch programów specjalnych. Od 27 maja 2014 r. przed opracowaniem programu specjalnego wymagane było, zgodnie z § 2 rozporządzenia w sprawie programów specjalnych z 2014 r., sporządzenie diagnozy sytuacji osób bezrobotnych w powiązaniu z analizą lokalnego rynku pracy. Diagnozę taką sporządzono przed przygotowaniem wszystkich pięciu realizowanych w 2014 r. programów specjalnych²².

Przygotowane analizy lokalnego rynku pracy oraz diagnozy sytuacji bezrobotnych w powiązaniu z analizami, dla 18 spośród 57 programów specjalnych (tj. 32%) nie pozwalały na opracowanie programów adekwatnych do potrzeb lokalnego rynku pracy. Mimo iż dokumenty te na ogół zawierały wymagane przepisami prawa elementy takie jak m.in. strukturę bezrobocia w poddanej analizie grupie, zgłoszone oferty pracy, wyniki monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych, to w głównej mierze opierały się na nieaktualnych danych statystycznych gromadzonych przez PUP, które nie pozwalały w sposób prawidłowy zdiagnozować potrzeb bezrobotnych i wymuszały korekty programów podczas ich realizacji. W 68% opracowań jednoznacznie zidentyfikowano główne problemy lokalnego rynku pracy i uzasadniono konieczność interwencji w formule programu specjalnego, w tym w 24 analizach wykorzystano wyniki przeprowadzonych badań ankietowych. Ich założenia były zatem adekwatne do rozpoznanych w oparciu o te badania potrzeb. Mimo iż przeprowadzenie badań ankietowych nie było wymagane obowiązującymi przepisami, to pozwalało na dokładniejsze zbadanie potrzeb i uzupełnienie wyników monitoringu zawodów nadwyżkowych i deficytowych, wykorzystywanych w analizach lokalnego rynku pracy, dla określenia rzeczywistych potrzeb tego rynku i zapewnienia trwałych i efektów zatrudnieniowych programów. [szerzej str. 20–22]

6. We wszystkich zbadanych w kontrolowanych PUP programach specjalnych ustalono kryteria naboru uczestników tych programów. Kryteria te w 11 programach, przygotowanych na podstawie rozporządzenia w sprawie programów specjalnych z 2009 r., nie pozwalały jednak na wyselekcjonowanie jednorodnej grupy ich uczestników. Zdefiniowane w programach kryteria były niespójne i niejasne lub zbyt ogólne, co powodowało, że PUP miały dużą dowolność w doborze osób bezrobotnych do programów. [szerzej str. 21]

²² Dla programów: *Aktywna świetlica i Szansa na zatrudnienie* realizowanych przez PUP w Jarosławiu sporządzono jedną diagnozę.

7. Zaprojektowane i realizowane usługi, instrumenty rynku pracy i SEWZ w ramach 46 spośród 59 objętych badaniem w kontrolowanych PUP programach specjalnych były adekwatne do potrzeb, predyspozycji i kwalifikacji uczestników oraz wyników przeprowadzonej analizy lokalnego rynku pracy. W 16 realizowanych programach SEWZ nie objęto wszystkich uczestników. Tymczasem był to element, który miał odróżniać program specjalny od innych form aktywizacji zawodowej. Przyczynami nieobjęcia wszystkich uczestników SEWZ było m.in. nieprawidłowe rozpoznanie potrzeb i tym samym zaprojektowanie nieadekwatnych rozwiązań, dobieranie uczestników, którzy nie byli zainteresowani korzystaniem z SEWZ oraz ograniczenie katalogu wydatków w ramach SEWZ. Dokonując naboru uczestników programów, 44% PUP kwalifikowało do nich głównie tych bezrobotnych, którzy zgłosili się sami albo zostali wskazani przez pracodawcę lub organizatora stażu. Ponadto 12 programami specjalnymi spośród 54 realizowanych do 27 maja 2014 r. nie objęto w pierwszej kolejności osób, wobec których dotychczas stosowane usługi i instrumenty okazały się niewystarczające do ich powrotu na rynek pracy. Działanie to było niezgodne z § 3 ust. 3 rozporządzenia w sprawie programów specjalnych z 2009 r. Oznacza to, że 47% zbadanych programów realizowanych do 27 maja 2014 r. nie spełniało głównych założeń, by za pomocą kompleksowych rozwiązań opartych na pogłębionej analizie, poprzez połączenie usług i instrumentów oraz SEWZ udzielać zindywidualizowanego wsparcia tym, którzy wymagali specyficznej pomocy w doprowadzeniu do zatrudnienia. [szerzej str. 23, 24]
8. Zgodnie z wytycznymi MPiPS w latach 2011–2012 o środki z rezerwy Funduszu Pracy na dofinansowanie programów specjalnych mogły ubiegać się wyłącznie PUP realizujące programy o najwyższych wskaźnikach efektywności, nie niższych niż 70%. W kolejnych latach realizacji obniżono poziom wskaźnika umożliwiającego ubieganie się przez PUP o środki z rezerwy do 50%, uwzględniając sygnalizowane przez PUP trudności w osiągnięciu wyższego poziomu tych wskaźników. Według MPiPS uzyskanie efektywności na wyższym poziomie było możliwe, lecz wiązało się z zastosowaniem przede wszystkim wysokoefektywnych instrumentów rynku pracy, tj. dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej i doposażenie stanowiska pracy. Z informacji MPiPS na temat realizacji programów specjalnych wynika, że efektywność zatrudnieniowa programów realizowanych w 2011 r. wynosiła średnio 85,6%. Efektywność zatrudnieniowa programów adresowanych do osób poniżej 30. roku życia i powyżej 50. roku życia realizowanych w 2012 r. wyniosła odpowiednio 77,8 oraz 79,4%. Przeciętna efektywność programów realizowanych w 2013 r. wynosiła 81%²³.
W latach 2011–2014 objęte kontrolą PUP osiągnęły planowany na poziomie od 52,6% do 77% wskaźnik efektywności zatrudnieniowej dla 40 z 56 programów specjalnych, w których mierzono poziom tego wskaźnika²⁴. Dla 16 programów (tj. 29%) nie osiągnięto założonej efektywności zatrudnieniowej. [szerzej str. 25, 26]
9. PUP, niezależnie od ustalonych przez MPiPS wskaźników efektywności zatrudnieniowej i kosztowej, w przypadku 55 programów specjalnych opracowały własne mierniki efektywności programów. Spośród programów, w których zdefiniowane zostały własne mierniki pomiaru efektywności programów specjalnych, w 38 programach (69%) mierniki te nie odnosiły się do pomiaru rzeczywistej skuteczności²⁵ realizacji programów specjalnych. Mierniki te świadczyły wyłącznie o podjęciu

²³ MPiPS nie przedłożyło informacji nt. efektywności programów specjalnych realizowanych w 2014 r. (zbiorcze dane w tym zakresie są w fazie opracowywania).

²⁴ Jeden program kontynuowano w 2015 r., w dwóch programach ze względu na fakt, iż finansowane były wyłącznie z algorytmu nie przyjęto do monitorowania efektywności programów wskaźników określonych przez MPiPS.

²⁵ Uwzględniającej formę zatrudnienia, czas jego trwania oraz wymiar czasu pracy.

zaplanowanych działań i pozwalały monitorować realizację programu pod względem ilościowym, nie odpowiadały natomiast na pytanie o skuteczność programu, bowiem nie uwzględniały wymiaru czasu pracy, formy ani okresu zatrudnienia. Ponadto w 16 programach (29%) efekt zatrudnieniowy badano w krótkim okresie (tj. do trzech miesięcy). Trzymiesięczny okres w jakim dokonywano pomiaru jest tożsamy z okresem określonym w mierniku efektywności zatrudnieniowej MPiPS. Mimo że PUP miały obowiązek określenia własnych mierników pomiaru efektywności, żaden PUP nie zdecydował się na dokonywanie tego pomiaru w dłuższym horyzoncie czasowym. Tylko w jednym programie, mierniki określone przez PUP dawały odpowiedź odnośnie realnych i długoterminowych rezultatów działań podjętych przez urząd, jednak wynikało to wyłącznie z zastosowanego w programie wysokoefektywnego instrumentu rynku pracy. Brak pomiaru faktycznych rezultatów realizowanych usług i instrumentów rynku pracy Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również w kontroli P/13/111 *Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób powyżej 50 roku życia* oraz P/14/109 *Skuteczność wybranych form aktywnego przeciwdziałania bezrobociu w niektórych województwach*.

Ze względu na fakt, że ani wskaźniki efektywności zatrudnieniowej określone przez MPiPS, ani mierniki pomiaru efektywności programów specjalnych określone przez kontrolowane PUP nie odzwierciedlały faktycznej skuteczności programów w dłuższej perspektywie czasowej, w trakcie kontroli NIK zbadano²⁶ trwałość zatrudnienia uczestników programów specjalnych w dłuższym okresie, w oparciu o założenia przyjęte na potrzeby niniejszej kontroli. Trwałość zatrudnienia uczestników programów specjalnych, w odniesieniu do projektowanych przez PUP wskaźników efektywności zatrudnieniowej nie została osiągnięta na założonym poziomie dla 36 programów specjalnych spośród 48 programów, dla których pomiar w założonym okresie był możliwy²⁷, tj. dla 75%. Oznacza to, że wskaźniki efektywności zatrudnieniowej obliczone zgodnie z Zasadami ubiegania się o środki z rezerwy Funduszu Pracy nie odzwierciedlały rzeczywistej sytuacji uczestników programów specjalnych na rynku pracy, ponieważ zakładały dokonywanie pomiaru w krótkim okresie (trzech miesięcy).

Badanie wskaźnika efektywności kosztowej²⁸ wykazało, że w dłuższym horyzoncie czasowym, dla 85% programów specjalnych, jego poziom uległ podwyższeniu. Oznacza to rosnący koszt ponownego zatrudnienia i potwierdza tezę o niewielkiej trwałości efektów programów specjalnych, a tym samym o niskiej przydatności programów specjalnych dla rozwiązywania problemów bezrobotnych w dłuższym okresie. [szerzej str. 25, 26]

10. Większość kontrolowanych PUP monitorowało i kontrolowało realizację programów specjalnych w zakresie poszczególnych form wsparcia, jednak tylko trzy PUP prowadziły działania ewaluacyjne w celu określenia odbioru takich programów przez ich uczestników. [szerzej str. 27]

2.3 Uwagi i wnioski

Warunkiem koniecznym do sporządzenia przez PUP projektu programu specjalnego odpowiadającego na potrzeby lokalnego rynku pracy, osób bezrobotnych oraz pracodawców i innych podmiotów współpracujących przy jego realizacji, jest szczegółowa i rzetelna diagnoza osób bezrobotnych

²⁶ Badanie dokonano na próbie wybranej w sposób losowy spośród uczestników każdego programu specjalnego i każdego instrumentu realizowanego w ramach programu, proporcjonalnie do liczby uczestników.

²⁷ Wyłączono program kontynuowany w trakcie kontroli, oraz osiem programów, w których okres podwojony jeszcze nie upłynął lub brak było danych, a także dwa realizowane przez PUP w Jędrzejowie, gdyż takie badanie w ramach kontroli rozpoznawczej nie było prowadzone.

²⁸ Dokonane w analogiczny sposób w powiązaniu z okresem, dla którego badano trwałość zatrudnienia.

lub osób poszukujących pracy z uwzględnieniem analizy potrzeb lokalnego rynku pracy, która pozwala na sporządzenie jego charakterystyki i zidentyfikowanie jego głównych problemów. Uczestnicy takich programów powinni zostać wybrani w oparciu o diagnozę osób bezrobotnych i poszukujących pracy w zakresie ich sytuacji zawodowej, z uwzględnieniem m.in. ich predyspozycji, kwalifikacji, doświadczenia zawodowego i umiejętności, a także zdiagnozowanych barier utrudniających zatrudnienie lub utrzymanie pracy, w tym przede wszystkim osobistej motywacji. Obowiązek przygotowania IPD wprowadzony zmianą art. 34a ustawy o promocji zatrudnienia spowodował, iż ustalając profil pomocy dla bezrobotnego PUP powinien określać oddalenie osoby bezrobotnej od rynku pracy oraz jej gotowość do wejścia lub powrotu na ten rynek. **Dlatego też właściwe przygotowanie programów specjalnych w dalszym ciągu pozostaje najważniejszym elementem, który warunkuje skuteczne rozwiązywanie problemów osób bezrobotnych, poszukujących pracy oraz zagrożonych jej utratą przy pomocy tego instrumentu.**

Realizowane programy specjalne w badanym okresie traktowane były przez PUP przede wszystkim jako forma pozyskania dodatkowych środków na aktywizację zawodową osób bezrobotnych. Głównym założeniem podczas konstruowania programów specjalnych było objęcie nimi jak największej liczby osób, które bez tych środków nie miałyby możliwości skorzystania z finansowego wsparcia ze strony PUP. Środki finansowe na realizację programów specjalnych, o które PUP aplikowały w ramach projektów konkursowych nie były zatem traktowane systemowo. Podejmowanie decyzji o przyznaniu środków w oparciu o projektowany poziom wskaźnika efektywności zatrudnieniowej i aplikowanie o środki w sytuacji niewystarczających zasobów finansowych przyznanych w ramach algorytmu, nie pozwalało na zastosowanie do programów specjalnych najefektywniejszego podejścia, poprzez kierowanie środków na realizację rozwiązań najlepszych, popartych rzeczywistymi potrzebami lokalnego rynku pracy, co potwierdzili także dyrektorzy PUP. Jednocześnie zdiagnozowana sytuacja uczestników tych programów w dużej części przypadków nie wskazywała na potrzebę zastosowania niestandardowych form wsparcia. W części programów nie obejmowano nimi bowiem w pierwszej kolejności osób, do których stosowane dotychczas usługi i instrumenty okazały się niewystarczające do powrotu na rynek pracy. **Tym samym nie można było oczekiwać, iż zastosowanie bardziej kosztownej formy wsparcia jaką jest program specjalny, obejmujący usługi, instrumenty i SEWZ przyniesie lepsze efekty niż pozostałe formy aktywizacji.**

Intencją ustawodawcy²⁹ przy wprowadzaniu instytucji programów specjalnych było m.in. umożliwienie PUP elastycznego podejścia do procesu aktywizacji dzięki wykorzystaniu SEWZ, przy jednoczesnym zapewnieniu jednorodności pod względem cech i problemów grupy, dla której zostanie opracowany program specjalny. **SEWZ powinny być zatem dostosowane do zindywidualizowanych potrzeb uczestników oraz wspomagać ich w niwelowaniu barier zatrudnieniowych.**

Określane mierniki efektywności zatrudnieniowej, zgodnie z zasadami ubiegania się o środki Funduszu Pracy stanowiące rezerwę MPiPS na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w latach 2011–2014 (w tym także zgodnie z *Zasadami ubiegania się o dodatkowe środki Funduszu Pracy z rezerwy MPiPS na finansowanie i dofinansowanie programów specjalnych* na lata 2012–2013), nie uwzględniały

²⁹ Opinia merytoryczna do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (druk nr 1196), Warszawa 30 listopada 2008 r., <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1196>, data pobrania: 19 października 2015 r.

rzeczywistej sytuacji uczestników programów specjalnych w dłuższym niż trzy miesiące horyzoncie czasowym. W informacji o wynikach kontroli P/13/111 *Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób powyżej 50 roku życia* NIK stwierdziła, że „skuteczności poszczególnych instrumentów rynku pracy nie można ocenić w sposób miarodajny, bez ewaluacji osiągniętych efektów. Przyjęte w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej kryteria badania efektywności powodują, że za stan właściwy uważa się zawarcie przez bezrobotnego umowy z pracodawcą. Ale jest to najczęściej umowa cywilnoprawna (o dzieło lub zlecenia) trwająca kilka tygodni, a nawet krócej. Nie zapewnia pracownikowi uprawnień równoważnych umowie o pracę. Jednocześnie czyni wysoce prawdopodobnym ponowne uzyskanie przez niego statusu osoby bezrobotnej. Stąd pomiar efektywności powinien uwzględniać nie tylko fakt zatrudnienia, ale także jego formę i czas trwania. Jest to działanie niezbędne z punktu widzenia efektywności wydatkowania środków publicznych i oceny rezultatów działań publicznych służb zatrudnienia. Uwzględnienie elementu trwałości zatrudnienia obniżyłoby również koszty funkcjonowania systemu, ponieważ nie byłoby potrzeby aktywizowania wielokrotnie tych samych osób bezrobotnych”. Definicja efektywności zatrudnieniowej form aktywizacji zawodowej została wprowadzona do ustawy o promocji zatrudnienia dopiero 27 maja 2014 r., przy czym nadal nie określono w niej okresu jaki należy brać pod uwagę przy wyliczaniu tego wskaźnika³⁰. Pomimo że w 2015 r. do wyliczania mierników efektywności zatrudnieniowej przyjęto 30-dniowy okres, w którym uczestnik programu specjalnego powinien utrzymać zatrudnienie, to jednak w dalszym ciągu metodologia ta nie daje odpowiedzi na pytanie o faktyczną trwałość zatrudnienia w dłuższym okresie³¹. **NIK wskazuje na potrzebę dalszych prac nad konstrukcją miernika efektywności zatrudnieniowej, tak aby pozwalał on zmierzyć trwałość efektu zatrudnieniowego wszystkich uczestników programów specjalnych. Ponadto miernik ten nie powinien uwzględniać osób, które po zakończeniu udziału w programie, uzyskały zatrudnienie subsydiowane, wspierane ze środków publicznych. Istnieje bowiem ryzyko doboru do programu specjalnego konkretnych uczestników dla uzyskania wskaźnika efektywności zatrudnieniowej, zamiast tych, którzy potrzebują specyficznej pomocy w doprowadzeniu do zatrudnienia. Jednocześnie, zdaniem NIK, ważne jest ustalanie przez realizujące programy specjalne PUP własnych, indywidualnych mierników efektywności programów, które pozwalają określić na ile realny i trwały jest efekt zatrudnieniowy.**

W związku z powyższym, niezależnie od realizacji wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych, NIK wskazuje na potrzebę podjęcia odpowiednich działań przez PUP w celu:

- **prawidłowego i skutecznego sporządzania diagnozy osób bezrobotnych i poszukujących pracy w zakresie ich sytuacji zawodowej w powiązaniu z rzetelnie sporządzoną analizą lokalnego rynku pracy przed przygotowaniem programów specjalnych;**
- **doboru jednorodnej pod względem cech lub problemów grupy uczestników programu;**
- **projektowania SEWZ adekwatnych do zindywidualizowanych potrzeb osób bezrobotnych;**
- **dokonywania pomiaru rzeczywistych, realnych i długofalowych efektów realizowanych programów specjalnych.**

³⁰ Por. również wyniki kontroli P/14/109 Skuteczność wybranych form aktywnego przeciwdziałania bezrobocia w niektórych województwach.

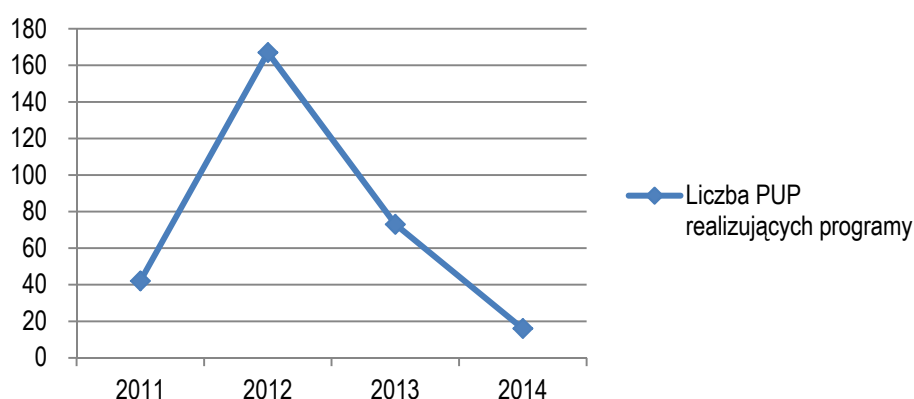
³¹ Pisma MPIPS z dnia 30 kwietnia 2015 r. nr DF-VII.030.42.2015.KS/MF i z dnia 16 czerwca 2015 r. nr DF-VII.030.70.2015.AS.

3 WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2011–2014 w Polsce bez względu na źródło finansowania uruchomiono 620 programów specjalnych, w tym 389 programów specjalnych (64%) otrzymało dofinansowanie z rezerwy Funduszu Pracy, a ich realizacją zajmowało się 298 PUP. W 2011 r. wsparcie MPiPS w ramach ww. programów specjalnych otrzymały 42 PUP z 12 województw, w 2012 r. – 167 PUP ze wszystkich województw, w 2013 r. – 73 PUP, również ze wszystkich województw, natomiast w 2014 r. – 16 PUP z 11 województw. Na wykresie nr 1 zaprezentowano liczbę PUP realizujących w latach 2011–2014 programy specjalne finansowane ze środków z rezerwy Funduszu Pracy.

Wykres nr 1

Liczba PUP realizujących w latach 2011–2014 programy specjalne finansowane ze środków z rezerwy Funduszu Pracy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

Tendencja spadkowa liczby realizujących programy specjalne PUP od 2012 r. przełożyła się również na spadek liczby realizowanych programów, dofinansowanych z rezerwy Funduszu Pracy – w 2011 r. rozpoczęto realizację 41³² programów specjalnych, w 2012 r. – 258, w 2013 r. – 104, natomiast w 2014 r. – tylko 18.

Jedną z przyczyn spadku liczby realizowanych programów specjalnych w latach 2012–2014 było m.in. zwiększenie w 2013 r. kwot Funduszu Pracy przeznaczonych na aktywizację, w związku z czym nie zachodziła już konieczność aplikowania o dodatkowe środki w ramach programów, które jednocześnie były najtrudniejsze do racjonalnego wykorzystania.

- Dyrektor PUP w Sępólnie Krajeńskim wyjaśnił, że programy specjalne powinny mieć ograniczony charakter i nie powinny być inicjowane w formie konkursów o pozyskanie środków z rezerwy Funduszu Pracy będącej w dyspozycji MPiPS, lecz w wyniku wystąpienia faktycznych, lokalnych potrzeb.
- Zdaniem Dyrektora PUP w Szczecinku zbyt późne uruchamianie środków finansowych z rezerwy na realizację programów sprowadza program specjalny do pozycji zwykłych form wsparcia przewidzianych podstawową ofertą urzędu. Jako przyczyny uczestniczenia Urzędu w programach specjalnych wskazał również to, że urząd z uwagi na wysoką stopę bezrobocia w powiecie szczecineckim podejmuje wszelkie działania służące pozyskiwaniu środków z wszystkich dostępnych źródeł, żeby móc aktywizować osoby bezrobotne z terenu powiatu szczecineckiego.

Ponadto zmiana od 27 maja 2014 r. ustawy o promocji zatrudnienia spowodowała, iż programy specjalne zakwalifikowano jako jedno z podstawowych narzędzi aktywizacji osób bezrobotnych, którym ustalono tzw. III profil pomocy. Od tego momentu PUP przede wszystkim powinny kierować programy specjalne do bezrobotnych oddalonych od rynku pracy i wymagających szczególnego

³² PUP w Bielsku Podlaskim i PUP w Wysokiem Mazowieckiem realizowały wspólny program specjalny.

wsparcia ze strony urzędu i innych instytucji rynku pracy. Od ww. zmiany ustawy w MPiPS³³, preferowane były programy specjalne realizowane w formule partnerskiej, tj. przy wykorzystaniu potencjału podmiotów zajmujących się problematyką rynku pracy i integracji społecznej.

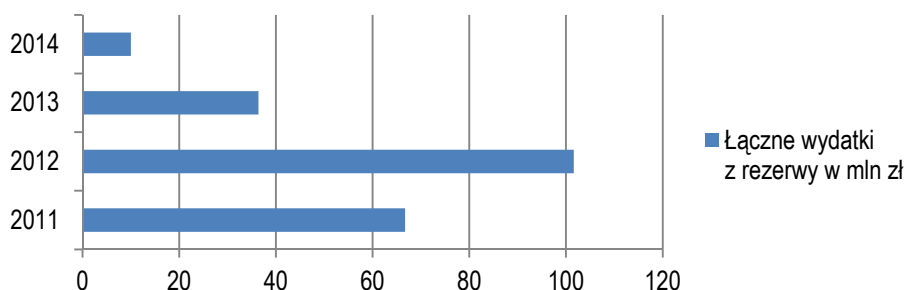
Zgodnie z *Zasadami ubiegania się o środki z rezerwy Funduszu Pracy* adresatami 41 programów specjalnych z 2011 r. były osoby bezrobotne i poszukujące pracy, w stosunku do których dotychczas stosowane usługi i instrumenty rynku pracy okazały się niewystarczające do powrotu na rynek pracy bądź utrzymania miejsc pracy. W 2012 r. programy specjalne finansowane z rezerwy Funduszu Pracy dedykowane były osobom bezrobotnym poniżej 30. roku życia (150 programów) oraz osobom bezrobotnym powyżej 50. roku życia (108 programów). Z kolei adresatami programów specjalnych finansowanych z tej rezerwy w 2013 r. oprócz dwóch grup bezrobotnych, do których kierowano wsparcie w 2012 r., byli także bezrobotni rodzice posiadający na utrzymaniu co najmniej jedno dziecko w wieku do sześciu lat. Dla poszczególnych grup uruchomiono odpowiednio 58, 22 i 24 programy specjalne. W 2014 r., jak wspomniano wyżej, nastąpiła istotna zmiana w podejściu do osób, dla których powinny być adresowane programy specjalne. MPiPS poinformował marszałków województw, starostów powiatów oraz dyrektorów wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy, iż programy specjalne adresowane powinny być w szczególności do bezrobotnych, dla których PUP ustalił III profil pomocy i powinny być nakierowane na przywrócenie tym osobom zdolności do podjęcia pracy. Takich programów w 2014 r. było 18.

W latach 2011–2013³⁴ programami specjalnymi ze środków z rezerwy Funduszu Pracy objęto odpowiednio: 6.681, 14.461 i 5.555 osób.

Na rozpoczęte w 2011 r. programy specjalne finansowane ze środków rezerwy Funduszu Pracy wydatkowano 66.737,3 tys. zł. W 2012 r. kwota ta wzrosła do poziomu 101.607,3 tys. zł, po czym wydatki te zmniejszały się w kolejnych latach i wyniosły – 36.400,5 tys. zł dla programów rozpoczętych w 2013 r., natomiast na programy z 2014 r. przeznaczono ze środków rezerwy Funduszu Pracy nie więcej niż 10.000 tys. zł³⁵. Przyczyną zmniejszenia wydatków na realizowane programy specjalne było zmniejszenie liczby tych programów realizowanych w poszczególnych latach. Na wykresie nr 2 przedstawiono łączne wydatki z rezerwy Funduszu Pracy na rozpoczęte w poszczególnych latach programy specjalne.

Wykres nr 2

Łączne wydatki z rezerwy Funduszu Pracy na rozpoczęte w poszczególnych latach programy specjalne



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

³³ Według informacji uzyskanych z MPiPS na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit.f ustawy o NIK.

³⁴ MPiPS w piśmie z dnia 11 września 2015 r. nie udzieliło informacji nt. liczby osób, które zostały objęte programami specjalnymi w 2014 r. (zbiorcze dane w tym zakresie są w fazie opracowywania).

³⁵ Łączne dane o wydatkach za 2014 r.

3.1 Rzetelność i prawidłowość przygotowania programów specjalnych

W latach 2011–2014 objęte kontrolą PUP zrealizowały 60 programów specjalnych, w tym w 2011 r. rozpoczęto realizację 10 programów, natomiast w kolejnych latach odpowiednio: 28, 15 oraz sześciu. Okres realizacji 11 programów specjalnych przez PUP w Iławie³⁶, Jarosławiu³⁷, Sępólnie Krajeńskim³⁸ i Tarnobrzegu³⁹ przekroczył jeden rok budżetowy.

- *Spośród objętych kontrolą PUP najwięcej programów specjalnych zrealizował PUP w Jarosławiu (dziesięć) oraz PUP w Grudziądzu, Iławie, Szczecinku i Świdwinie (po pięć), zaś najmniej PUP w Dębicy, Jędrzejowie, Pińczowie, Staszowie i Szczytnie – po dwa programy.*

Adresatami programów specjalnych były osoby bezrobotne wskazane przez MPiPS w Zasadach ubiegania się o środki z rezerwy Funduszu Pracy w kolejnych latach, tj. np. poniżej 25. roku życia, bez wykształcenia i kwalifikacji, zagrożone marginalizacją, rodzice samotnie wychowujący co najmniej jedno dziecko (w 2011 r.), poniżej 30. roku życia i powyżej 50. roku życia (w latach 2012 i 2013 r.), bezrobotni rodzice posiadający na utrzymaniu co najmniej jedno dziecko w wieku do sześciu lat (w 2013 r.) oraz osoby, którym ustalono II i III lub wyłącznie III profil (w 2014 r.). Tylko PUP w Świdwinie objął jedną osobę poszukującą pracy programem specjalnym *Razem łatwiej* (w 2011 r.). Osoby zagrożone utratą pracy nie były adresatami programów specjalnych realizowanych przez kontrolowane PUP.

- *Wg dyrektora PUP w Iławie w okresie objętym kontrolą rozważano objęcie programami specjalnymi osób poszukujących pracy oraz zagrożonych jej utratą, jednak nie było możliwości objęcia ich stosownym programem ze względu na małą liczebność tej grupy osób.*
- *Dyrektor PUP w Szczecinku stwierdził, że analizowano potrzebę objęcia programami specjalnymi osób poszukujących pracy i zagrożonych jej utratą i zaplanowano udział czterech osób poszukujących pracy w projekcie „Kapitał ludzki motorem rozwoju powiatu szczecineckiego” w 2011 r. Liczba uczestników wynikała z faktu, że wśród wszystkich zarejestrowanych osób na 31 marca 2011 r., 1,9% stanowiły osoby poszukujące pracy. Osoby te miały także samotnie wychowywać małoletnie dzieci lub opiekować się osobami zależnymi lub niepełnosprawnymi. Takie osoby często otrzymują świadczenia socjalne, które dyskwalifikują je do otrzymania wsparcia przewidzianego ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, a program specjalny przewidywał możliwość udzielenia wsparcia tym osobom. W trakcie realizacji żadna osoba poszukująca pracy nie zgłosiła się jednak do udziału w projekcie. W pozostałych latach urząd nie zakładał udziału osób poszukujących pracy w programach specjalnych.*

Powyższe wyjaśnienia nie stanowią dostatecznego uzasadnienia przyczyn niekierowania przez PUP programów specjalnych do ww. grupy osób.

Objęte badaniem programy specjalne realizowane przez kontrolowane PUP zakończyło 5.106 uczestników, w tym: 1.462 w 2011 r., 1.650 w 2012 r., 1.453 w 2013 r. i 541 w 2014 r.

- *Najwięcej bezrobotnych ukończyło programy specjalne zorganizowane przez PUP w Jarosławiu – 730 i w Grudziądzu – 708, natomiast najmniej zorganizowane przez PUP w Szczytnie – 82 i we Włoszczowie – 105. Projektowane programy specjalne obejmowały zróżnicowaną liczbę uczestników, uzależnioną od zaprojektowanych instrumentów i usług rynku pracy, przy czym najwięcej bezrobotnych (294) objęto programem „Kapitał ludzki motorem rozwoju powiatu szczecineckiego” realizowanego przez PUP w Szczecinku, a najmniej (20) programem „Szansa dla młodych” realizowanym przez PUP we Włoszczowie.*

Zdaniem NIK, przykład realizowanych przez PUP we Włoszczowie programów specjalnych wskazuje na dobrą praktykę projektowanych w ramach programów specjalnych działań, bowiem adresowanie ich do mniejszej liczby osób pozwala na zindywidualizowanie tych działań oraz stworzenie

³⁶ *Pracuję bo warto z lat 2012–2013, Budzik do pracy z lat 2012–2013, Perspektywa z lat 2013–2014 i 50+ na plus z lat 2013–2014.*

³⁷ *Aktywna świetlica z lat 2014–2015, Szansa na zatrudnienie z lat 2014–2015.*

³⁸ *Młodzi aktywni i Wsparcie dla osób 50+ na lokalnym rynku pracy.*

³⁹ *Szansa na pracę z lat 2011–2012, Młodzi na start z lat 2012–2013 i Aktywność po pięćdziesiątce z lat 2012–2013.*

jednorodnej pod względem barier zatrudnieniowych grupy docelowej. Zaplanowane działania mogą być komplementarne, skuteczne i wyposażać uczestnika programu w konkretną wiedzę i zawodowe doświadczenie oraz realnie poprawić jego sytuację na rynku pracy.

Zgodnie z § 2 ust. 1 rozporządzenia w sprawie programów specjalnych z 2009 r. *opracowanie programu specjalnego powinno zostać poprzedzone przeprowadzeniem analizy służącej sporządzeniu charakterystyki lokalnego rynku pracy i zidentyfikowaniu jego głównych problemów*. Na przygotowane od 1 stycznia 2011 r. do 27 maja 2014 r.⁴⁰ 54 programy specjalne, analizy takiej nie sporządzono dla dwóch realizowanych w 2011 r. programów specjalnych w PUP w Jarosławiu⁴¹. Od 27 maja 2014 r., na podstawie z § 2 rozporządzenia w sprawie programów specjalnych z 2014 r., opracowanie programu specjalnego powinno zostać poprzedzone przeprowadzeniem diagnozy osób bezrobotnych lub osób poszukujących pracy w zakresie ich sytuacji zawodowej, z uwzględnieniem analizy potrzeb lokalnego rynku pracy. Diagnoza ta została sporządzona przed przygotowaniem wszystkich pięciu realizowanych w 2014 r. programów specjalnych⁴².

Spośród 52 analiz lokalnego rynku pracy, 38 sporządzono zgodnie z § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie programów specjalnych z 2009 r. Zawierały one m.in.: strukturę bezrobocia, oferty pracy oraz bezrobotnych według zawodów i specjalności, wyniki monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych, informacje o planowanych inwestycjach tworzących nowe miejsca pracy i informacje o zwolnieniach grupowych, a także uwzględniały potrzeby lokalnego rynku pracy. Pozostałe 14 analiz (27%) sporządzonych przez PUP w Grudziądzu⁴³, Jarosławiu⁴⁴, Jędrzejowie⁴⁵, Pińczowie⁴⁶, Staszowie⁴⁷ i Szczytnie⁴⁸ opierały się w głównej mierze na nieaktualnych danych statystycznych gromadzonych przez PUP za lata ubiegłe, nie spełniały wymogów ww. przepisu lub nie zawierały rzetelnie rozpoznanych potrzeb pracodawców lub uczestników programów, w wyniku czego nastąpiła konieczność późniejszej ich aktualizacji.

- W PUP w Grudziądzu przygotowano dwa programy specjalne po dokonaniu analizy lokalnego rynku. Dokumenty te spełniały wymogi przepisów rozporządzenia z 2009 r., jednak o ich ograniczonej przydatności świadczyły liczne i znaczące zmiany wprowadzone do programów specjalnych krótko po ich rozpoczęciu. Przyjęte założenia w programach specjalnych nie odzwierciedlały właściwie części potrzeb pracodawców i uczestników programów, co skutkowało ich realizacją w innym zakresie niż założono.
- W PUP w Staszowie w analizach nie odniesiono się do informacji o planowanych inwestycjach tworzących nowe miejsca pracy ani do informacji o zwolnieniach grupowych, przez co naruszono § 2 ust. 2 pkt 4 i 5 rozporządzenia w sprawie programów specjalnych z 2009 r. Przygotowana dla potrzeb opracowania programów specjalnych analiza opierała się wyłącznie na danych statystycznych gromadzonych przez PUP za rok 2011. Nie korzystano z innych opracowań, nie prowadzono badań ankietowych pracodawców ani osób bezrobotnych, nie analizowano trendów na lokalnym rynku pracy. W konsekwencji, analizy te nie pozwalały stwierdzić, że opisywane zjawiska stanowią lokalny problem, który wymaga interwencji w formule programu specjalnego ani nie wskazywały obszarów stwarzających możliwości podjęcia własnej działalności, pożądanego profilu pracowników, potencjalnych nisz rynkowych, czy rodzaju działalności, który ma szansę powodzenia z uwagi na lokalne potrzeby.
- W PUP w Szczytnie stwierdzono, że obie analizy rynku pracy w powiecie szczycieńskim, nie zawierały informacji o planowanych inwestycjach tworzących nowe miejsca pracy oraz informacji o zwolnieniach grupowych.

⁴⁰ Data utraty mocy obowiązującej ww. rozporządzenia.

⁴¹ *Podjęcie pracy i Od szkolenia do zatrudnienia*.

⁴² Dla programów: *Aktywna świetlica i Szansa na zatrudnienie* realizowanych przez PUP w Jarosławiu sporządzono jedną diagnozę.

⁴³ Dla programów: *Młodzi przedsiębiorcy i aktywni oraz Pracujący rodzice*.

⁴⁴ Dla programów: *Pracująca mama, Buduj przyszłość, Wyjść z cienia i Przekroczyć horyzont*.

⁴⁵ Dla programów: *Kuźnia młodych talentów i Aktywni 50+*.

⁴⁶ Dla programów: *Powrót na rynek pracy i Rozpaczam karierę zawodową*.

⁴⁷ Dla programów: *Trzydziestka 2012 i Nestor 2012*.

⁴⁸ Dla programów: *Mam kwalifikacje – mam pracę i 50+ pracowników na pięć plus*.

Z pięciu sporządzonych diagnoz osób bezrobotnych w zakresie ich sytuacji zawodowej przez PUP w Grudziądzu, Jarosławiu i w Gryficach, jedna⁴⁹ zawierała właściwe ustalenia w zakresie kwalifikacji, doświadczenia zawodowego, kompetencji i umiejętności praktycznych, przeciwwskazań do wykonywania pracy na danym stanowisku, problemu zawodowego i innych przeszkód utrudniających podjęcie zatrudnienia lub utrzymanie miejsca pracy. Tym samym spełniała wymogi określone w § 2 ust. 2 rozporządzenia w sprawie programów specjalnych z 2014 r. Pozostałe diagnozy sporządzone przez PUP w Jarosławiu i Grudziądzu nie spełniały wymogów ww. przepisu bądź zawierały nierzetelnie ustalone przeszkody utrudniające podjęcie zatrudnienia lub utrzymanie miejsc pracy oraz potrzeby i oczekiwania w zakresie aktywizacji zawodowej uczestników programów.

- *W PUP w Jarosławiu diagnoza osób bezrobotnych w zakresie ich sytuacji zawodowej z uwzględnieniem analizy potrzeb lokalnego rynku pracy z 2014 r. tylko z nazwy stanowiła dokument zwany diagnozą w rozumieniu § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie programów specjalnych z 2014 r. W opracowaniu tym wymieniono jedynie cechy charakteryzujące osoby bezrobotne, które powinny zostać beneficjentami działań w ramach programów specjalnych. Nie ustalono kwalifikacji, doświadczenia zawodowego, kompetencji i umiejętności praktycznych osób bezrobotnych, przeciwwskazań do wykonywania pracy na danym stanowisku, czy też problemów zawodowych i innych przeszkód utrudniających podjęcie zatrudnienia lub utrzymania pracy, a także potrzeb i oczekiwań w zakresie aktywizacji zawodowej. Ponadto opracowanie dwóch programów specjalnych w 2014 r., tj. „Aktywna świetlica” i „Szansa na zatrudnienie” poprzedzone było jednym rodzajem diagnozy opracowanej nie pod konkretny rodzaj programu specjalnego, ale ogólnie opisującej sytuację osób bezrobotnych.*

Spośród 39 prawidłowo sporządzonych analiz lokalnego rynku pracy i diagnoz sytuacji bezrobotnych, w 24 (62%) wykorzystano wyniki przeprowadzonych badań ankietowych. Zdaniem NIK, przeprowadzenie badań ankietowych podczas przygotowania programów specjalnych, zarówno wśród osób bezrobotnych, jak i pracodawców, pozwala na pełniejsze rozpoznanie potrzeb obydwu grup zainteresowanych wsparciem. Tym bardziej, iż wykorzystane w analizach wyniki monitoringu zawodów nadwyżkowych i deficytowych nie są wystarczające dla określenia realnych potrzeb rynku pracy i zapewnienia trwałych i efektów zatrudnieniowych programów.

- *Powyższe znalazło również potwierdzenie w analizach lokalnego rynku pracy sporządzonych przez PUP w Staszowie. W analizach tych stwierdzono m.in., że monitoring zawodów nadwyżkowych i deficytowych uwzględnia duży udział subsydiowanych ofert pracy, które często charakteryzują się sezonowością, a zapotrzebowanie na niektóre stanowiska nie ma charakteru trwałego. Wskazano również, że liczne oferty dotyczą tego samego, stałego miejsca pracy, charakteryzującego się dużą fluktuacją pracowników i nie generują nowych miejsc pracy.*

We wszystkich objętych kontrolą programach specjalnych ustalono sposób doboru uczestników programów. Niemniej jednak w 11 programach (19%)⁵⁰ realizowanych przez PUP w Olecku, Pińczowie, Staszowie i Włoszczowie, sposób doboru uczestników nie spełniał wymogów określonych w § 3 rozporządzenia w sprawie programów specjalnych z 2009 r., bowiem przyjęte w programach kryteria były niespójne i niejasne lub zbyt ogólne. W konsekwencji nie można było wyselekcjonować w przejrzysty sposób jednorodnej grupy ich uczestników i pozostawiało dowolność pracownikom PUP podczas dobierania osób bezrobotnych do programów.

- *W PUP we Włoszczowie dla realizowanych programów specjalnych przyjęto następujące kryteria doboru uczestników tych programów:*
 - Program „Młoda kadra” – osoby, które nie ukończyły 30. roku życia zarejestrowane jako bezrobotne w PUP, bez doświadczenia zawodowego, bez kwalifikacji zawodowych oraz w 70% mieszkańcy terenów wiejskich;
 - Program „Starszy nie znaczy gorszy” – osoby powyżej 50. roku życia zarejestrowane jako bezrobotne w PUP o niskich i zdezaktualizowanych kwalifikacjach, długotrwale bezrobotne, mieszkańcy terenów wiejskich;

⁴⁹ Sporządzona przez PUP w Gryficach.

⁵⁰ Których realizacja rozpoczęła się przed 27 maja 2014 r.

- Program „Szansa dla młodych” – osoby, które nie ukończyły 30. roku życia zarejestrowane jako bezrobotne w PUP, bez doświadczenia zawodowego, bez kwalifikacji zawodowych;
- Program „Gminna współpraca” – osoby powyżej 50. roku życia zarejestrowane jako bezrobotne w PUP o niskich i zdezaktualizowanych kwalifikacjach, długotrwale bezrobotne.

Powyższe kryteria podają jedynie ogólne wymogi, jakie powinni spełniać bezrobotni kandydujący do uczestnictwa w programie w postaci np. wieku uczestników. W programie nie przewidziano natomiast takich kryteriów, które pozwoliłyby na zakwalifikowanie bezrobotnego do grupy uczestników danego programu bez żadnych wątpliwości, że są to osoby najlepiej spełniające ustalone kryteria. Kryteria ustalone przez PUP nie określały sposobu wyselekcjonowania uczestników programów z ogólnej populacji osób spełniających kryteria zaproponowane w projekcie programu.

- W realizowanych przez PUP w Staszowie programach specjalnych przyjęto sprzeczne kryteria, bowiem z jednej strony wskazano, że preferowane będą osoby pochodzące z terenów wiejskich, z drugiej strony określono, że mieszkańcy wsi stanowić będą odpowiednio 25 i 65% ogólnej liczby uczestników programów „Nestor 2012” i „Trzydziestka 2012”. Ponadto założono, że w pierwszej kolejności programem objęte zostaną osoby, wobec których dotychczas stosowane usługi i instrumenty rynku pracy okazały się niewystarczające do powrotu na rynek pracy lub utrzymania miejsca pracy. Zaplanowano jednak, że 13% uczestników programu „Nestor 2012” oraz 15% uczestników programu „Trzydziestka 2012” stanowić będą osoby pozostające bez pracy do jednego miesiąca. Ponadto przewidziano, że pracami interwencyjnymi w obu ww. programach zostaną objęte osoby znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji materialnej, mimo iż wyselekcjonowanie takiej grupy w oparciu o dane będące w dyspozycji PUP nie jest możliwe.

3.2 Rzetelność, prawidłowość i skuteczność realizacji programów specjalnych

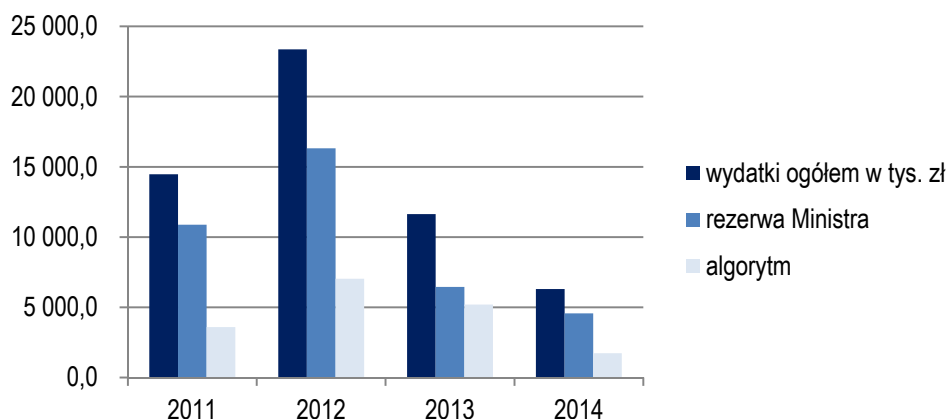
W latach 2011–2014 na realizację programów specjalnych objęte kontrolą PUP wydatkowały 55.769,3 tys. zł, w tym 38.214,1 tys. zł z rezerwy Funduszu Pracy. Łączna kwota wydatków poniesionych w latach 2011–2014 na realizację ww. 59 programów specjalnych wyniosła:

- 14.473,7 tys. zł w 2011 r. (w tym z rezerwy Funduszu Pracy – 10.879,1 tys. zł);
- 23.360,1 tys. zł w 2012 r. (w tym z rezerwy Funduszu Pracy – 16.322,4 tys. zł);
- 11.640,0 tys. zł w 2013 r. (w tym z rezerwy Funduszu Pracy – 6.446,7 tys. zł);
- 6.295,5 tys. zł w 2014 r. (w tym z rezerwy Funduszu Pracy – 4.565,9 tys. zł).

Na wykresie nr 3 przedstawiono źródła finansowania programów specjalnych realizowanych w latach 2011–2014 przez kontrolowane PUP.

Wykres nr 3

Źródła finansowania programów specjalnych realizowanych w latach 2011–2014 przez kontrolowane PUP



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników kontroli NIK.

Dziesięć spośród 53 programów specjalnych dofinansowanych z rezerwy Funduszu Pracy realizowane przez PUP wiązały się ze zwiększeniem finansowania ze środków Funduszu Pracy obliczonych według algorytmu z uwagi na fakt, iż okres ich realizacji przekroczył rok budżetowy.

Śród objętych kontrolą 59 programów specjalnych, sześć realizowanych przez PUP w Ławie⁵¹, w Jarosławiu⁵², Tarnobrzegu⁵³ i Szczecinku⁵⁴ sfinansowano wyłącznie ze środków Funduszu Pracy ustalonych według algorytmu na realizację zadań w powiecie, a pozostałe (tj. 90%) dofinansowano lub sfinansowano w całości ze środków rezerwy Funduszu Pracy.

Zastosowane usługi i instrumenty rynku pracy w 46 realizowanych programach specjalnych były adekwatne do zidentyfikowanych potrzeb, a SEWZ pozwalały zniwelować bariery zatrudnieniowe uczestników. W pozostałych 13 programach specjalnych (22%) realizowanych przez osiem PUP⁵⁵ usługi, instrumenty lub SEWZ nie były dostosowane do potrzeb bezrobotnych objętych programami. Konsekwencją powyższego była konieczność korekty programów specjalnych w trakcie ich realizacji. Sytuacje takie miały miejsce podczas realizacji 10 programów specjalnych przez sześć PUP⁵⁶.

- W przyjętych przez PUP w Grudziądzu założeniach trzech programów specjalnych nie zidentyfikowano rzetelnie części potrzeb pracodawców i ich uczestników, co skutkowało koniecznością ich zmiany i realizacją w innym zakresie niż pierwotnie założono. I tak m.in.:
 - założenia przyjęte w programach specjalnych „Pracujący rodzice” i „Aktywna trójka” odnośnie liczby uczestników, którzy mieli skorzystać z refundacji kosztów opieki nad dzieckiem, istotnie odbiegały od potrzeb osób bezrobotnych w tym zakresie. Dzieci większości uczestników albo nie uczęszczały do przedszkola lub żłobka, pozostając pod opieką innych osób z rodziny, albo uczęszczały, ale ich rodzice korzystali z dofinansowania pobytu dziecka w przedszkolu, udzielanego przez niektóre gminy. W 2013 r. w ramach programu specjalnego „Pracujący rodzice” 150 osób miało skorzystać z formy wsparcia w postaci zwrotu kosztów opieki nad dzieckiem (SEWZ), natomiast skorzystało niespełna 36,7%;
 - program „Pracujący rodzice” rozpoczął się w maju 2013 r., a już w czerwcu ze względu na małe zainteresowanie podjęto decyzję o zmniejszeniu planowanych środków na refundację kosztów opieki nad dzieckiem z 337,5 tys. zł do 68,0 tys. zł (ostatecznie wydatkowano 69,8 tys. zł).
- W PUP w Jędrzejowie w programie „Kuznia młodych talentów”, z uwagi na niewielkie zainteresowanie ze strony pracodawców tworzeniem miejsc pracy w ramach refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy, z zakładanych w projekcie programu 15 stanowisk pracy utworzono tylko dziewięć, tj. 60%. W programie „Aktywni 50+” w związku ze znikomym zainteresowaniem bezrobotnych uzyskaniem środków na prowadzenie działalności gospodarczej, z zakładanych w projekcie programu pięciu osób tylko jedna otrzymała środki na ten cel. W kolejnym programie specjalnym „Aktywna trójka” realizowanym w 2014 r., PUP w Jędrzejowie ponownie przyjął założenia istotnie odbiegające od faktycznych potrzeb uczestników, tj. założono, że 30 osób skorzysta ze wsparcia w postaci zwrotu kosztów opieki nad dzieckiem, podczas gdy skorzystała z tego tylko jedna osoba. Program rozpoczął się we wrześniu 2014 r., a już w listopadzie zmniejszono planowane środki na refundację kosztów opieki nad dzieckiem z 54,1 tys. zł do 0,5 tys. zł (wydatkowano 376,00 zł).

Pozostałe trzy programy specjalne obarczone były następującymi wadami:

- w ramach SEWZ w dwóch programach udzielono bezrobotnym wsparcia, które zdaniem NIK powinno stanowić podstawowy element pomocy udzielanej przez PUP każdej osobie bezrobotnej;
- opracowano i zrealizowano program specjalny, który nie obejmował instrumentów rynku pracy, pomimo iż zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie programów specjalnych z 2009 r.

⁵¹ Kontrakt z 2011.

⁵² Podejmę pracę z 2011 r., Od szkolenia do zatrudnienia z 2011 r. i Teraz my z 2014 r.

⁵³ Szansa na pracę z lat 2011–2012.

⁵⁴ Program specjalny dla powiatu szczecineckiego z 2013 dla bezrobotnych samotnie wychowujących dzieci do lat 18.

⁵⁵ W Brodnicy, Grudziądzu, Jarosławiu, Jędrzejowie, Pińczowie, Staszowie, Sępólnie Krajeńskim i Szczecinku.

⁵⁶ PUP w Grudziądzu – trzy programy, PUP w Pińczowie – jeden program, PUP w Staszowie – dwa programy, PUP w Szczecinku – jeden program, PUP w Brodnicy – jeden program, i PUP w Jędrzejowie – dwa programy.

projekt programu specjalnego zawiera działania łączące usługi rynku pracy, instrumenty rynku pracy i opis SEWZ, z uzasadnieniem potrzeby ich zastosowania i przewidywanych skutków dla zatrudnienia lub utrzymania miejsc pracy.

- *Realizowany w ramach dwóch programów specjalnych przez PUP w Sępólnie Krajeńskim w 2012 r. SEWZ w postaci zawodowego portfolio polegał głównie na przygotowaniu dokumentów takich jak CV i list motywacyjny i powinien stanowić pierwszy, podstawowy element pomocy udzielanej przez Urząd zgłaszającym się do niego osobom, a nie SEWZ.*
- *W programie specjalnym realizowanym w 2011 r. przez PUP w Jarosławiu „Od szkolenia do zatrudnienia” nie uwzględniono żadnych instrumentów rynku pracy. W wyjaśnieniu Dyrektor PUP podał m.in., że (...) w ww. programie nie zastosowano instrumentów rynku pracy z uwagi na potrzeby bezrobotnych, brak doświadczenia w realizacji tego typu projektów oraz brak jakichkolwiek wytycznych w zakresie konstruowania programów specjalnych.*

W 16 programach specjalnych realizowanych przez osiem PUP⁵⁷ nie objęto wszystkich ich uczestników SEWZ. Tymczasem był to element, który w świetle § 5 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie programów specjalnych z 2009 r. i § 5 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie programów specjalnych z 2014 r., miał odróżniać programy specjalne od innych programów aktywizacji zawodowej. Przyczynami nieobjęcia wszystkich uczestników SEWZ było m.in. nieprawidłowe rozpoznanie potrzeb i tym samym zaprojektowanie wadliwych i nieadekwatnych rozwiązań, niezgodny z założeniami dobór uczestników programów oraz zmiana katalogu wydatków w ramach SEWZ w trakcie realizacji programów specjalnych.

- *Refundacja kosztów zakupu odzieży roboczej oraz przyznanie świadczeń pieniężnych związanych z kosztami transportu realizowane jako SEWZ przez PUP we Włoszczowie, częściowo odbiegały od założeń określonych w programach specjalnych. Spośród objętych badaniem 12 uczestników Modułu II „Bezrobotny to nie Ja” programu specjalnego „Młoda kadra”, trzy osoby nie otrzymały SEWZ, jakim była refundacja kosztów zakupu odzieży dla osób podejmujących zatrudnienie. Natomiast podczas realizacji programu „Starszy nie znaczy gorszy”, spośród objętych badaniem 18 uczestników tego programu, 11 osób otrzymało tylko jeden z dwóch zaprojektowanych SEWZ. Bezrobotni nie otrzymali refundacji kosztów zakupu odzieży dla osób podejmujących zatrudnienie oraz nie otrzymali świadczeń pieniężnych (refundacji) związanych z kosztami transportu.*
- *W PUP w Staszowie nie wszyscy uczestnicy programów specjalnych zostali objęci wsparciem w formie SEWZ, gdyż PUP ograniczył wydatkowanie środków na niektóre założone w programie cele. W programie „Nestor 2012” spośród 72 uczestników starterów finansowych⁵⁸ nie otrzymało 32 uczestników (44%), a w programie „Trzydziestka 2012” – na 113 uczestników starterów nie otrzymało 43 (38%).*

Dokonując naboru uczestników programów, 44% objętych kontrolą PUP⁵⁹ kwalifikowało do nich przede wszystkim tych bezrobotnych, którzy zgłosili się sami albo zostali wskazani przez pracodawcę lub organizatora stażu. Oznacza to, że PUP nie dokonywały doboru uczestników spośród tych, którzy najbardziej potrzebują specyficznej pomocy, w tym takich w stosunku do których inne instrumenty i usługi okazały się niewystarczające. Tymczasem zgodnie z § 3 ust. 3 rozporządzenia w sprawie programów specjalnych z 2009 r., programem specjalnym należało objąć w pierwszej kolejności osoby, wobec których dotychczas stosowane usługi i instrumenty okazały się niewystarczające do ich powrotu na rynek pracy. Sytuacja taka miała miejsce w pięciu PUP⁶⁰ podczas realizacji 12 spośród 54 programów specjalnych (22%).

⁵⁷ W Grudziądzu, Włoszczowie, Pińczowie, Staszowie Szczytnie, Dębicy, Gryficach i Szczecinku.

⁵⁸ Postać jednorazowej dotacji różnicowanej kwotowo na sfinansowanie pierwszych wydatków związanych z udziałem w poszczególnych formach wsparcia, z możliwością przeznaczenia na dojazd do miejsca odbywania szkolenia, stażu, prac interwencyjnych, miejsca pracy na refundowanym stanowisku, na zakup odzieży, posiłków w pierwszym okresie podjęcia aktywności zawodowej, pokrycie kosztów związanych z rozpoczęciem działalności gospodarczej.

⁵⁹ W Dębicy, Gryficach, Jędrzejowie, Olecku, Sępólnie Krajeńskim, Staszowie i Tarnobrzegu.

⁶⁰ W Brodnicy, Jędrzejowie, Sępólnie Krajeńskim, Staszowie i Szczecinku.

- *Nabór do programów specjalnych realizowanych przez PUP w Staszowie możliwy był na wniosek pracodawcy ze wskazaniem konkretnej osoby, o ile spełniała kryteria uczestnictwa, w związku z zainteresowaniem bezrobotnego i poszukiwaniem dla siebie pracodawcy, na podstawie typowania osoby przez PUP w przypadku wniosków złożonych przez pracodawców bez wskazania konkretnej osoby.*
- *Doboru uczestników programu specjalnego „Szansa na pracę” realizowanego przez PUP w Tarnobrzegu dokonywano na podstawie porozumienia z oficjalnym partnerem oraz zgłoszeń osób bezrobotnych. Na pierwsze ogłoszone spotkanie związane z naborem do programu przyszło 82 osoby bezrobotne. Do udziału zgłosiło się 70 osób.*
- *W PUP w Jędrzejowie ze 125 bezrobotnych, którym udzielono informacji o realizacji programu „Kuchnia młodych talentów”, w programie wzięło udział 77 osób: z inicjatywy pracodawcy – 39 osób, z inicjatywy PUP – 33 osoby, z własnej inicjatywy – pięć osób zainteresowanych przyznaniem środków na podjęcie działalności gospodarczej. Spośród 93 bezrobotnych, którym udzielono informacji o realizacji programu „Aktywni 50+”, w programie wzięło udział 31 osób: z inicjatywy pracodawcy – 25 osób, z inicjatywy PUP – pięć osób, z własnej inicjatywy – jedna osoba zainteresowana przyznaniem środków na podjęcie działalności. PUP nie dysponował na dzień przeprowadzenia kontroli wykazami bezrobotnych spełniających kryteria uczestnictwa w tych programach, którzy potencjalnie mogliby wyrazić gotowość do wzięcia w nich udziału.*

Nieobejmowanie wszystkich uczestników SEWZ, a także dobieranie do udziału w programie osób, w stosunku do których nie wyczerpano innych, mniej kosztownych form wsparcia spowodowało, że 47% zbadanych programów realizowanych do 27 maja 2014 r. przez osiem PUP⁶¹ nie spełniało głównych założeń, by za pomocą kompleksowych rozwiązań opartych na pogłębionej analizie, poprzez połączenie usług i instrumentów oraz SEWZ udzielać zindywidualizowanego wsparcia tym, którzy wymagali specyficznej pomocy w doprowadzeniu do zatrudnienia. W latach 2011–2012 o dofinansowanie programów specjalnych ze środków z rezerwy Funduszu Pracy, zgodnie z wytycznymi MPiPS, mogły ubiegać się wyłącznie PUP realizujące programy o najwyższych wskaźnikach efektywności zatrudnieniowej, nie niższych niż 70%. Poziom tego wskaźnika, po uwzględnieniu sygnalizowanych przez PUP trudności w jego osiągnięciu, obniżono w kolejnych latach realizacji do 50%.

Przyjęty przez MPiPS sposób wyliczenia ww. wskaźników efektywności nie mierzył rzeczywistych rezultatów dotyczących sytuacji osób bezrobotnych na rynku pracy po zakończeniu udziału w programie. Zakładał bowiem, że w obliczeniach wskaźnika należy uwzględnić każdą osobę, która w okresie do trzech miesięcy od zakończenia udziału w programie nie powróciła do ewidencji osób bezrobotnych lub z ewidencji tej została wyłączona z powodu podjęcia pracy. Oznacza to, że wystarczającym do osiągnięcia zakładanego poziomu efektywności zatrudnieniowej był fakt wyrejestrowania się z ww. ewidencji w związku z podjęciem pracy lub działalności gospodarczej chociażby na jeden dzień. Nie była zatem istotna forma i okres zatrudnienia ani wymiar czasu pracy. Poprawa wskaźnika możliwa była również dzięki uwzględnieniu w nim osób zatrudnionych w ramach subsydiowanych form ze środków Funduszu Pracy poza programem specjalnym.

Według informacji MPiPS, uzyskanie efektywności na wyższym poziomie byłoby możliwe pod warunkiem zastosowania wysokoefektywnych instrumentów rynku pracy, tj. dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej lub doposażenie stanowiska pracy. Z informacji MPiPS na temat realizacji programów specjalnych⁶² wynika, że efektywność zatrudnieniowa programów realizowanych w 2011 r. wynosiła średnio 85,6%. Efektywność zatrudnieniowa programów

⁶¹ W Brodnicy, Dębicy, Grudziądzu, Gryficach, Jędrzejowie, Pińczowie, Sępólnie Krajeńskim, Staszowie, Szczecinku, Szczytnie, Włoszczowie.

⁶² Informacja dotycząca realizacji programów specjalnych ze środków rezerwy Funduszu Pracy w latach 2001–2012, Warszawa 2013 r., http://psz.praca.gov.pl/documents/10828/1090150/Raport%20PS%202011_2012_z%20akceptacja.pdf/139ef43a-6d6d-45f8-a53e-1bc21e227693?t=1415195427000, 24 września 2015 r.

adresowanych do osób poniżej 30 roku życia i powyżej 50 roku życia realizowanych w 2012 r. wyniosła odpowiednio: 77,8% oraz 79,4%. Przeciętna efektywność programów realizowanych w 2013 r. wynosiła 81%⁶³.

W kontrolowanych PUP w poszczególnych latach osiągnięto zakładaną na etapie projektowania programów na poziomie od 52,6% do 77% wartość wskaźnika efektywności zatrudnieniowej dla 40 z 56⁶⁴ programów specjalnych (71%), w których mierzono jego poziom. W przypadku pozostałych 16 programów (29%) realizowanych przez osiem PUP⁶⁵, nie osiągnięto założonej efektywności zatrudnieniowej. Fakt osiągnięcia planowanego poziomu tego wskaźnika nie odzwierciedla jednak trwałości efektu zatrudnieniowego programu. Dlatego w trakcie kontroli NIK zbadano trwałość zatrudnienia uczestników programów specjalnych w dłuższym okresie⁶⁶. Trwałość zatrudnienia uczestników programów specjalnych, w odniesieniu do projektowanych przez PUP wskaźników efektywności zatrudnieniowej, nie została osiągnięta na założonym poziomie dla 36 programów specjalnych spośród 48 programów, dla których pomiar w założonym okresie był możliwy⁶⁷, tj. dla 75%. Tym samym wskaźnik efektywności zatrudnieniowej nie odzwierciedlał rzeczywistej sytuacji uczestników programów specjalnych na rynku pracy, ponieważ zakładał dokonywanie pomiaru w krótkim okresie.

Dokonany w analogiczny sposób pomiar wskaźnika efektywności kosztowej (z uwzględnieniem okresu, dla którego badano trwałość zatrudnienia) wykazał, że jego poziom uległ podwyższeniu w 41 z ww. 48 programów specjalnych, dla których możliwy był pomiar tego wskaźnika. Świadczy to o rosnącym koszcie ponownego zatrudnienia i o niewielkiej trwałości efektów programów specjalnych. W trakcie kontroli NIK zbadano także jak w okresie, w którym badano trwałość zatrudnienia kształtował się wskaźnik efektywności kosztowej dla badanej próby uczestników poszczególnych programów. Ze względu na fakt, iż każdy program specjalny stanowi autorski projekt PUP, który powinien stanowić odpowiedź na potrzeby lokalnego rynku pracy, porównywanie wskaźników efektywności kosztowej pozwala stwierdzić jedynie, iż dany PUP zaplanował mniej lub bardziej kosztowne usługi i instrumenty oraz SEWZ dedykowane osobom potrzebującym specyficznego wsparcia.

Opracowane przez 13⁶⁸ z 16 kontrolowanych PUP własne mierniki efektywności, w 38 spośród 55⁶⁹ programów specjalnych (69%) nie pozwalały na dokonanie pomiaru rzeczywistych rezultatów zatrudnieniowych realizowanych programów specjalnych. Ponadto w 16 programach specjalnych realizowanych przez sześć PUP mierniki pozwalały na pomiar rzeczywistych rezultatów, ale w krótkim okresie.

⁶³ MPiPS nie przedłożyło informacji nt. efektywności programów specjalnych realizowanych w 2014 r.

⁶⁴ PUP w Jarosławiu kontynuował program Aktywna świetlica w 2015 r. i do dnia zakończenia czynności kontrolnych w tej jednostce nie zakończono realizacji tego programu, natomiast ten sam PUP realizował dwa programy finansowane w ramach algorytmu, gdzie przyjęto wyłącznie własne mierniki efektywności.

⁶⁵ W Brodnicy, Hawie, Jarosławiu, Pińczowie, Staszowie, Szczecinku Tarnobrzegu i Włoszczowie.

⁶⁶ Badania dokonano na próbie wybranej w sposób losowy spośród uczestników każdego programu specjalnego i każdego instrumentu realizowanego w ramach programu, proporcjonalnie do liczby uczestników.

⁶⁷ Wyłączono program kontynuowany w trakcie kontroli, oraz osiem programów, w których okres podwojony jeszcze nie upłynął lub brak było danych a także dwa realizowane przez PUP w Jędrzejowie, gdyż badanie w ramach kontroli rozpoznawczej nie było prowadzone.

⁶⁸ PUP w: Brodnicy, Dębicy, Grudziądzu, Gryficach, Jarosławiu, Jędrzejowie, Pińczowie, Sępólnie Krajeńskim, Staszowie, Szczecinku, Świdwinie, Tarnobrzegu, Włoszczowie.

⁶⁹ W czterech programach rozpoczętych w 2014 r. formularz wniosku nie zakładał opracowania własnych mierników efektywności, a PUP nie przyjął takich mierników.

- W PUP w Szczecinku przyjęte mierniki w realizowanych programach do oceny efektywności zatrudnieniowej nie pozwalały na ocenę efektów programu specjalnego w dłuższym przedziale czasowym i odnosiły się do działań (mierniki produktu), a nie do ich efektu (brak mierników rezultatu). W ocenie NIK efektem działania nie może być samo działanie, ale zmiana, która w wyniku niego nastąpiła, np. liczba osób, które znalazły zatrudnienie przez rok po zakończeniu stażu. PUP zobowiązany był do racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi w trakcie realizacji programów specjalnych i uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i nie można zaniechać realnej oceny podejmowanych działań w tym zakresie.
- Przyjęte przez PUP w Szczytnie wskaźniki efektywności nie pozwalały na obiektywną ocenę, czy zrealizowane programy były efektywne. Przedstawiały bowiem one efekty krótkoterminowe, tj. zatrudnienie tylko w okresie wskazanym w umowach z pracodawcami.
- Przyjęte w PUP w Jarosławiu mierniki nie umożliwiały analizy trwałości zatrudnienia w dłuższej perspektywie czasowej. Miały charakter „narzędzi” pomocniczych przy ewaluacji poszczególnych programów specjalnych i służyły do pomiaru efektywności zastosowanych w programach form aktywizacji osób bezrobotnych jedynie doraźnie (jak zresztą w większości z nich zapisano).

3.3 Monitorowanie i kontrola realizowanych programów specjalnych

Kontrolowane PUP prawidłowo zabezpieczały należyte wykonywanie zadań w ramach realizowanych programów specjalnych, tj. m.in.:

- w umowach dotyczących refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla bezrobotnego z Funduszu Pracy (np. PUP w Szczecinku) zawierano zapis dotyczący obowiązku zwrotu w terminie 30 dni od otrzymania wezwania całości przyznanej refundacji wraz z ustawowymi odsetkami w przypadku złożenia oświadczeń, zaświadczeń i informacji niezgodnych z prawdą lub naruszenia innych warunków umowy;
- w umowach o przyznanie środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej określono przypadki skutkujące obowiązkiem zwrotu w terminie 30 dni od otrzymania wezwania przyznanych środków (np. wykorzystanie środków niezgodnie z przeznaczeniem, prowadzenie działalności przez okres krótszy niż 12 miesięcy);
- w umowie o przyznanie premii za zatrudnienie stażysty (np. PUP w Jarosławiu) zawarto zobowiązanie do zwrotu premii w wysokości proporcjonalnej do okresu niezatrudnienia osoby;
- w umowie o zatrudnienie w ramach robót publicznych i prac interwencyjnych zawarto możliwość wypowiedzenia umowy i żądania zwrotu refundacji kosztów na wynagrodzenia, nagrody i składki w przypadku niedotrzymania warunków umowy (np. PUP Szczytno, PUP w Jarosławiu, PUP w Staszowie);
- w umowach o przeprowadzenie szkolenia zastrzegano sobie prawo do przeprowadzenia wizytacji.

Wszystkie kontrolowane PUP, za wyjątkiem PUP w Jarosławiu i Sępólnie Krajeńskim, prawidłowo monitorowały i kontrolowały realizację programów specjalnych w zakresie poszczególnych form wsparcia. Monitoring ten dotyczył jednak wyłącznie okresu obowiązywania umowy w ramach danej formy wsparcia. W przypadku dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy, polegał na weryfikacji sposobu wykonywania zawartych umów odpowiednio przez okres roku i dwóch lat. Przedmiotem kontroli było w tych przypadkach m.in.: sprawdzenie przedmiotu działalności gospodarczej, terminu rozpoczęcia działalności gospodarczej oraz sposób wykorzystania przyznanych środków. W każdym z realizowanych programów przeprowadzane były kontrole w miejscu prowadzenia działalności,

przy czym tylko PUP w Jarosławiu nie objął kontrolą w terenie wszystkich udzielonych dotacji. Wszystkie PUP odebrały 100% wyposażonych lub doposażonych stanowisk pracy. Systematycznie monitorowano w oparciu o dokumentację fakt wywiązywania się pracodawcy z umowy, tj. weryfikowano fakt zatrudnienia, zgłoszenia i opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, kontrolowano fakt posiadania zakupionego wyposażenia i utrzymywania stanowiska.

Wszystkie kontrolowane PUP monitorowały pozostałe formy wsparcia w okresie do trzech miesięcy od zakończenia udziału w programie specjalnym. Taki monitoring wymuszały zasady sprawozdawczości dotyczące kwalifikowania danej formy wsparcia w ramach programu jako efektywnej. W przypadku szkoleń przedmiotem kontroli było faktyczne uczestnictwo skierowanej osoby w szkoleniu oraz fakt uzyskania zaświadczenia o ukończeniu szkolenia lub zdobyciu kwalifikacji. Dla szkoleń grupowych lub losowo dobranych szkoleń indywidualnych, odbywających się w tej samej miejscowości, przeprowadzano wizytacje, dokumentując poczynione ustalenia. Sześć PUP⁷⁰ w celu ewaluacji osiągniętych efektów szkoleń stosowało ankiety, w oparciu o które prowadzono analizę ich skuteczności i przydatności. Organizatorów stażu w zawieranych umowach zobowiązano m.in. do zapoznania bezrobotnego z programem stażu, niezwłocznego informowania PUP o przypadkach przerwania przez bezrobotnego odbywania stażu, nieusprawiedliwionej nieobecności bezrobotnego, niedopuszczenia bezrobotnego do pracy i odesłania go do PUP w przypadku powrotu do zakładu po nieusprawiedliwionej nieobecności, dostarczenia do PUP listy obecności z podpisami bezrobotnego. Po zakończeniu stażu bezrobotny był zobowiązany do przedłożenia w PUP sprawozdania z przebiegu stażu podpisanego przez opiekuna osoby objętej stażem i organizatora stażu oraz opinii o stażyscie wydanej przez organizatora stażu. PUP w Dębicy, Grudziądzu, Gryficach, Olecku i Włoszczowie poza weryfikacją tej dokumentacji przeprowadzały wizytacje lub kontrole w miejscu odbywania stażu (przeprowadzono po kilka lub kilkanaście wizytacji u organizatorów stażu). Monitoring zawartych umów o organizację robót publicznych i prac interwencyjnych sprowadzał się do weryfikacji list obecności i ewentualnych przyczyn absencji.

- W PUP w Jarosławiu wystąpiły przypadki nieegzekwowania od pracodawców wykonywania zobowiązań w zakresie zatrudniania osób bezrobotnych po okresie refundacji (tzw. zatrudnienia gwarantowanego) oraz nierealizowania żądania zwrotu kosztów refundacji w sytuacjach niewykonywania tego rodzaju zobowiązań bądź niepełnego ich wykonywania.
- W Sępólnie Krajeńskim kontrolę realizowanych czterech programów specjalnych prowadzono niezgodnie z ich założeniami. W latach 2012–2014 r. przeprowadzono tylko dwie kontrole aktywizacji w formie staży zawodowych i nie przeprowadzono żadnej kontroli aktywizacji w formie robót publicznych. Do przeprowadzania kontroli zobowiązywał pkt 11 programów specjalnych, zgodnie z którym „celem poprawności realizacji zadań planowana jest kontrola w miejscu realizacji staży zawodowych, mająca na celu weryfikację m.in. zgodności realizacji formy aktywizacji z założonym programem” oraz „w przypadku robót publicznych planuje się przeprowadzenie jednorazowych kontroli w trakcie ich realizacji celem zgodności wykonywanych prac z założeniami”. W rezultacie kontrolą nie objęto 72 spośród 74 organizatorów staży i 20 organizatorów robót publicznych, mimo iż dwie kontrole podmiotów zatrudniających stażystów wykazały liczne istotne nieprawidłowości.

Ujawnione przez PUP w Sępólnie Krajeńskim w trakcie kontroli organizatora stażu nieprawidłowości dotyczyły m.in. braku przeszkolenia stażystki w zakresie BHP i ppoż, braku prowadzenia miesięcznych kart stażowych, rozbieżności pomiędzy miesięcznymi kartami stażu a rzeczywistym czasem pracy stażystek. Ta forma wsparcia wiąże się z dużym zainteresowaniem organizatorów kierujących się interesem ekonomicznym i związana jest z ryzykiem praktyki ujawnionej także w innej kontroli⁷¹ polegającej na traktowaniu stażystów jako taniej siły roboczej.

⁷⁰ W Brodnicy, Jarosławiu, Szczytnie, Iławie, Staszowie i Włoszczowie.

⁷¹ P/14/109 Skuteczność wybranych form aktywnego przeciwdziałania bezrobociu w niektórych województwach.

Ustalenia kontroli NIK wskazały ponadto na praktykę zatrudniania po zakończonym stażu, pracach interwencyjnych lub robotach publicznych na część etatu, mimo zobowiązania do zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy. PUP nie egzekwowały tych zobowiązań, a fakt niewywiązania się pracodawcy z deklaracji zatrudnienia skutkował jedynie odmową wsparcia w kolejnym roku. W PUP w Jarosławiu stwierdzono przypadki dokonywania zwolnień z obowiązku realizacji zatrudnienia po okresach refundacji pracodawców zatrudniających w ramach robót publicznych z pominięciem zachowania formy pisemnej. Urząd ten nierzetelnie sporządzał także umowy z pracodawcami będącymi organizatorami instrumentów rynku pracy, w których kreował błędne zobowiązania, bo odnoszące się do „zera” liczby bezrobotnych albo których okres obowiązywania umowy po zakończeniu udziału w realizacji programu wynosił „zero” miesięcy.

Tylko trzy PUP⁷² prowadziły działania ewaluacyjne w celu określenia odbioru takich programów przez ich uczestników.

W wyniku prowadzonych działań monitorujących, reagując na potrzeby rynku pracy i zagrożenia związane z niewykonaniem działań, PUP dokonały korekt 51 programów specjalnych. Korekty dotyczyły m.in. zwiększenia liczby uczestników programów, zagospodarowania oszczędności powstałych po zawarciu umów i przesunięcia środków między programami.

⁷² PUP w Jarosławiu, Szczytnie i Staszowie.

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola została poprzedzona kontrolą rozpoznawczą przeprowadzoną w Powiatowym Urzędzie Pracy w Jędrzejowie – *Realizacja przez Powiatowy Urząd Pracy w Jędrzejowie programów specjalnych* (nr R/15/001).

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Postępowanie kontrolne

Kontrolę przeprowadzono w okresie od 6 maja do 27 lipca 2015 r. W wystąpieniach pokontrolnych oceniono na ile realizowane przez kontrolowane PUP programy specjalne są skutecznym i efektywnym instrumentem aktywizacji zawodowej bezrobotnych, osób poszukujących pracy lub zagrożonych utratą pracy.

Badaniom poddano proces przygotowania i realizacji programów specjalnych, skuteczności programów, a także ich monitorowania i kontroli.

Działania podjęte po zakończeniu kontroli

W 15 wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników kontrolowanych jednostek zawarto opisowe oceny kontrolowanej działalności. Wykaz skontrolowanych jednostek oraz osób kierujących tymi jednostkami, stanowi załącznik nr 5.3. do niniejszej Informacji.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych złożyli kierownicy trzech kontrolowanych jednostek – dyrektorzy PUP w Brodnicy (jedno zastrzeżenie), Pińczowie (trzy zastrzeżenia) i Sępólnie Krajeńskim (dwa zastrzeżenia). Dotyczyły one: doboru uczestników programu, w stosunku do których nie zastosowano wcześniej żadnego instrumentu rynku pracy, niedokonywania kontroli realizacji programów specjalnych, przygotowania programu w oparciu o niedokładne rozpoznanie potrzeb w zakresie liczby osób planowanych do objęcia programem oraz oceny opracowania własnych mierników efektywności programów specjalnych. Wszystkie zastrzeżenia złożone przez dyrektorów PUP w Brodnicy i Sępólnie Krajeńskim oraz dwa zastrzeżenia złożone przez dyrektora PUP w Pińczowie zostały oddalone, natomiast jedno zastrzeżenie złożone przez dyrektora PUP w Pińczowie zostało uwzględnione w części.

Ustalenia kontroli stanowiły podstawę do sformułowania 15 wniosków pokontrolnych, dotyczących przede wszystkim:

- rzetelnego przygotowania i realizowania programów specjalnych, w oparciu o właściwie zdiagnozowane potrzeby lokalnego rynku pracy;
- rzetelnego przygotowywania programów specjalnych, opartych na właściwie rozpoznanych potrzebach oraz zawierających prawidłowo opracowane kryteria doboru uczestników programów;
- dokonywania rekrutacji uzupełniającej do programów specjalnych w taki sposób, aby wszystkim uczestnikom zapewnić co najmniej jeden specyficzny element wsparcia zatrudnienia w połączeniu z zastosowanym instrumentem rynku pracy;
- bieżącego egzekwowania od organizatorów instrumentów rynku pracy wykonywania umownych zobowiązań w zakresie zatrudniania osób bezrobotnych po okresie refundacji, w okresie tzw. zatrudnienia gwarantowanego;
- ustalania przez PUP właściwych mierników pozwalających na pomiar rzeczywistych efektów realizowanych programów;

- monitorowania sytuacji zatrudnieniowej uczestników programów specjalnych w dłuższej niż podstawowa perspektywie czasowej;
- określania w porozumieniach z podmiotami współpracującymi w realizacji programów specjalnych wysokości środków przeznaczonych na wykonanie przez te podmioty wybranych zadań lub – w sytuacji braku takiej możliwości – późniejsze aneksowanie tych porozumień;
- sporządzania rzetelnych sprawozdań merytorycznych z realizacji programów specjalnych, w oparciu o faktycznie zrealizowane działania i odzwierciedlających poniesione wydatki.

Realizacja wniosków pokontrolnych

Kierownicy wszystkich skontrolowanych jednostek poinformowali NIK o podjętych działaniach w celu realizacji wniosków pokontrolnych. Dotychczas kierownicy ośmiu jednostek⁷³ zrealizowali 13 wniosków pokontrolnych, natomiast dwa wnioski są w trakcie realizacji.

⁷³ PUP w: Grudziądzu, Gryficach Olecku, Pińczowie, Sępólnie Krajeńskim, Staszowie, Szczecinku, Szczytnie i Włoszczowie.

5.1. Analiza stanu prawnego

Ustawa o promocji zatrudnienia w latach 2011–2015 była nowelizowana kilkakrotnie⁷⁴. Istotna zmiana przepisów dotyczących kontrolowanych zagadnień nastąpiła 27 maja 2014 r. Poniżej opisany stan prawny uwzględnia w głównej mierze aktualnie obowiązujące przepisy tej ustawy.

Programy specjalne, zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 27b ustawy o promocji zatrudnienia, to zespół działań mających na celu dostosowanie posiadanych lub zdobycie nowych kwalifikacji i umiejętności zawodowych oraz wsparcie zagrożonych likwidacją lub istniejących i tworzonych miejsc pracy.

Zgodnie z art. 34 ustawy o promocji zatrudnienia PUP prowadzą pośrednictwo pracy dla zarejestrowanych osób, a w razie braku możliwości zapewnienia odpowiedniej pracy:

- świadczą usługę poradnictwa zawodowego;
- inicjują, organizują i finansują szkolenia, przygotowanie zawodowe dorosłych i staże oraz przyznają i wypłacają stypendia;
- inicjują i dofinansowują tworzenie dodatkowych miejsc pracy;
- inicjują oraz finansują w zakresie określonym w ustawie inne instrumenty rynku pracy;
- przyznają i wypłacają zasiłki oraz inne świadczenia z tytułu bezrobocia.

Przed zmianą z dniem 27 maja 2014 r., art. 34 stanowił, iż PUP prowadzą pośrednictwo pracy dla zarejestrowanych osób, a w razie braku możliwości zapewnienia odpowiedniej pracy:

- świadczą usługę poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej;
- świadczą usługę pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy;
- inicjują, organizują i finansują szkolenia, przygotowanie zawodowe dorosłych i staże oraz przyznają i wypłacają stypendia;
- inicjują i dofinansowują tworzenie dodatkowych miejsc pracy;
- inicjują oraz finansują w zakresie określonym w ustawie inne instrumenty rynku pracy;
- przyznają i wypłacają zasiłki oraz inne świadczenia z tytułu bezrobocia.

Na podstawie art. 34a ust. 1 i 2 PUP, udzielając pomocy określonej w ustawie przygotowuje, IPD dostosowany do profilu pomocy. Może on być przygotowany również dla poszukującego pracy. IPD jest przygotowywany przez doradcę klienta⁷⁵ przy udziale bezrobotnego lub poszukującego pracy i zawiera w szczególności:

- działania możliwe do zastosowania przez urząd pracy w ramach pomocy określonej w ustawie;
- działania planowane do samodzielnej realizacji przez bezrobotnego lub poszukującego pracy w celu poszukiwania pracy;
- planowane terminy realizacji poszczególnych działań;
- formy, planowaną liczbę i terminy kontaktów z doradcą klienta lub innym pracownikiem urzędu pracy;
- termin i warunki zakończenia realizacji indywidualnego planu działania.

⁷⁴ Np. zmiany wprowadzone ustawą z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz innych ustaw (Dz. U. z 2014 r., poz. 598 ze zm.).

⁷⁵ Pracownik PUP, do zadań którego należy: 1) stała opieka nad bezrobotnym lub poszukującym pracy, w szczególności ustalanie profilu pomocy, przygotowanie i nadzór nad realizacją indywidualnego planu działania, świadczenie podstawowych usług rynku pracy w formie indywidualnej oraz ułatwianie dostępu do innych form pomocy określonych w ustawie lub 2) stała współpraca z pracodawcą w zakresie pomocy określonej w ustawie, w szczególności ustalanie zapotrzebowania na nowych pracowników i pozyskiwanie ofert pracy w ramach pośrednictwa pracy oraz ułatwianie dostępu do innych form pomocy określonych w ustawie (art. 91 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia).

Przygotowanie IPD następuje nie później niż w terminie 60 dni od dnia ustalenia profilu pomocy (art. 34a ust. 3 ww. ustawy).

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia, starosta inicjuje, organizuje i finansuje z Funduszu Pracy szkolenia bezrobotnych w celu podniesienia ich kwalifikacji zawodowych i innych kwalifikacji zwiększających szansę na podjęcie lub utrzymanie zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności gospodarczej, w szczególności w przypadku: braku kwalifikacji zawodowych, konieczności zmiany lub uzupełnienia kwalifikacji, utraty zdolności do wykonywania pracy w dotychczas wykonywanym zawodzie i braku umiejętności aktywnego poszukiwania pracy.

Inicjowanie, organizację i finansowanie szkoleń regulują art. 40 ust. 2a–2c ww. ustawy.

Przy kierowaniu na szkolenie obowiązuje zasada równości w korzystaniu ze szkoleń bez względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, orientację seksualną, przekonania polityczne i wyznanie religijne lub przynależność związkową (art. 40 ust. 6 ww. ustawy).

Uprawnienia bezrobotnego w okresie odbywania szkolenia zawarto w art. 41–43 ustawy o promocji zatrudnienia.

Instrumentami rynku pracy wspierającymi podstawowe usługi rynku pracy są:

- finansowanie kosztów przejazdu do pracodawcy zgłaszającego ofertę pracy lub do miejsca pracy, odbywania stażu, przygotowania zawodowego dorosłych lub odbywania zajęć w zakresie poradnictwa zawodowego w związku ze skierowaniem przez PUP;
- finansowanie kosztów zakwaterowania w miejscu pracy osobie, która podjęła zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, staż, przygotowanie zawodowe dorosłych poza miejscem stałego zamieszkania, w przypadku skierowania przez PUP;
- dofinansowanie wyposażenia miejsca pracy, podjęcia działalności gospodarczej, kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa;
- refundowanie kosztów poniesionych z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne w związku z zatrudnieniem skierowanego bezrobotnego;
- finansowanie dodatków aktywizacyjnych;
- finansowanie kosztów zorganizowanego przejazdu bezrobotnych i poszukujących pracy, w związku z udziałem tych osób w targach pracy i giełdach pracy organizowanych przez wojewódzki urząd pracy w ramach pośrednictwa pracy, w szczególności prowadzonego w ramach sieci EURES (art. 44 ww. ustawy)

Zgodnie z art. 45 ust. 1–3 ustawy o promocji zatrudnienia starosta może dokonywać z Funduszu Pracy przez okres do 12 miesięcy zwrotu kosztów przejazdu z miejsca zamieszkania i powrotu do miejsca zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, lub przez okres odbywania u pracodawcy stażu, przygotowania zawodowego dorosłych lub odbywania zajęć z zakresu poradnictwa zawodowego osobie, która spełnia łącznie następujące warunki:

- na podstawie skierowania PUP podjęła zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, przygotowanie zawodowe dorosłych, staż lub została skierowana na zajęcia z zakresu poradnictwa zawodowego i dojeżdża do tych miejsc;
- uzyskuje wynagrodzenie lub inny przychód w wysokości nieprzekraczającej 200% minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Starosta może dokonywać zwrotu z Funduszu Pracy kosztów zakwaterowania osobie, która spełnia łącznie następujące warunki:

- na podstawie skierowania PUP podjęła zatrudnienie lub inną pracę zarobkową, staż, przygotowanie zawodowe dorosłych poza miejscem zamieszkania w miejscowości, do której czas dojazdu i powrotu do miejsca stałego zamieszkania środkami transportu zbiorowego wynosi łącznie ponad 3 godziny dziennie;
- mieszka w hotelu lub wynajętym mieszkaniu w miejscowości lub w pobliżu miejscowości, w której jest zatrudniona, wykonuje inną pracę zarobkową, odbywa staż lub przygotowanie zawodowe dorosłych;
- uzyskuje wynagrodzenie lub inny przychód w wysokości nieprzekraczającej 200% minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w miesiącu, za który jest dokonywany zwrot kosztów zakwaterowania.

Starosta może zwrócić bezrobotnemu koszt przejazdu do pracodawcy i powrotu do miejsca zamieszkania w przypadku skierowania go do pracodawcy, który zgłosił ofertę pracy, jeżeli siedziba tego pracodawcy znajduje się poza miejscem zamieszkania bezrobotnego.

Na podstawie art. 46 ust. 1–3 ustawy o promocji zatrudnienia starosta z Funduszu Pracy może:

- zrefundować podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą koszty wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego w wysokości określonej w umowie, nie wyższej jednak niż 6-krotnej wysokości przeciętnego wynagrodzenia;
- zrefundować osobie fizycznej, osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, zamieszkującej lub mającej siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, będącej posiadaczem gospodarstwa rolnego w rozumieniu ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym⁷⁶ lub prowadzącej dział specjalny produkcji rolnej, o którym mowa w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁷⁷ lub w ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁷⁸, zatrudniającym w okresie ostatnich 6 miesięcy, w każdym miesiącu, co najmniej jednego pracownika w pełnym wymiarze czasu pracy, koszty wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego w wysokości określonej w umowie, nie wyższej jednak niż 6-krotnej wysokości przeciętnego wynagrodzenia;
- przyznać bezrobotnemu jednorazowo środki na podjęcie działalności gospodarczej, w tym na pokrycie kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa związane z podjęciem tej działalności, w wysokości określonej w umowie, nie wyższej jednak niż 6-krotnej wysokości przeciętnego wynagrodzenia, a w przypadku gdy działalność jest podejmowana na zasadach określonych dla spółdzielni socjalnych, wysokość przyznanych bezrobotnemu środków nie może przekraczać 4-krotnego przeciętnego wynagrodzenia na jednego członka założyciela spółdzielni oraz 3-krotnego przeciętnego wynagrodzenia na jednego członka przystępującego do spółdzielni socjalnej po jej założeniu.

Podmiot prowadzący działalność gospodarczą, niepubliczne przedszkole, niepubliczna szkoła i producent rolny, który otrzymał refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego, jest obowiązany dokonać zwrotu, w terminie 30 dni

⁷⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1381 ze zm.

⁷⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 361 ze zm.

⁷⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 851 ze zm.

od dnia doręczenia wezwania starosty, otrzymanych środków wraz z odsetkami, jeżeli zatrudniał na utworzonym stanowisku pracy skierowanego lub skierowanych bezrobotnych w pełnym wymiarze czasu pracy łącznie przez okres krótszy niż 24 miesiące albo naruszył inne warunki umowy o refundację.

Osoba, która otrzymała z Funduszu Pracy jednorazowo środki na podjęcie działalności gospodarczej, założenie lub przystąpienie do spółdzielni socjalnej, jest obowiązana dokonać zwrotu, w terminie 30 dni od dnia doręczenia wezwania starosty, otrzymanych środków wraz z odsetkami, jeżeli prowadziła działalność gospodarczą lub była członkiem spółdzielni socjalnej przez okres krótszy niż 12 miesięcy albo naruszone zostały inne warunki umowy dotyczące przyznania tych środków.

Zgodnie z art. 47 ust. 1–3 ustawy o promocji zatrudnienia starosta może zawrzeć z pracodawcą umowę przewidującą jednorazowe refundowanie poniesionych kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne w związku z zatrudnieniem skierowanego bezrobotnego.

Refundacja może nastąpić w przypadku, gdy: pracodawca zatrudniał skierowanego bezrobotnego w pełnym wymiarze czasu pracy przez okres co najmniej 12 miesięcy oraz po upływie 12 miesięcy zatrudnienia skierowany bezrobotny jest nadal zatrudniony.

Kwota refundowanych składek, o których mowa w ust. 1, nie może przekroczyć 300% wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w dniu spełnienia warunków określonych w ust. 2.

Na podstawie art. 49 ustawy, pierwszeństwo w skierowaniu do udziału w programach specjalnych przysługuje osobom będącym w szczególnej sytuacji na rynku pracy, tj.:

- 1) bezrobotnym do 30. roku życia,
- 2) bezrobotnym długotrwale,
- 3) bezrobotnym powyżej 50. roku życia,
- 4) bezrobotnym korzystającym ze świadczeń z pomocy społecznej,
- 5) bezrobotnym posiadającym co najmniej jedno dziecko do 6. roku życia lub co najmniej jedno dziecko niepełnosprawne do 18. roku życia,
- 6) bezrobotnym niepełnosprawnym.

Przed zmianą z dniem 27 maja 2014 r., art. 49 stanowił, że w stosunku do osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy:

- 1) bezrobotnych do 25. roku życia,
 - 2) bezrobotnych długotrwale albo po zakończeniu realizacji kontraktu socjalnego, o którym mowa w art. 50 ust. 2 pkt 2, albo kobiet, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka,
 - 3) bezrobotnych powyżej 50. roku życia,
 - 4) bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych, bez doświadczenia zawodowego lub bez wykształcenia średniego,
 - 5) bezrobotnych samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko do 18. roku życia,
 - 6) bezrobotnych, którzy po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęli zatrudnienia,
 - 7) bezrobotnych niepełnosprawnych
- mogą być dodatkowo stosowane działania określone w art. 50–61a.

W rozdziale 13a ww. ustawy zdefiniowano wymogi dotyczące programów specjalnych.

Zgodnie z art. 66a ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia starosta samodzielnie lub we współpracy z innymi organami, organizacjami i podmiotami zajmującymi się problematyką rynku pracy oraz pracodawcami, w celu aktywizacji zawodowej osób, o których mowa w art. 49a (tj. w stosunku do bezrobotnych i osób, o których mowa w art. 43, którzy zostali wyłonieni przez starostę, z uwzględnieniem analiz i prognoz lokalnego rynku pracy), inicjuje i realizuje programy specjalne.

Na podstawie art. 66a ust. 2–6 ww. ustawy programy specjalne są realizowane po zaopiniowaniu przez powiatową radę rynku pracy (do 27 maja 2014 r. – powiatową radę zatrudnienia). Programy specjalne finansowane są ze środków Funduszu Pracy, ustalonych według algorytmu, przyznanych na finansowanie zadań w powiecie oraz mogą być wspierane innymi środkami.

Łączna kwota wydatków poniesionych w roku budżetowym na realizację programów specjalnych nie może przekroczyć 10% wysokości środków Funduszu Pracy, ustalonych zgodnie z art. 109 ust. 8, z przeznaczeniem na finansowanie w roku poprzednim programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej. Maksymalna wysokość środków Funduszu Pracy przeznaczonych w ramach jednego programu specjalnego na działania w przeliczeniu na jednego uczestnika wynosi dziesięciokrotność przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w dniu rozpoczęcia programu specjalnego. Łączna kwota wydatków poniesionych na SEWZ, związane z realizacją programu specjalnego, nie może przekroczyć 20% wysokości środków Funduszu Pracy, przeznaczonych na realizację programu specjalnego.

Zgodnie z art. 66a ust. 7 i 8 ustawy w przypadku gdy wysokość środków planowanych na realizację programów specjalnych przekracza 10% wysokości środków Funduszu Pracy, określonych w art. 66a ust. 4, minister właściwy do spraw pracy może, na wniosek starosty, przyznać dodatkowe środki z rezerwy dysponenta Funduszu Pracy na realizację programów specjalnych, przy czym wydatkowanie tych środków nie jest wliczane do wydatków, o których mowa w ust. 4. Instrumenty rynku pracy lub usługi rynku pracy realizowane przez urzędy pracy w ramach programu specjalnego są finansowane ze środków Funduszu Pracy w zakresie określonym w art. 108 ust. 1.

W art. 108 ust. 1 ww. ustawy, określono katalog wydatków możliwych do sfinansowania ze środków z Funduszu Pracy, w tym m.in.: koszty badań lekarskich, psychologicznych i specjalistycznych, koszty związane z organizowaniem partnerstwa lokalnego, koszty wynagrodzenia i składek na ubezpieczenia społeczne pracowników powiatowych urzędów pracy, koszty szkolenia pracowników, bezrobotnych i innych uprawnionych osób, refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego, koszty jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa itp.

Programy specjalne mogą obejmować okres dłuższy niż rok budżetowy. Program specjalny może być realizowany przez PUP samodzielnie lub we współpracy z pracodawcą lub podmiotem określonym w art. 24 ust. 1 (art. 66a ust. 9 i 10 ustawy).

W art. 24 ust. 1 ustawy stwierdzono, że marszałek województwa lub starosta w ramach środków określonych w budżecie danego samorządu mogą zlecić realizację usług rynku pracy, o których mowa w art. 35 ust. 1, jednostkom samorządu terytorialnego, organizacjom pozarządowym statutowo zajmującym się problematyką rynku pracy, związkom zawodowym, organizacjom pracodawców, instytucjom szkoleniowym, agencjom zatrudnienia i centrom integracji społecznej. Program specjalny może zostać zlecony podmiotowi określonemu w ww. przepisie, w przypadku gdy nie istnieje możliwość realizacji programu specjalnego we własnym zakresie lub jego zlecenie zapewni efektywniejszą jego realizację (art. 66a ust. 11 ustawy).

Zgodnie z art. 66a¹ ustawy w przypadku gdy elementem programu specjalnego są prace interwencyjne, roboty publiczne lub jednorazowa refundacja kosztów składek na ubezpieczenia społeczne w związku z zatrudnieniem skierowanego bezrobotnego, pomoc w tym zakresie jest przyznawana na zasadach pomocy de minimis.

Zasady finansowania świadczeń z Funduszu Pracy zostały określone w art. 109 i 109a ustawy o promocji zatrudnienia.

W badanym okresie obowiązywały dwa rozporządzenia wykonawcze określające szczegółowe zasady organizacji i realizacji programów specjalnych, zakres ich stosowania, sposób wyłaniania i doboru uczestników programów oraz sposób finansowania tych programów z Funduszu Pracy, tj.:

- 1) rozporządzenie w sprawie programów specjalnych z 2009 r. (do 26 maja 2014 r.),
- 2) rozporządzenie w sprawie programów specjalnych z 2014 r.

Zgodnie z § 2 ust. 1–3 rozporządzenia w sprawie programów specjalnych z 2009 r. opracowanie programu specjalnego poprzedza się przeprowadzeniem analizy służącej sporządzeniu charakterystyki lokalnego rynku pracy i zidentyfikowaniu jego głównych problemów. Przygotowując analizę lokalnego rynku pracy, uwzględnia się w szczególności: strukturę bezrobocia, oferty pracy oraz bezrobotnych według zawodów i specjalności, wyniki monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych, informacje o planowanych inwestycjach tworzących nowe miejsca pracy i informacje o zwolnieniach grupowych. W analizie lokalnego rynku pracy można uwzględnić również dostępne wyniki badań dotyczących rynku pracy oraz wyniki ankiet przeprowadzonych wśród bezrobotnych, osób poszukujących pracy oraz pracodawców, służące identyfikacji barier utrudniających podjęcie zatrudnienia bądź utrzymanie miejsc pracy. Zgodnie z § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia, jeżeli sporządzona analiza lokalnego rynku pracy pozwala na opracowanie innego programu specjalnego, przy opracowaniu kolejnego projektu programu przepisu § 2 nie stosuje się.

Stosownie do § 3 ust. 1–3 ww. rozporządzenia, wyłonienie i dobór uczestników programu specjalnego oraz zakres i formy niezbędnego wsparcia dokonuje się na podstawie analizy lokalnego rynku pracy, prognoz lokalnego rynku pracy oraz informacji przekazanych w szczególności przez pośrednika pracy, doradcę zawodowego i specjalistę do spraw rozwoju zawodowego. Dokonując doboru uczestników programu specjalnego, bierze się pod uwagę w szczególności predyspozycje psychofizyczne, kwalifikacje i doświadczenie zawodowe oraz ich umiejętności, a także rozpoznaje się możliwe do wystąpienia bariery utrudniające zatrudnienie lub utrzymanie miejsc pracy. Programem specjalnym obejmuje się w pierwszej kolejności bezrobotnych i osoby poszukujące pracy, w stosunku do których stosowane usługi i instrumenty rynku pracy okazały się niewystarczające do powrotu na rynek pracy bądź utrzymania miejsc pracy.

Zgodnie z § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia określając zakres i formy pomocy w ramach programu specjalnego, planuje się działania łączące usługi i instrumenty rynku pracy ze specyficznymi elementami wspierającymi zatrudnienie.

Projekt programu specjalnego zawiera:

- 1) nazwę, cel i uzasadnienie programu specjalnego;
- 2) charakterystykę uczestników programu specjalnego i kryteria ich doboru;
- 3) działania łączące usługi rynku pracy, instrumenty rynku pracy i opis specyficznych elementów wspierających zatrudnienie, z uzasadnieniem potrzeby ich zastosowania i przewidywanych skutków dla zatrudnienia lub utrzymania miejsc pracy;

- 4) wykaz podmiotów współpracujących przy realizacji programu specjalnego na podstawie porozumienia, o którym mowa w § 6, oraz określenie ich zadań;
- 5) kalkulację planowanych kosztów realizacji programu specjalnego oraz źródła finansowania ogółem i odrębnie dla każdego zadania, w tym wydatki na specyficzne elementy wspierające zatrudnienie, które mogą obejmować w szczególności zakup środków trwałych, materiałów i usług, niezbędnych w procesie aktywizacji zawodowej lub utrzymaniu miejsc pracy;
- 6) harmonogram realizacji poszczególnych zadań oraz wydatkowania środków;
- 7) przewidywane efekty realizacji programu specjalnego, z podaniem mierników i trybu dokonywania oceny;
- 8) opis prowadzenia kontroli programu specjalnego i zakres monitorowania jego realizacji;
- 9) propozycję działań w przypadku wystąpienia zagrożenia realizacji programu specjalnego (§ 5 ust. 1).

W przypadku realizacji programu specjalnego we współpracy z innymi podmiotami zajmującymi się problematyką rynku pracy lub z pracodawcami starosta zawiera pisemne porozumienie dotyczące realizacji programu specjalnego określające w szczególności zadania realizowane przez poszczególne podmioty lub pracodawców, wysokość środków przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań i źródła ich finansowania (§ 6 rozporządzenia). Program specjalny może być realizowany przez więcej niż jeden PUP. W takiej sytuacji program specjalny jest współfinansowany na warunkach określonych w porozumieniu (§ 7 rozporządzenia). Starosta, na podstawie bieżących analiz rynku pracy oraz monitoringu przebiegu realizacji programu specjalnego, może dokonywać zmian w zakresie, sposobie oraz harmonogramie realizacji i finansowania programu specjalnego, o ile są one niezbędne dla uzyskania zamierzonych celów. Zmiany te, starosta uzgadnia z podmiotami współpracującymi przy jego realizacji. Starosta może podjąć decyzję o wstrzymaniu realizacji programu specjalnego, jeżeli osiągnięcie zakładanych w programie specjalnym celów i efektów jest niemożliwe. W przypadku programu specjalnego realizowanego we współpracy z innymi podmiotami zajmującymi się problematyką rynku pracy lub z pracodawcami starosta przesyła informację o wstrzymaniu realizacji programu wraz z podaniem przyczyn uzasadniających jego decyzję (§ 9 rozporządzenia).

Zgodnie z § 11 rozporządzenia, po otrzymaniu od ministra właściwego do spraw pracy pisemnej informacji o ustalonej dla powiatu wysokości środków Funduszu Pracy, jakie mogą być wydatkowane w roku budżetowym na finansowanie zadań realizowanych przez samorząd powiatu, starosta określa limit wydatków możliwych do poniesienia na realizację programów specjalnych. Limit ten nie może przekroczyć 10% kwoty środków Funduszu Pracy ustalonej dla powiatu. W przypadku gdy planowana na realizację programów specjalnych wysokość środków Funduszu Pracy przekracza wysokość limitu, starosta może wystąpić do ministra właściwego do spraw pracy z wnioskiem o przyznanie dodatkowych środków Funduszu Pracy z rezerwy będącej w jego dyspozycji. Do wniosku dołącza się projekt programu specjalnego, o którym mowa w § 5, oświadczenie starosty o pełnym przeznaczeniu środków Funduszu Pracy w ramach limitu wymienionego w ust. 1 na realizację programów specjalnych, opinię powiatowej rady zatrudnienia, a w przypadku realizacji programu specjalnego we współpracy z innym PUP, podmiotami zajmującymi się problematyką rynku pracy lub z pracodawcami dołącza się również porozumienie. Starosta podejmuje decyzję o realizacji programu specjalnego po otrzymaniu informacji o przyznaniu dodatkowych środków Funduszu Pracy. W przypadku odmowy przyznania dodatkowych środków Funduszu Pracy starosta dokonuje zmian w projekcie

programu specjalnego albo rezygnuje z jego realizacji. Program specjalny może być finansowany ze środków Funduszu Pracy przeznaczonych na realizację projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego.

W § 2 rozporządzenia w sprawie programów specjalnych z 2014 r. określono, że opracowanie programu specjalnego poprzedza się przeprowadzeniem diagnozy osób bezrobotnych lub osób poszukujących pracy w zakresie ich sytuacji zawodowej, z uwzględnieniem analizy potrzeb lokalnego rynku pracy. Diagnoza ta powinna obejmować w szczególności ustalenie:

- 1) kwalifikacji, doświadczenia zawodowego, kompetencji i umiejętności praktycznych;
- 2) przeciwwskazań do wykonywania pracy na danym stanowisku;
- 3) problemu zawodowego i innych przeszkód utrudniających podjęcie zatrudnienia lub utrzymanie miejsca pracy;
- 4) potrzeb i oczekiwań w zakresie aktywizacji zawodowej.

Zgodnie z § 3 i 4 rozporządzenia, wyłonienia i doboru uczestników programu specjalnego oraz określenia zakresu i form niezbędnego wsparcia dokonuje się na podstawie ww. diagnozy. Określając zakres i formy pomocy w ramach programu specjalnego, planuje się działania łączące usługi lub instrumenty rynku pracy ze specyficznymi elementami wspierającymi zatrudnienie.

Stosownie do § 5 ust. 1 projekt programu specjalnego zawiera:

- 1) charakterystykę uczestników programu specjalnego i kryteria ich doboru;
- 2) opis działań łączących usługi rynku pracy lub instrumenty rynku pracy ze specyficznymi elementami wspierającymi zatrudnienie, z uzasadnieniem potrzeby ich zastosowania i przewidywanych skutków dla zatrudnienia lub utrzymania miejsc pracy;
- 3) wykaz podmiotów współpracujących przy realizacji programu specjalnego na podstawie porozumienia, o którym mowa w § 6, oraz określenie ich zadań;
- 4) kalkulację planowanych kosztów realizacji programu specjalnego oraz źródła finansowania ogółem i odrębnie dla każdego zadania, w tym wydatki na specyficzne elementy wspierające zatrudnienie, które mogą obejmować w szczególności zakup środków trwałych, materiałów lub usług, niezbędnych w procesie aktywizacji zawodowej lub utrzymaniu miejsc pracy;
- 5) harmonogram realizacji poszczególnych zadań oraz wydatkowania środków;
- 6) przewidywaną efektywność kosztową i zatrudnieniową programu specjalnego;
- 7) opis prowadzenia kontroli programu specjalnego i zakres monitorowania jego realizacji;
- 8) propozycję działań w przypadku wystąpienia zagrożenia realizacji programu specjalnego.

W przypadku realizacji programu specjalnego we współpracy z innymi organizacjami, podmiotami zajmującymi się problematyką rynku pracy lub z pracodawcami starosta zawiera pisemne porozumienie dotyczące realizacji programu specjalnego, określające w szczególności zadania realizowane przez poszczególne podmioty lub pracodawców, wysokość środków przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań i źródła ich finansowania (§ 6 rozporządzenia).

Program specjalny może być realizowany przez więcej niż jeden PUP. W takiej sytuacji program specjalny jest współfinansowany na warunkach określonych w porozumieniu (§ 7 rozporządzenia). Starosta, na podstawie bieżących analiz rynku pracy oraz monitoringu przebiegu realizacji programu specjalnego, może dokonywać zmian w zakresie, sposobie oraz harmonogramie realizacji i finansowania programu specjalnego, o ile są niezbędne dla uzyskania zamierzonych celów. Zmiany w programie specjalnym, o których mowa w ust. 1, starosta uzgadnia z podmiotami

współpracującymi przy jego realizacji. Starosta może podjąć decyzję o wstrzymaniu realizacji programu specjalnego, jeżeli osiągnięcie zakładanej w programie specjalnym efektywności kosztowej i zatrudnieniowej jest niemożliwe. W przypadku programu specjalnego realizowanego we współpracy z innymi organizacjami, podmiotami zajmującymi się problematyką rynku pracy lub z pracodawcami starosta przesyła informację o wstrzymaniu realizacji programu wraz z podaniem przyczyn uzasadniających jego decyzję (§ 9 rozporządzenia).

Jeżeli starosta wystąpi z wnioskiem, o którym mowa w art. 66a ust. 7 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia, decyzję o realizacji programu specjalnego starosta podejmuje po otrzymaniu informacji o przyznaniu dodatkowych środków z rezerwy dysponenta Funduszu Pracy. W przypadku przyznania niższych niż wnioskowane lub odmowy przyznania dodatkowych środków z rezerwy dysponenta Funduszu Pracy, starosta dokonuje zmian w projekcie programu specjalnego i realizuje program specjalny w ramach limitu, o którym mowa w art. 66a ust. 7 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia, albo rezygnuje z jego realizacji (§ 11 rozporządzenia).

Szczegółowe warunki jakie muszą spełniać powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy, m.in. w zakresie aktywnego poszukiwania pracy i poradnictwa zawodowego, zostały określone w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy⁷⁹ oraz w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy⁸⁰.

⁷⁹ Dz. U. Nr 177, poz. 1193 ze zm. Rozporządzenie obowiązywało do 27 czerwca 2014 r.

⁸⁰ Dz. U. z 2014 r., poz. 667.

5.2. Wykaz najważniejszych aktów normatywnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r., poz. 1096).
2. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2015 r., poz. 149 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
4. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2009 r. w sprawie programów specjalnych (Dz. U. Nr 50, poz. 401 ze zm.)⁸¹.
5. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie programów specjalnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 638).
6. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy (Dz. U. Nr 177, poz. 1193 ze zm.)⁸².
7. Rozporządzenie 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).
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie (Dz. U. Nr 123, poz. 1019)⁸³.
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 sierpnia 2014 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie (Dz. U. z 2014 r., poz. 1294).
10. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowej refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne (Dz. U. z 2014 r., poz. 864).
11. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 stycznia 2009 r. w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowej refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne (Dz. U. Nr 5, poz. 25)⁸⁴.
12. 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 2015 r., poz. 1041).
13. 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).

⁸¹ Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 27 maja 2014 r.

⁸² Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 27 maja 2014 r.

⁸³ Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 11 października 2014 r.

⁸⁴ Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 1 lipca 2014 r.

5.3. Wykaz skontrolowanych jednostek oraz osób kierujących tymi jednostkami

We wszystkich wystąpieniach pokontrolnych zastosowano ocenę opisową kontrolowanej działalności.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	PUP w Brodnicy	Adam Lewicki – Dyrektor
2.		PUP w Grudziądzu	Tomasz Pacuszka – Dyrektor
3.		PUP w Sępólnie Krajeńskim	Artur Żychski – Dyrektor
4.	Delegatura NIK w Kielcach	PUP w Pińczowie	Anna Gawrońska – Dyrektor
5.		PUP w Staszowie	Benedykt Kozieł – Dyrektor
6.		PUP we Włoszczowie	Zdzisława Pośpiech – Dyrektor
7.		PUP w Jędrzejowie (kontrola doraźna)	Maciej Tomczyk – Dyrektor
8.	Delegatura NIK w Olsztynie	PUP w Iławie	Walerian Polak – Dyrektor
9.		PUP w Olecku	Celina Górską – Dyrektor
10.		PUP w Szczytnie	Jan Dąbrowski – Dyrektor
11.	Delegatura NIK w Rzeszowie	PUP w Dębicy	Ryszard Telega – Dyrektor
12.		PUP w Jarosławiu	Jan Wygnaniec – Dyrektor
13.		PUP w Tarnobrzegu	Teresa Huńka – Dyrektor
14.	Delegatura NIK w Szczecinie	PUP w Świdwinie	Elżbieta Lewandowska – Dyrektor
15.		PUP w Gryficach	Beata Smoleńska – Dyrektor
16.		PUP w Szczecinku	Wiesław Kosmala – Dyrektor

5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

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



Warszawa, dnia 15 grudnia 2015 r.

MINISTER
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Elżbieta Rafalska

BDG-V.0811.25.2015.AO

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

nawiązując do Informacji Najwyższej Izby Kontroli z dnia 30 listopada 2015 r., znak: LKI.430.005.2015, dotyczącej wyników kontroli pn. *Realizacja przez powiatowe urzędy pracy programów specjalnych*, zwanej dalej „*Informacją*”, przekazuję następujące stanowisko:

Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zwane dalej „MRPiS” począwszy od 2014 r. nie prowadzi weryfikacji programów specjalnych realizowanych ze środków rezerwy Funduszu Pracy, zwanego dalej „FP”. Starosta w pierwszej kolejności realizuje programy specjalne w ramach dostępnego mu 10% limitu środków FP, adresując je do wyłonionej przez siebie grupy osób zarejestrowanych w PUP. Środki FP stanowiące rezerwę FP są dodatkowym źródłem finansowania programów specjalnych, o które starosta ubiega się w drodze konkursu ogłoszonego przez MRPiS.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, zwany dalej „Ministrem” ogłasza nabór na finansowanie ze środków rezerwy FP programów specjalnych. Starosta opracowuje program specjalny i przesyła go do Marszałka Województwa. W przypadku jego rekomendacji starosta występuje do Ministra z wnioskiem o przyznanie środków z rezerwy FP. Od 2014 r. dokumenty te stanowią podstawę przyznania samorządom powiatowym dodatkowych środków z rezerwy FP na finansowanie programów specjalnych. Minister dedykuje środki z rezerwy FP konkretnej grupie adresatów, którą uzna w danej chwili za wymagającą interwencji. Starosta natomiast może z tej puli skorzystać, jeżeli zdiagnozuje na swoim lokalnym rynku pracy problem wśród wskazanej przez Ministra grupy beneficjentów oraz stwierdzi potrzebę pozyskania dodatkowych środków FP na finansowanie programów specjalnych adresowanych do tej grupy beneficjentów.

Nie można zgodzić się z zarzutem NIK, że kontrolowane PUP w niedostatecznym zakresie adresowały programy specjalne do osób poszukujących pracy oraz zagrożonych jej utratą. W ocenie MRPiPS najprawdopodobniej grupa ta nie wymagała pomocy realizowanej w formule programów specjalnych. Urzędy pracy mogły adresować do tej grupy klientów inne formy wsparcia wynikające z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2015 r. poz. 149 z późn zm.), zwanej dalej „ustawą”.

Z założenia programy specjalne są najwyższym stopniem indywidualizacji podejścia do klienta wyrażającego się elastycznością wsparcia poprzez zastosowanie specyficznych elementów wspierających zatrudnienie, które służą niwelowaniu indywidualnych barier w podjęciu i utrzymaniu zatrudnienia.

Otwarty katalog wydatków uznawanych za specyficzne elementy wspierające zatrudnienie stwarza możliwość dopasowania formy wsparcia do rzeczywistych potrzeb uczestnika programu specjalnego.

W odniesieniu do uwag zawartych w *Informacji* odnośnie efektywności programów specjalnych MRPiPS uprzejmie informuję, że z analizy dokonanej na potrzeby sprawozdania pn. "Efektywność wykorzystania środków FP z udziałem rezerwy ministra w 2014 r." wynika, że efektywność zatrudnieniowa dla programów specjalnych realizowanych w 2014 r. wynosi 84,6%, a więc jest wyższa niż efektywność zatrudnieniowa podstawowych form aktywizacji realizowanych z podstawowego limitu (76,3%). Szczegółowe dane o efektywności programów finansowanych z rezerwy zawiera tabela zamieszczona w załączniku nr 1 do niniejszego pisma.

Jednocześnie informuję, że przy sporządzaniu sprawozdania uwzględniono definicje efektywności zatrudnieniowej i kosztowej podane w pkt. 7 Załącznika nr 1 do *Zasad ubiegania się o środki rezerwy z FP na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia i łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w 2015 r.*, a mianowicie:

- efektywność zatrudnieniowa - jako iloraz liczby uczestników programu, którzy po zakończeniu udziału w określonej formie aktywizacji uzyskali w okresie do 3 miesięcy zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub podjęli działalność gospodarczą oraz liczby uczestników programu, którzy zakończyli udział w programie,

- efektywność kosztowa - została określona jako iloraz ogólnej kwoty środków FP przeznaczonych na realizację programu oraz liczby uczestników programu, którzy po zakończeniu udziału w określonej formie aktywizacji uzyskali w okresie do 3 miesięcy zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub podjęli działalność gospodarczą,

oraz definicje zatrudnienia zgodnie z objaśnieniami do zał. 6 MPiPS-01 (pn. Formy wsparcia klientów urzędów pracy).

Odnosząc się do sposobu mierzenia efektywności programów specjalnych do 2014 r. włącznie badania dot. efektywności poszczególnych form aktywizacji zawodowej, prowadzone w ramach Programu Badań Statystycznych Statystyki Publicznej, opierały się na informacjach uzyskiwanych z zał. 6 MPiPS-01, w którym przyjmowano jako założenie tzw. domniemanie zatrudnienia. Efekt zatrudnieniowy był wykazywany gdy osoby, „które w trakcie lub w okresie do 3 miesięcy po zakończeniu udziału w programie podjęły zatrudnienie. Przyjmuje się, że osoba podjęła zatrudnienie, jeśli w okresie do 3 miesięcy od czasu zakończenia udziału w programie wyrejestrowała się z powiatowego urzędu pracy lub jeżeli w okresie do 3 miesięcy od czasu zakończenia udziału w programie nie zarejestrowała się w powiatowym urzędzie pracy”.

Jednocześnie wspomniany wyżej zał 6 do MPiPS-01 nie wyodrębniał programów specjalnych jako kompleksowej i wieloaspektowej formy aktywizacji, ale badał formy aktywizacji wchodzące w ich zakres, co powodowało, że w efekcie trudno mówić o ocenie efektywności programów specjalnych w ramach badań statystyki publicznej. Obowiązujący od 2015 r. zał. 1 do MPiPS-02 pn. *Efektywność programów na rzecz promocji zatrudnienia*, przeznaczony w całości do zbierania danych niezbędnych do wyliczenia wskaźników efektywności również nie przewiduje badania efektywności programów specjalnych rozpatrywanych jako zestaw działań, ale rozbija go na poszczególne formy wchodzące w jego skład. Dopiero dane zbierane za 2016 r. będą uwzględniały w programie statystyki publicznej programy specjalne (zał. 1 do MPiPS_02) i umożliwią obliczenie ich efektywności (dodano wiersz, w którym urzędy pracy będą sprawozdawać liczbę osób, które rozpoczęły i zakończyły program specjalny, liczbę osób zatrudnionych po udziale w programie specjalnym i wydatki poniesione na ten cel). Dla potrzeb badania efektywności przyjęto, że dla uzyskania efektu zatrudnieniowego niezbędne jest podjęcie pracy i wykonywanie jej przez osobę, która ukończyła aktywizację, przez co najmniej 30 dni (zgodnie z danymi pozyskiwanymi z ZUS) w okresie 3 miesięcy od zakończenia udziału w danej formie aktywizacji.

Do celów analizowania efektywności zatrudnieniowej działań realizowanych z FP przez zatrudnienie należy rozumieć:

- wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego oraz umowy o pracę nakładczą - zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 43 ustawy,

- wykonywanie pracy lub świadczenie usług na podstawie umów cywilnoprawnych, w tym umowy agencyjnej, umowy zlecenie, umowy o dzieło albo w okresie członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej, spółdzielni kółek rolniczych lub spółdzielni usług rolniczych zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 11 ustawy,
- wykonywanie działalności gospodarczej na podstawie wpisu do rejestru przedsiębiorców KRS lub CEIDG.

Nowa definicja zatrudnienia nie wprowadza wymogu zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy czy w określonej formie, nie mniej jednak określa minimalny okres trwania zatrudnienia (30 dni w ciągu 3 miesięcy). Niewątpliwie badania efektów zatrudnieniowych odbywają się w krótkim okresie (analogicznie jak dla innych form), co jest związane z ograniczonymi możliwościami pozyskiwania danych i brakiem metodologii uwzględniającej długookresowe efekty aktywizacji.

Ponadto informuję, że MRPiPS zgłosiło do realizacji (w ramach środków Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój) projekt pn. „Wypracowanie metodologii i wdrożenie monitorowania efektywności zatrudnieniowej podstawowych form aktywizacji bezrobotnych w okresie dłuższym niż 12 miesięcy od daty zakończenia udziału w aktywizacji”. Wdrożenie efektów tego projektu pozwoli na monitorowanie losów osób bezrobotnych po zakończeniu udziału w danej formie aktywizacji, w okresie dłuższym niż rok. Obecnie zostały zaakceptowane kryteria wyboru podmiotu, który będzie realizował przedmiotowy projekt.

Odnosząc się do pkt 2.3. „Uwagi i wnioski” *Informacji*, w którym NIK zaleciła podjęcie działań przez PUP w zakresie:

- prawidłowego i skutecznego sporządzania diagnozy osób bezrobotnych i poszukujących pracy w zakresie ich sytuacji zawodowej w powiązaniu z rzetelnie sporządzoną analizą lokalnego rynku pracy przed przygotowaniem programów specjalnych,
- doboru jednorodnej pod względem cech lub problemów grupy uczestników programu specjalnego,
- projektowania specyficznych elementów wspierania zatrudnienia adekwatnych do zindywidualizowanych potrzeb osób bezrobotnych,
- dokonywania pomiaru rzeczywistych, realnych i długofalowych efektów realizowanych programów specjalnych

informuję, że na początku 2016 r. MRPiPS skieruje do starostów i dyrektorów PUP pismo, w którym ponownie zostanie wskazany właściwy kierunek przygotowywania i realizacji programów specjalnych.

MINISTER
Elżbieta Rufańska
Elżbieta Rufańska

Załącznik:

Tabela - Wykorzystanie środków na realizację programów w 2014 roku wraz z ich efektywnością.

WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW NA REALIZACJĘ PROGRAMÓW W 2014 ROKU WRAZ Z ICH EFEKTYWNOŚCIĄ.

Załącznik nr 1

Lp	Rodzaj program	Środki z Rezerwy FP przyznane na realizację programów w 2014 r (w tys. zł)	Środki FP wykorzystane na realizację programów (w tys. zł)					Uczestnicy programów realizowanych w 2014 roku					Efektywność zatrudnieniowa (w %)	Efektywność kosztowa (w zł)
			Ogółem	w tym:		Limit FP 2014 r.	Rezerwa FP 2014 r.	Ogółem	Programy zakończone	w tym:		Liczba osób zatrudnionych		
				Programy zakończone	Programy niezakończone					Programy zakończone	Liczba osób, które zakończyły udział w programie			
1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	13.		
1	Aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych do 25 roku życia.	79592,1	75507,2	66972,5	652,0	66320,5	11067	9195	8655	6934	80,1	9659		
				8534,7	506,1	8028,6		1872	0	0	-	-		
2	Aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych do 30 roku życia.	141511,9	134806,7	92539,6	1486,7	91052,9	27692	15477	12461	10213	82,0	9061		
				42267,1	1223,0	41044,2		12215	0	0	-	-		
3	Aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych od 30 do 50 roku życia.	51899,8	50499,4	47641,8	1599,8	46042,0	4801	3918	3725	3278	88,0	14534		
				2857,6	1,7	2855,9		883	0	0	-	-		
4	Aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia.	22625,0	17653,9	11890,3	696,3	11194,0	3697	1745	1574	1254	79,7	9482		
				5763,5	250,7	5512,8		1952	0	0	-	-		
5	Aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy - określonych w art. 49 ustawy.	194629,9	205124,4	184221,6	1284,5	182937,2	27452	20757	18727	15519	82,9	11871		
				20902,7	128,3	20774,4		6695	0	0	-	-		
6	Aktywizacji w regionach wysokiego bezrobocia.	28604,0	28120,6	24388,9	240,8	24148,1	5187	4497	4274	3338	78,1	7306		
				3731,8	38,7	3693,1		690	0	0	-	-		
7	Aktywizacji bezrobotnych rodziców powracających na rynek pracy oraz bezrobotnych sprawujących opiekę nad osobą zależną.	7620,9	2939,7	2314,7	62,8	2251,9	485	290	283	216	76,3	10716		
				625,0	0,0	625,0		195	0	0	-	-		
8	Wspierania, tworzenia i przystępowania do spółdzielni socjalnych.	7763,1	2666,8	2419,9	0,0	2419,9	270	229	227	218	96,0	11100		
				247,0	0,0	247,0		41	0	0	-	-		
9	Aktywizacji i integracji.	1473,4	1283,9	813,4	251,3	562,1	2072	1253	1212	155	12,8	5248		
				470,5	5,9	464,6		819	0	0	-	-		
10	Aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych zwolnionych z pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, w tym współfinansowanych z wkładu finansowego Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji – EFG.	5738,6	5232,3	4984,2	62,7	4921,5	639	553	550	399	72,5	12492		
				248,1	0,0	248,1		86	0	0	-	-		
11	Aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, na terenach, na których w 2014 roku miały miejsce klęski żywiołowe.	4606,4	4548,8	4498,4	33,2	4465,2	801	793	786	476	60,6	9450		
				50,3	25,8	24,5		8	0	0	-	-		
12	Specjalne (na podstawie art. 66a ust. 7 ustawy).	10047,2	11655,2	11014,6	1903,2	9111,4	2202	1963	1953	1652	84,6	6667		
				640,6	20,0	620,6		239	0	0	-	-		
	Ogółem	556112,3	540038,9	453699,9	8273,3	445426,6	86365	60670	54427	43652	80,2	10394		
				86339,0	2200,2	84138,8		25695	0	0	-	-		

Źródło: Efektywność wykorzystania środków Funduszu Pracy z udziałem rezerwy Ministra w roku 2014, Departament Funduszy, MPiPS.



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

LKI.430.005.2015

Warszawa, 21 grudnia 2015 r.

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2015 r. do informacji
o wynikach kontroli *Realizacja przez powiatowe urzędy pracy programów specjalnych*

Stosownie do art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, przedstawiam opinię do ww. stanowiska.

Nie podzielam prezentowanego w stanowisku poglądu, iż *nie można zgodzić się z zarzutem NIK, że kontrolowane PUP w niedostatecznym zakresie adresowały programy specjalne do osób poszukujących pracy oraz zagrożonych jej utratą*. Powyższa ocena znajduje uzasadnienie w ustaleniach kontroli, z których wynika, że spośród 16 objętych kontrolą powiatowych urzędów pracy, tylko jeden zastosował program specjalny wobec jednej osoby poszukującej pracy. Żadna z kontrolowanych jednostek nie adresowała programów specjalnych do osób zagrożonych utratą pracy. Ponadto dla powyższej oceny istotne znaczenie miał fakt, że część powiatowych urzędów pracy nieprawidłowo rozpoznawało potrzeby osób, dla których należało opracować programy specjalne. Należy też zauważyć, że ocena NIK nie jest kwestionowana na podstawie konkretnych danych posiadanych przez Ministerstwo, a tylko w oparciu o przypuszczenie, że grupa tych osób nie wymagała pomocy realizowanej w formule programów specjalnych.

W przedstawionym stanowisku Pani Minister nie kwestionuje innych ustaleń i ocen zawartych w informacji. Z satysfakcją należy przyjąć, że w Ministerstwie podjęte zostały prace mające na celu wypracowanie metodologii i wdrożenie monitorowania efektywności zatrudnieniowej podstawowych form aktywizacji bezrobotnych w okresie dłuższym niż 12 miesięcy od daty zakończenia udziału w danej formie aktywizacji, co jest zgodne z postulatem NIK sformułowanym w przedmiotowej informacji.

¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096.