



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.410.006.01.2015

P/15/076

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

al. Tysiąclecia Państwa Polskiego 4, 25-520 Kielce

T +48 41 249 91 00, F +48 41 249 91 05

lki@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/076 – Realizacja przez powiatowe urzędy pracy programów specjalnych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2011 r. do dnia zakończenia kontroli.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Marzena Baradziej, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93129 z dnia 5 maja 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Staszowie, ul. Szkolna 4, 28-200 Staszów (dalej: PUP, Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Benedykt Kozieł, Dyrektor PUP. (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna Punktem wyjścia do przygotowania dwóch realizowanych w okresie objętym kontrolą programów specjalnych były analizy lokalnego rynku pracy. Analizy te sporządzone zostały na wysokim poziomie ogólności, nie zawierały pogłębionej diagnozy potrzeb bezrobotnych ani pracodawców. Opracowane na ich podstawie kryteria doboru uczestników programów specjalnych nie pozwalały na wyselekcjonowanie jednorodnej pod względem barier zatrudnieniowych grupy docelowej. Zaplanowane tzw. *miękkie* działania (w ramach modułu I obu programów), tj. działania doradcze i aktywizacyjne oraz opracowane *Indywidualne Plany Działania* (dalej: IPD), pozwoliły jednak na indywidualne podejście do bezrobotnych objętych programem, zdiagnozowanie ich potrzeb i motywacji. Przyjęte przez PUP mierniki efektywności programów nie pozwalały dokonać pomiaru rzeczywistych zatrudnieniowych rezultatów w dłuższej perspektywie.

Rekrutacja do programu odbywała się według kolejności zgłoszeń i wpływu wniosków, z uwzględnieniem zainteresowań pracodawców i osób bezrobotnych, do momentu wyczerpania środków finansowych przeznaczonych na realizację programów specjalnych. Nie prowadzono żadnych systemowych selekcji według ustalonych w programie kryteriów. Nie wszyscy uczestnicy programów zostali objęci zaprojektowanym wsparciem w formie działań *miękkich* oraz specyficznym elementem wspierającym zatrudnienie. Nie osiągnięto także zakładanych poziomów wskaźników efektywności zatrudnieniowej, a programem specjalnym obejmowano osoby, w stosunku do których nie stosowano dotychczas żadnych usług i instrumentów rynku pracy.

Zastosowane przez Urząd poszczególne instrumenty i usługi rynku pracy, a także specyficzne elementy wspierające zatrudnienie² (dalej: SEWZ) były zgodne z prawem i regulacjami wewnętrznymi, a wydatkowane na nie środki wykorzystano zgodnie

¹ 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 Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 36a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2015 r., poz. 149 ze zm.), SEWZ to finansowanie z Funduszu Pracy racjonalnych wydatków innych niż usługi i instrumenty rynku pracy, niezbędnych do realizacji działań dostosowanych do indywidualnych potrzeb uczestników programu specjalnego, adekwatnych do uwarunkowań lokalnego rynku pracy.

z przeznaczeniem. Ponadto PUP monitorował i kontrolował realizację programów specjalnych zgodnie z przyjętymi założeniami.

PUP sporządził nierzetelne sprawozdania merytoryczne z realizacji programów, a weryfikując wnioski o przyznanie tzw. *starterów finansowych*, stanowiących SEWZ, stosowano niejednolite podejście do sposobu dokumentowania wydatków ponoszonych przez ich uczestników.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rzetelność i prawidłowość przygotowania programów specjalnych

Opis stanu faktycznego

1.1. Liczba bezrobotnych zarejestrowanych w PUP na ostatni dzień lat 2011-2014 wynosiła odpowiednio: 4036, 4175, 4153 i 3640, w tym odpowiednio 23%, 26%, 27% i 29% z nich pozostawało bez pracy przez okres powyżej 12 miesięcy. W latach 2011-2014, od 24 do 27% zarejestrowanych bezrobotnych było osobami do 25 roku życia, od 14 do 18% – powyżej 50 roku życia. Na dzień 31 marca 2015 r. osoby do 30 roku życia stanowiły 40% ogółu zarejestrowanych bezrobotnych, a osoby powyżej 50 roku życia – 11%. (dowód: akta kontroli str. 143-144)

PUP w okresie objętym kontrolą realizował dwa programy specjalne – od 1 czerwca do grudnia 2012 r. Program *Nestor 2012* zaadresowano do bezrobotnych powyżej 50 roku życia, a jego realizację sfinansowano z rezerwy Funduszu Pracy uruchomionej przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej (dalej: rezerwa Ministra), wydatkując 351.763,06 zł. Program *Trzydziestka 2012* przeznaczony był dla bezrobotnych poniżej 30 roku życia i sfinansowany został w ramach limitu ze środków Funduszu Pracy oraz dofinansowany z rezerwy Ministra. Łączna kwota wydatków na jego realizację wyniosła 741.021,14 zł. Wydatki na realizację tych programów wyniosły razem 1.092.784,20 zł, co stanowiło 15% wydatków ogółem poniesionych przez PUP na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 145-146, 166, 219)

Analiza 10 losowo wybranych (spośród badanych w drugim obszarze) spraw bezrobotnych uczestniczących w programach specjalnych wykazała, że pracownicy PUP rzetelnie wprowadzali do systemu informatycznego SYRIUSZ dane identyfikujące osoby bezrobotne oraz dotyczące ich wykształcenia, doświadczenia i kwalifikacji zawodowych. W sześciu spośród 10 analizowanych spraw do systemu wprowadzono także wszystkie dane dotyczące zakresu wsparcia udzielonego w ramach realizowanych przez PUP programów specjalnych. (dowód: akta kontroli str. 286-319)

1.2. W kontrolowanym okresie, w strukturze organizacyjnej Urzędu, w ramach wyspecjalizowanego działu jakim jest Centrum Aktywizacji Zawodowej (dalej: CAZ), wyodrębniono stanowisko pracy do spraw programów. Do podstawowych zadań tego stanowiska należało m.in.: opracowywanie analiz lokalnego rynku pracy, przygotowywanie programów, ich promocja, realizacja, koordynacja działań, ocena ich efektów, prowadzenie sprawozdawczości oraz współpraca z partnerami rynku pracy. Zadania te znalazły odzwierciedlenie w zakresie czynności pracownika zatrudnionego na stanowisku specjalisty ds. programów. Realizacją poszczególnych, zaprojektowanych w ramach programu instrumentów i usług rynku pracy zajmowali się pracownicy merytoryczni³ CAZ. Łącznie przygotowaniem, realizacją i monitorowaniem programów specjalnych zajmowało się 25 pracowników PUP, a koordynacją działań i nadzorem nad realizacją programów zajmował się kierownik CAZ, podległy Dyrektorowi PUP. (dowód: akta kontroli str. 6-39, 141-142)

³ Zatrudnieni na stanowiskach ds. pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego i informacji zawodowej, ds. instrumentów rynku pracy.

Dyrektor PUP nie wprowadził odrębnych procedur wewnętrznych w zakresie przygotowania i realizacji programów specjalnych, uregulował jednak w formie zarządzeń zasady realizacji poszczególnych form wsparcia⁴. (dowód: akta kontroli str. 40-140, 283)

Koszt przygotowania i wdrożenia programów specjalnych Dyrektor oszacował na kwotę 91.600 zł (były to głównie wynagrodzenia pracowników zaangażowanych w opracowanie i realizację programów). (dowód: akta kontroli str. 281, 284-285)

1.3. Przygotowanie programów specjalnych poprzedzono sporządzeniem analiz lokalnego rynku pracy, które pozwoliły zidentyfikować jego główne problemy na wysokim poziomie ogólności. W ocenie marszałka województwa świętokrzyskiego, załączona analiza nie przewidywała jakie należy podjąć działania w celu np. określenia potencjalnego zainteresowania udziałem w projekcie i skuteczności dotychczas stosowanych rozwiązań (uzasadniających potrzebę podjęcia interwencji niestandardowej). Specjalista ds. programów przygotowując analizy, wykorzystał dane statystyczne gromadzone przez PUP za rok 2011 oraz wyniki monitoringu zawodów nadwyżkowych i deficytowych oraz potrzeb pracodawców, w oparciu o najliczniej zgłoszone oferty pracy w roku 2011. W sporządzonej analizie znalazło się także zastrzeżenie, 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. (dowód: akta kontroli str. 202-215, 179-183, 237-241, 260-273, 430)

Projekty programów zakładały ich realizację we współpracy z Cechem Rzemieślników i Przedsiębiorców w Staszowie oraz Staszowską Izbą Gospodarczą, reprezentującymi pracodawców, u których planowano realizację poszczególnych instrumentów rynku pracy. Zawarte porozumienia z ww. instytucjami zawierały deklarację pomocy w zorganizowaniu stażu i prac interwencyjnych oraz zobowiązywały do zatrudnienia wskazanej w nich liczby osób po zakończeniu udziału w programie. Oceniający projekt programu *Trzydziestka 2012* marszałek województwa świętokrzyskiego, przedłożone porozumienie uznał za zbyt deklaratywne i niegwarantujące osiągnięcia efektywności zatrudnieniowej na wymaganym poziomie, co skutkowało obniżeniem punktacji. Do programu *Nestor 2012* nie kierowano uwag w tym zakresie. (dowód: akta kontroli str. 182, 200-201, 240, 258-259, 424-426)

1.4. Na realizację programu specjalnego *Nestor 2012* przewidziano kwotę 347.000 zł, z czego:

- koszt szkoleń oszacowano na 21.000 zł (w tym *starter finansowy* 1.000 zł),
- staży – 76.000 zł (w tym *starter* 4.000 zł),
- prac interwencyjnych – 145.000 zł (w tym *starter* 10.000 zł)
- jednorazowych środków na działalność gospodarczą – 105.000 zł (w tym *starter* 5.000 zł).

Całkowity koszt realizacji programu *Trzydziestka 2012* oszacowano na kwotę 746.580 zł, z tego na:

- szkolenia zakładano 55.500 zł (w tym *starter finansowy* 3.000 zł),
- staże – 319.080 zł (w tym *starter finansowy* 16.800 zł),
- prace interwencyjne – 83.400 zł (w tym *starter* 6.000 zł),
- jednorazowe środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej – 105.000 zł (w tym *starter* 5.000 zł),
- refundacje wyposażenia/doposażenia stanowiska pracy – 183.600 zł (w tym *starter* 3.600 zł).

Realizacja modułu I w obu ww. programach miała odbyć się bezkosztowo, w ramach zadań realizowanych przez pracowników Urzędu. (dowód: akta kontroli str. 185-196, 242-254)

Łączna kwota wydatków na realizację programów specjalnych w 2012 r. przekroczyła limit 10% wysokości środków Funduszu Pracy, ustalonych według algorytmu, przeznaczonych

⁴ Były to zasady organizacji szkoleń, rozpatrywania wniosków o staż, przyznawania refundacji kosztów wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy, przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej. Ponadto zarządzeniami powoływano komisje rozpatrujące wnioski o udzielenie wsparcia.

na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, tj. kwotę 304.280 zł. Na podstawie upoważnienia starosty staszowskiego, Dyrektor PUP w dniu 30 kwietnia 2012 r. wystąpił z wnioskiem o przyznanie dodatkowych środków z rezerwy Ministra na realizację programów specjalnych. Po otrzymaniu informacji, iż programy zostały przewidziane do sfinansowania z rezerwy w dniu 23 maja 2012 r., niezwłocznie podjęto decyzję o rozpoczęciu ich realizacji z dniem 1 czerwca 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 191, 197-198, 248-249, 275-277)

Wysokość środków Funduszu Pracy przeznaczonych w ramach realizowanych programów specjalnych w przeliczeniu na jednego uczestnika oraz łączne planowane kwoty wydatków na SEWZ nie przekraczały limitów określonych w art. 66a ust. 5 i 6 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (dalej: ustawa o promocji zatrudnienia). (dowód: akta kontroli str. 191, 249)

1.5. Programy specjalne (ich cele, zakładane rezultaty i koszty zaprojektowanych instrumentów i usług rynku pracy) zostały pozytywnie zaopiniowane przez Powiatową Radę Zatrudnienia w dniu 28 marca 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 199, 257)

Programy zbudowane były z modułów. Program specjalny *Nestor 2012*, w module pierwszym - *Wychodzimy z cienia* – obejmował usługi doradztwa zawodowego i zajęcia aktywizacyjne dla wszystkich uczestników, mające na celu: określenie poziomu motywacji, profilowanie ich zainteresowań, określenie IPD. Moduł drugi – *Uzupełniamy kwalifikacje i doświadczenie* przewidywał skierowanie pięciu osób na szkolenia zawodowe oraz 10 osób do odbycia sześciomiesięcznych staży. Moduł trzeci – *Zatrudnienie* – przewidywał objęcie 25 osób pracami interwencyjnymi oraz przyznanie pięciu uczestnikom środków na podjęcie działalności gospodarczej. Działania w module drugim i trzecim wzmocniono SEWZ, w formie *starteru finansowego*. (dowód: akta kontroli str. 189-191, 246-248)

Program specjalny *Trzydziestka 2012* w ramach tych samych modułów przewidywał: działania *miękkie* dla wszystkich uczestników, szkolenia dla 15 i staże dla 42 osób oraz w module trzecim: prace interwencyjne dla 15 osób, refundację wyposażenia/ doposażenia stanowiska pracy dla dziewięciu uczestników oraz dotację dla pięciu osób na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Także w tym programie jako SEWZ zaproponowano *starter finansowy* dla wszystkich uczestników. (dowód: akta kontroli str. 249-250)

Obok mierników określonych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (tj. efektywności kosztowej i zatrudnieniowej⁵), PUP zaproponował własne formy pomiaru efektywności programu.

W programie *Nestor 2012* zaprojektowano następujące mierniki: liczba skierowań na staże, szkolenia, prace interwencyjne, liczba umów o pracę, liczba umów o środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz liczba ankiet badających stopień zadowolenia z udziału w projekcie wśród uczestników zajęć aktywizacyjnych i szkoleń zawodowych.

W programie *Trzydziestka 2012*, poza ww. miernikami zaprojektowano dodatkowo: liczbę skierowań na refundowane stanowiska pracy, liczbę zaświadczeń o ukończeniu stażu i szkoleń.

Programy zakładały także monitorowanie umów o pracę dostarczanych na stanowiska merytoryczne oraz umów o środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej. (dowód: akta kontroli str. 194-195, 251-252)

⁵ Zgodnie z definicjami wynikającymi z *Zasad ubiegania się o dodatkowe środki Funduszu Pracy z rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej na finansowanie/dofinansowanie programów specjalnych w 2012 r.*, efektywność kosztowa to kwota wydatków FP ogółem przeznaczonych na finansowanie działań przewidzianych do realizacji, podzielona przez liczbę uczestników objętych programem specjalnym; którzy w trakcie lub w okresie do 3 miesięcy po zakończeniu programu uzyskają zatrudnienie, inną pracę zarobkową, podejmą działalność lub pozostaną w zatrudnieniu. Efektywność zatrudnieniowa (stopa ponownego zatrudnienia) to % uczestników objętych programem specjalnym, którzy w trakcie lub w okresie do 3 miesięcy po zakończeniu udziału w programie uzyskają zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub podejmą działalność gospodarczą do ogólnej liczby uczestników.

1.6. Założenia programów specjalnych przewidywały, że nabór uczestników prowadzony będzie przez doradców zawodowych podczas rozmów doradczych, a przed przystąpieniem do programu, osoby zainteresowane wypełniać będą deklaracje uczestnictwa, zawierające obok danych identyfikacyjnych, zgodę na uczestnictwo, opatrzoną datą i podpisem. Deklaracja miała podlegać weryfikacji pod względem kryteriów kwalifikowalności i na tej podstawie miała być podejmowana decyzja o przyjęciu lub nieprzyjęciu osoby do programu. Kryteriami uwzględnianymi przy doborze uczestników do obu programów miały być: wiek, miejsce zamieszkania (preferowani mieli być mieszkańcy wsi), posiadane kwalifikacje i doświadczenie zawodowe, staż pracy oraz czas pozostawania w ewidencji urzędu lub historia zdarzeń⁶. W pierwszej kolejności, programem miały zostać objęte te osoby, wobec których dotychczas stosowane usługi i instrumenty okazały się niewystarczające do ich powrotu na rynek pracy. (dowód: akta kontroli str. 188-189, 245-246)

Program *Nestor 2012* zaprojektowano dla 40 uczestników, w tym 20 kobiet. Osoby długotrwale bezrobotne⁷ stanowić miały 27,5%, osoby mieszkające na wsi – 25%. Program *Trzydziestka 2012* zaplanowano dla 86 uczestników poniżej 30 roku życia, w tym 47 kobiet (54%). Połowa uczestników miała mieć do 25 lat, 65% mieli stanowić mieszkańcy wsi. Ponadto 17 uczestników miało być osobami długotrwale bezrobotnymi. Mikołaj Bujak, specjalista ds. programów, który przygotowywał te projekty wyjaśnił, że *liczba uczestników określona w charakterystyce wynikała z ogólnej budowy struktury osób bezrobotnych zarejestrowanych w tym okresie w ewidencji urzędu*. Z jego wyjaśnień wynika ponadto, że projektując poszczególne moduły, PUP opierał się na dotychczasowych doświadczeniach przy realizacji programów aktywizacji zawodowej i korzystał z poszczególnych instrumentów ustawowych, a zaprojektowany element specyficzny (*starter finansowy*) uznano za najbardziej trafny. (dowód: akta kontroli str. 187-188, 244-245, 326)

Starter finansowy miał mieć postać jednorazowej dotacji na sfinansowanie pierwszych wydatków związanych z udziałem w poszczególnych formach wsparcia, miał być zróżnicowany kwotowo, 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. Jego rozliczenie miało nastąpić na podstawie składanych oświadczeń na jakie cele został wydatkowany. (dowód: akta kontroli str. 190-191, 247-248)

Informacja o możliwości korzystania ze środków finansowych w ramach realizowanych programów specjalnych została zamieszczona na stronie internetowej Urzędu w dniu 25 maja 2012 r. Ponadto na tablicy ogłoszeń wywieszono plakaty promujące realizowane programy. Nie podano do publicznej wiadomości szczegółowej informacji o wymienionych w programie kryteriach naboru uczestników. Mikołaj Bujak, specjalista ds. programów odpowiedzialny za promocję programów wyjaśnił, że bliższych informacji udzielali bezpośrednio pracownicy na stanowiskach merytorycznych, odpowiedzialni za dany instrument, a także doradcy i pośrednicy pracy. (dowód: akta kontroli str. 278-280, 285, 325-326)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nierzetelnie sporządzono analizy lokalnego rynku pracy, będące podstawą do opracowania dwóch programów specjalnych realizowanych przez PUP w 2012 r.

W analizach tych 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 Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca

⁶ W systemie informatycznym SYRIUSZ odnotowane są m.in. informacje dotyczące zakresu udzielanego wsparcia, wizyty w Urzędzie, informacje o nieuzasadnionej odmowie przyjęcia propozycji pracy, szkolenia, udziału w zajęciach aktywizacyjnych, które mogą świadczyć o motywacji osoby bezrobotnej.

⁷ Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy o promocji zatrudnienia, bezrobotny długotrwale to bezrobotny pozostający w rejestrze powiatowego urzędu pracy łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich 2 lat, z wyłączeniem okresów odbywania stażu i przygotowania zawodowego dorosłych.

2009 r. w sprawie programów specjalnych⁸. 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 szanse powodzenia z uwagi na lokalne potrzeby. (dowód: akta kontroli str.181, 202-215, 239, 260-273)

Z wyjaśnień Mikołaja Bujaka, specjalisty ds. programów odpowiedzialnego za opracowanie tych analiz oraz Izabeli Szczypior, ówczesnego kierownika CAZ wynika, że przyczyną nieprzeprowadzenia wnikliwej analizy i braku zlecenia jej firmie zewnętrznej był niewystarczający czas, jaki pozostał po otrzymaniu informacji o możliwości aplikowania o środki. (dowód: akta kontroli str. 325-326, 419)

2. Przyjęte przez PUP mierniki oceny efektywności programów specjalnych nie oddawały realnie sytuacji wszystkich uczestników programów (były to mierniki produktu, a nie rezultatu). Przyjęte mierniki dotyczące liczby skierowań, liczby zaświadczeń czy liczby umów świadczą wyłącznie o podjęciu zaplanowanych działań, pozwalają monitorować realizację programu pod względem ilościowym, ale nie dają odpowiedzi na pytanie o skuteczność i efektywność programów specjalnych. (dowód: akta kontroli str. 194, 252).

Mikołaj Bujak, specjalista ds. programów wyjaśnił: *głównym celem programów specjalnych było doprowadzenie, w efekcie działań określonych w projekcie, do zatrudnienia możliwie największej liczby osób bezrobotnych przy wykorzystaniu ustawowych form wsparcia. Przyjęto zatem takie mierniki, które pozwalały na ocenę zakładanych działań.* Izabela Szczypior, ówczesny kierownik CAZ wyjaśniła ponadto, że Ministerstwo wprost nie wymagało ustalania innych mierników mierzących rzeczywistą skuteczność, dlatego ich nie opracowano. (dowód: akta kontroli str. 327-328, 330, 419)

Zdaniem NIK, jeżeli PUP decyduje się na opracowanie „własnych” mierników efektywności w programach specjalnych, to należy ustalić je w taki sposób, aby jednoznacznie odnosiły się do ich efektów, bowiem nie jest istotne samo działanie, ale zmiana, która w wyniku tego działania nastąpiła.

3. W programach specjalnych nierzetelnie określono kryteria doboru uczestników, albowiem nie pozwalały one wyselekcjonować w miarę jednorodnej grupy w celu objęcia jej zaprojektowanymi działaniami. Z jednej strony w programach 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 1 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. (dowód: akta kontroli str. 187-188, 190, 244-245, 247)

Mikołaj Bujak, specjalista ds. programów wyjaśnił, że opracowując programy nie zakładano kryteriów w celu wyselekcjonowania osób, które kierowane będą do prac interwencyjnych. Izabela Szczypior, ówczesny kierownik CAZ wskazała ponadto, że dane wyszczególnione w projektach programów w zestawieniu ilościowym traktowano jako wielkości minimalne. Założono także, że w sytuacji dużego zainteresowania udziałem w programie, w pierwszej kolejności kierowane będą osoby z terenów wiejskich. (dowód: akta kontroli str. 329, 419-420)

⁸ Dz. U. Nr 50, poz. 401 ze zm.

W ocenie NIK, w oparciu o tak skonstruowane i niespójne kryteria nie było możliwe wyselekcjonowanie w miarę jednorodnej grupy, z uwzględnieniem predyspozycji psychicznych, kwalifikacji, doświadczenia zawodowego, umiejętności oraz barier utrudniających zatrudnienie i zaproponowanie jej tych usług i instrumentów, które najlepiej rozwiązują jej problemy. Stanowisko NIK znajduje potwierdzenie m.in. w *Wyjaśnieniach do Zasad ubiegania się dodatkowe środki Funduszu Pracy z rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej na finansowanie/dofinansowanie programów specjalnych w 2011 r.* oraz w piśmie Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej z 29 lutego 2012 r. skierowanym do marszałków województw i starostów powiatów. Wynika z nich, że grupa docelowa powinna być wyselekcjonowana i możliwie jednorodna pod kątem barier utrudniających znalezienie pracy, gdyż takie podejście umożliwia spójne zbudowanie schematu działań, którymi uczestnicy mają zostać objęci. (dowód: akta kontroli str. 147-163)

4. W czterech spośród 10 analizowanych spraw osób bezrobotnych, w systemie informatycznym Syriusz nie odnotowano informacji o przeprowadzeniu diagnozy potrzeb i motywacji uczestników w ramach modułu I programów *Nestor 2012* i *Trzydziestka 2012*, ani interpretacji wypełnionych kwestionariuszy, a dokumentacja przechowywana była w oddzielnym zbiorze, dostępnym dla doradców zawodowych. Badanie próby w II obszarze potwierdziło przyjętą praktykę: w każdym przypadku objęcia uczestnika działaniami aktywizacyjnymi, przeprowadzono testy predyspozycji zawodowych, lecz interpretacja ich wyników nie została wprowadzona do systemu (ustalono dodatkowo 7 takich przypadków). (dowód: akta kontroli str. 286-289, 320)

Renata Wątroba, doradca zawodowy wyjaśniła, że wyniki nie zostały wprowadzone do systemu z uwagi na brak czasu związany z dużą liczbą uczestników tych zajęć. Izabela Szczypior, ówczesny kierownik CAZ wyjaśniła ponadto, że dane w tym zakresie były dostępne dla doradców w formie papierowej oraz ustnej. (dowód: akta kontroli str. 321-322, 418-419)

Ocena częstkowa

PUP, w oparciu o analizę lokalnego rynku pracy sporządzoną na wysokim poziomie ogólności, przygotował dwa programy specjalne, w których opracowane kryteria doboru uczestników nie pozwalały na wyselekcjonowanie jednorodnej pod względem barier grupy docelowej. W ramach modułu I obu programów, zaplanowano jednak objęcie uczestników działaniami doradczymi i aktywizacyjnymi, zaprojektowano opracowanie dla nich IPD, co pozwalało na indywidualne podejście do uczestników, zdiagnozowanie ich potrzeb i motywacji. Założono także objęcie wszystkich uczestników SEWZ. Przyjęte przez PUP własne mierniki efektywności programów nie pozwalały jednak dokonać pomiaru rzeczywistych rezultatów zatrudnieniowych.

2. Rzetelność, prawidłowość i skuteczność realizacji programów specjalnych

Opis stanu faktycznego

2.1. W kontrolowanym okresie PUP realizował programy specjalne adresowane wyłącznie do osób bezrobotnych. Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że nie analizowano potrzeby objęcia programami specjalnymi osób poszukujących pracy, w szczególności zagrożonych utratą pracy, ze względu na niewielki ich odsetek oraz obejmowanie tych grup aktywizacją m.in. w ramach środków PFRON. (dowód: akta kontroli str. 281-283)

2.2. Realizowane w 2012 r. programy specjalne rozpoczęły się z dniem 1 czerwca i zakończyły z upływem roku budżetowego. Programy specjalne były zmieniane, dokonano przesunięć środków, wynikających z powstałych oszczędności. Przyczyną oszczędności było m.in. nieubieganie się części uczestników o *startery finansowe* lub ubieganie się o kwoty w niższej niż planowano wysokości, krótszy od planowanego czas trwania stażu (zakładano staż sześciomiesięczny) oraz oszczędności w umowach powstałe w końcowym etapie realizacji programu. W konsekwencji, w programie *Trzydziestka 2012* zaktywizowano o 27 osób więcej (dodatkowo przeszkolono trzy osoby, osiem skierowano na staż, 11 do prac interwencyjnych, jedna otrzymała dotację na rozpoczęcie działalności, udzielono refundacji na wyposażenie/doposażenie czterech dodatkowych stanowisk pracy). W programie *Nestor 2012* zaktywizowano 28 osób więcej niż planowano (przeszkolono

10 osób, trzy skierowano na staż, 13 osób skierowano do prac interwencyjnych i zrealizowano dodatkowy, nieplanowany instrument rynku pracy w postaci refundacji wyposażenia dwóch stanowisk pracy). (dowód: akta kontroli str. 169-178, 226-235)

Modyfikacja programów została zgłoszona do Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Kielcach. Zmiany w programie nie zostały formalnie zaopiniowane przez Powiatową Radę Zatrudnienia, jednak o bieżącym stanie realizacji programu Rada informowana była podczas kolejnych posiedzeń. (dowód: akta kontroli str. 177-178)

2.3. Szczegółowym badaniem objęto 60 spraw⁹ osób bezrobotnych spośród 185 uczestników programów specjalnych. Wyboru dokonano losowo w liczbie po 30 spraw z każdego programu (z wyłączeniem dwóch spraw dotyczących refundacji wyposażenia stanowiska pracy, które w programie *Nestor 2012* nie były przewidziane w początkowym etapie programu).

Środki poniesione na aktywizację ww. osób wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem. Proces wyboru uczestników nie przebiegał zgodnie z założeniami programu. Uczestnicy nie wypełniali deklaracji uczestnictwa, w których miały być weryfikowane kryteria kwalifikowalności do programów, a nabór 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. (dowód: akta kontroli str. 323-324, 343-350)

Głównym kryterium był wiek i warunki ustawowe, pozostałe – jak wyjaśniła Izabela Szczypior, ówczesny kierownik CAZ – miały charakter dodatkowy, przy założeniu, że będzie wysokie zainteresowanie udziałem w programie. Ww. potwierdziła ponadto, że zweryfikowanie, czy osoby planowane do objęcia pracami interwencyjnymi znajdowały się w trudnej sytuacji materialnej nie było możliwe. Rekrutacja do programu odbywała się według kolejności zgłoszeń i wpływu wniosków, zgodnie z zainteresowaniami pracodawców i osób bezrobotnych do momentu wyczerpania środków. (dowód: akta kontroli str. 420-421)

Izabela Szczypior wyjaśniła ponadto: *wyselekcjonowaliśmy grupy spełniające kryterium wiekowe i nie ograniczaliśmy dostępu do programu innymi kryteriami. Każdy, kto spełniał ustawowe warunki do objęcia danym instrumentem lub usługą rynku pracy, mógł być objęty programem. Mimo że takie ogólne założenia znalazły się we wniosku, wniosek został pozytywnie oceniony przez Marszałka i Urząd otrzymał dofinansowanie.* (dowód: akta kontroli str. 421)

Organizując szkolenia stosowano procedury zapewniające wydatkowanie środków w sposób celowy i oszczędny, zgodnie z przyjętymi wewnętrznymi procedurami w tym zakresie¹⁰. (dowód: akta kontroli str. 123-140)

Programami specjalnymi obejmowano w przypadku 52 spraw spośród 60 badanych tych bezrobotnych, w stosunku do których stosowane dotychczas usługi i instrumenty rynku pracy okazały się niewystarczające do powrotu na rynek pracy. (dowód: akta kontroli str. 343-350)

2.3.1. Organizacja staży

Analizą objęto 16 spraw spośród 62 dotyczących tej formy wsparcia (26%). W ośmiu z nich, organizator deklarował chęć zatrudnienia bezrobotnego po zakończeniu stażu, a obowiązek

⁹ Dokumentacja dotyczyła: 11 osób bezrobotnych, dla których zorganizowano szkolenie tzw. *wskazane* (o charakterze indywidualnym, na wniosek osoby bezrobotnej), 16 osób bezrobotnych skierowanych do odbycia stażu, 17 bezrobotnych zatrudnionych w ramach prac interwencyjnych, 9 osób bezrobotnych zatrudnionych w ramach refundacji wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy; 7 osób, które otrzymały dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej.

¹⁰ Zarządzenie nr 5 Dyrektora PUP z dnia 7 lutego 2011 r. w sprawie wprowadzenia zasad organizacji szkoleń oraz kryteriów oceny instytucji szkoleniowych do przeprowadzenia szkoleń zawodowych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Staszowie.

ten ujęto w umowach o zorganizowanie stażu. Umowy zawierały ponadto sankcję za niedotrzymanie jej warunków, w tym niewywiązanie się z zobowiązania zatrudnienia osoby po zakończonym stażu. Siedmiu organizatorów wywiązało się z tej deklaracji, w jednym przypadku umowę aneksowano, w związku z oświadczeniem uczestnika programu o wyjeździe do pracy za granicę. Umowy o pracę obejmowały okres 3 miesięcy zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy. W pozostałych ośmiu wnioskach nie deklarowano zatrudnienia stażysty po zakończonym stażu. (dowód: akta kontroli str. 351-360)

Nie wystąpiły przypadki ponownego skierowania osoby bezrobotnej na staż do tego samego organizatora na to samo stanowisko pracy, na którym wcześniej osoba ta odbywała staż. Wnioski o organizację stażu jak i zawarte umowy spełniały wymogi określone w obowiązujących przepisach¹¹. W ośmiu z nich wskazano konkretnego kandydata do odbycia stażu, pozostali uczestnicy zostali wytypowani przez PUP, po przeprowadzeniu weryfikacji kwalifikowalności do programów. Dla 12 osób, które były uprzednio obejmowane usługami i instrumentami rynku pracy, wsparcie okazało się niewystarczające do ich powrotu na rynek pracy. (dowód: akta kontroli str. 351-357)

Oceny formalnej wniosków dokonywali pracownicy merytoryczni, zaś oceny merytorycznej Dyrektor PUP, posilając się opinią kierownika CAZ, po zapoznaniu się z opinią doradcy zawodowego, w oparciu o zarządzenie nr 6 Dyrektora PUP w Staszowie z dnia 20 lutego 2012 r. w sprawie wprowadzenia zasad określających sposób rozpatrywania wniosków dotyczących organizacji stażu. (dowód: akta kontroli str. 48-54)

Wszyscy bezrobotni skierowani na staż spełniali wymogi formalne określone w programach specjalnych. We wszystkich przypadkach, jak wynika z załączonych sprawozdań, stażysta wykonywał zadania przewidziane w programie stażu. Skierowani bezrobotni wykonywali prace m.in. na stanowiskach: sekretarki, pracownika ds. ubezpieczeń, pokojowej, sprzedawcy, technika prac biurowych, zaopatrzeniowca, animatora kultury, formowacza wyrobów szklanych, pomocnika piekarza. W ramach monitoringu przebiegu stażu, Urząd wymagał dostarczenia list obecności bezrobotnego odbywającego staż, umów o pracę po odbyciu stażu, sprawozdań ze stażu oraz opinii. (dowód: akta kontroli str. 344-346, 351-357)

2.3.2. Szkolenia

Analizą objęto 11 spraw spośród 33 szkoleń zrealizowanych w ramach programów (33%).

PUP, realizując programy organizował szkolenia wskazane, o charakterze indywidualnym, dostosowanym do potrzeb wnioskodawców. Wyboru podmiotu przeprowadzającego szkolenia Urząd dokonał zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu w sprawie wprowadzenia zasad organizacji szkoleń oraz kryteriów oceny instytucji szkoleniowych do przeprowadzenia szkoleń zawodowych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Staszowie, po dokonaniu analizy rynku, przesyłając trzem instytucjom szkoleniowym pisma do przedstawienia oferty cenowej. Z wybranymi oferentami Urząd zawarł umowy zgodnie ze złożonymi ofertami, zabezpieczając prawidłową realizację szkoleń. (dowód: akta kontroli str. 123-140, 361-367, 412-416)

Składane przez osoby bezrobotne wnioski w czterech przypadkach zawierały oświadczenie przyszłego pracodawcy o zamiarze zatrudnienia, w pięciu - oświadczenie, iż szkolenie wskazane zwiększy możliwości podjęcia pracy, zaś w dwóch, iż jest niezbędne dla potrzeb rozpoczęcia działalności gospodarczej. W stosunku do 10 przeszkolonych osób stosowano uprzednio usługi i instrumenty rynku pracy, jednak okazały się one niewystarczające do ich powrotu na rynek pracy. (dowód: akta kontroli str. 343-344, 361-367)

W ramach realizowanych programów specjalnych sfinansowano następujące szkolenia: kurs prawa jazdy kat. C, uprawnienia elektryczne do 1 kV, wideofilmowanie i montaż filmów wideo, intensywny kurs języka niemieckiego dla opiekunów osób starszych, świadectwo charakterystyki energetycznej, kasa fiskalna z aspektami sanitarnymi, eksploatacja urządzeń do 1 kV oraz kotłów gazowych o mocy powyżej 50 kW. (dowód: akta kontroli str. 361-367)

¹¹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych (Dz. U. Nr 142, poz. 1160).

2.3.3. Prace interwencyjne

Analizą objęto 17 spośród 64 spraw dotyczących tej formy wsparcia (26%). Były to osoby, w przypadku których dotychczas stosowane usługi i instrumenty rynku pracy okazały się niewystarczające do ich powrotu na rynek pracy. Pracodawcy zaproponowali siedem osób, pozostali uczestnicy zostali wytypowani przez PUP, po przeprowadzeniu weryfikacji kwalifikowalności do programów.

Dwunastu pracodawców wyraziło wolę dalszego zatrudnienia po zakończeniu okresu refundowanego, siedmiu z nich wywiązało się z tego zobowiązania. W trzech przypadkach dalsze zatrudnienie nie było możliwe ze względu na fakt przebywania pracowników na zwolnieniach lekarskich (uczestnicy programu *Nestor 2012*), w dwóch zaś, ze względu na niewywiązanie się pracodawcy z umowy¹², nie dokonano refundacji. Ponadto dwóch pracodawców, mimo braku takiej deklaracji we wniosku, zatrudniło pracownika (jeden na okres jednego miesiąca, drugi na okres trzech miesięcy).

Sześciu uczestników programów wielokrotnie kierowano do prac interwencyjnych do tego samego pracodawcy. Kierując bezrobotnego do prac interwencyjnych każdorazowo uwzględniano jego wiek oraz rodzaje uprzednio wykonywanej pracy.

Kwoty przyznanej refundacji nie przekraczały ustawowych limitów, o których mowa w art. 51 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia, a wysokość refundacji kosztów zatrudnienia była stała dla wszystkich pracodawców.

Skierowani bezrobotni wykonywali prace na stanowiskach: robotnika gospodarczego, murarza, szwaczki, sortowacza surowców wtórnych, pracownika obsługi stoiska spożywczego, pomocy kuchennej, pracownika administracyjno-biurowego i robotnika budowlanego. (dowód: akta kontroli str. 368-376)

2.3.4. Refundacja kosztów doposażenia lub wyposażenia stanowisk pracy

Badaniem objęto 9 spośród 15 spraw dotyczących tej formy wsparcia (60%).

Środki na wyposażenie stanowiska pracy były przyznawane na podstawie złożonych przez pracodawców wniosków oraz umowy zawartej między pracodawcą a Urzędem. Wnioski i zawarte umowy spełniały wymogi określone w obowiązujących wówczas przepisach¹³ oraz wewnętrznych uregulowaniach¹⁴. (dowód: akta kontroli str. 55-92, 377-379)

Wstępnej oceny formalnej wniosków dokonywał pracownik ds. instrumentów rynku pracy, zaś oceny merytorycznej dokonywała Komisja Oceniająca Wnioski (dalej: KOW), w skład której wchodził: kierownik CAZ, główny księgowy, pracownik ds. instrumentów rynku pracy i pośrednik pracy. Wszyscy członkowie KOW posiadali wystarczającą wiedzę i doświadczenie oraz kwalifikacje, pozwalające na prawidłową realizację powierzonych im zadań. (dowód: akta kontroli str. 380-386, 431-433)

Wydatki zostały poniesione zgodnie z przeznaczeniem i były zgodne z planowanym dla bezrobotnego stanowiskiem. Wysokość refundacji mieściła się w przyjętym prawem limicie¹⁵, była zróżnicowana kwotowo.

W przypadku trzech stanowisk, pracodawca wskazał osobę, dla której zwrócił się z wnioskiem o refundację wyposażenia stanowiska pracy, w pozostałych osoby zostały wytypowane przez PUP. Ponadto w stosunku do 12 osób, dotychczas stosowane usługi i instrumenty rynku pracy okazały się niewystarczające do ich powrotu na rynek pracy.

Pracodawcy zatrudnili skierowanych bezrobotnych m.in. na następujących stanowiskach: sprzedawca, młodszy wartownik, pomoc kuchenna, instruktor – wykładowca, pracownika laboratorium fotograficznego. Pracodawcy spełnili wymóg określony w umowie i zatrudniali

¹² Pracodawca zatrudnił w ramach prac interwencyjnych pracowników na okres jednego miesiąca, nie reagował na wezwania, nie doręczył żądanych dokumentów.

¹³ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2012 r., poz. 457 ze zm.).

¹⁴ Zarządzenie nr 3 Dyrektora PUP w Staszowie w sprawie wprowadzenia zasad przyznawania refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego w Powiatowym Urzędzie Pracy w Staszowie.

¹⁵ O którym mowa w art. 46 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia.

przyjętych bezrobotnych na co najmniej dwa lata. (dowód: akta kontroli str. 349-350, 377-392)

2.3.5. Przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej

Analizą objęto siedem spośród 11 spraw dotyczących tej formy pomocy (63%).

Środki na podjęcie działalności gospodarczej były przyznawane na podstawie złożonych przez bezrobotnych wniosków i zawartej umowy między bezrobotnym a Urzędem. Zarówno wnioski jak i umowy spełniały wymogi określone w obowiązujących wówczas przepisach¹⁶ i wewnętrznych uregulowaniach¹⁷. (dowód: akta kontroli str. 93-122)

Wstępnej oceny formalnej wniosków dokonywał pracownik ds. instrumentów rynku pracy, zaś oceny merytorycznej dokonywała KOW, w skład której wchodził: kierownik CAZ, główny księgowy, pracownik ds. instrumentów rynku pracy, pośrednik pracy i doradca zawodowy. Wszyscy członkowie KOW posiadali wystarczającą wiedzę i doświadczenie oraz kwalifikacje, pozwalające na prawidłową realizację powierzonych im zadań. (dowód: akta kontroli str. 393-411, 431-433)

Wysokość dotacji była zróżnicowana kwotowo. Izabela Szczypior, ówczesny kierownik CAZ wyjaśniła: *ogólna kwota wsparcia w ramach danego instrumentu ustalana jest podczas pierwszego w roku posiedzenia Powiatowej Rady Zatrudnienia. Jest to wstępne założenie z uwzględnieniem możliwości finansowych na dany rok i koniecznością aktywizacji jak największej liczby osób. W sytuacji gdy środków będzie więcej lub mniej, Dyrektor jest umocowany do korekty zakładanej kwoty. To ogólne założenie zostało również przełożone na program specjalny. W trakcie realizacji kwoty wsparcia zostały podwyższone z uwagi na to, że pozwalały na to możliwości finansowe. (...) Proponowane w ramach programu specjalnego kwoty dotacji i refundacji wyposażenia stanowiska były takie same jak we wszystkich realizowanych wówczas programach.* (dowód: akta kontroli str. 422)

Wszyscy bezrobotni, którzy otrzymali środki na założenie własnej działalności gospodarczej, spełniali wymogi formalne określone w założeniach programów specjalnych. Deklarowane i zrealizowane wydatki były zgodne z efektami, jakim miały one służyć i zgodne z planowanym profilem działalności gospodarczej. W ramach przyznanych środków bezrobotni podjęli działalność gospodarczą m.in. w zakresie: usług reklamowych, produkcji mebli, usług remontowo-budowlanych, sprzedaży węgla, naprawy pojazdów, projektowania specjalistycznego, sprzedaży hurtowej odzieży i obuwi.

Badani uczestnicy programu spełnili wymóg określony w umowie i prowadzili działalność gospodarczą przynajmniej przez jeden rok. (dowód: akta kontroli str. 393-411)

2.4. Efektywność kosztowa programu specjalnego Nestor 2012 wyniosła 7.187,15 zł (planowana 12.392,86 zł), zaś stopa ponownego zatrudnienia wyniosła 68,05% (planowano na poziomie 70%). W programie Trzydziestka 2012 efektywność kosztowa wyniosła 9.755,00 zł (planowana 12.239,02 zł), a stopa ponownego zatrudnienia – 67,26% (planowana 71%). (dowód: akta kontroli str. 174,231)

Faktyczną sytuację na rynku pracy objętych badaniem 60 uczestników obu programów zweryfikowano w oparciu o dane z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W programie Nestor 2012 w okresie zakładanym w programie faktycznie zatrudnionych było 63,3%, w okresie podwojonym¹⁸ – 46,4%, a na dzień 11 czerwca 2015 r. – 43,3%. Dla programu Trzydziestka 2012 wskaźniki te wyniosły odpowiednio: 81,5%; 66,7% oraz 43,3%.

W ramach badanych instrumentów rynku pracy, w badanej próbie, najniższa efektywność zatrudnieniowa w okresie realizacji programu wystąpiła w przypadku staży w programie Nestor 2012 (16,67%), zaś najwyższa dla dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz refundacji wyposażenia/doposażenia stanowiska pracy (po 100%). (dowód: akta kontroli str. 437-453)

¹⁶ Patrz przypis nr 9.

¹⁷ Zarządzenie nr 2 Dyrektora PUP z dnia 20 lutego 2012 r. w sprawie wprowadzenia zasad przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej w Powiatowym Urzędzie Pracy w Staszowie.

¹⁸ Np. jeżeli zgodnie z założeniami programu bezrobotny powinien uzyskać zatrudnienie po zakończeniu programu na okres trzech miesięcy, to okres podwojony równa się sześciu miesiącom od zakończenia udziału w programie.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Spośród 60 badanych spraw, 14 uczestników programów specjalnych nie objęto żadnymi lub niektórymi działaniami w ramach modułu pierwszego, mimo iż programy zakładały objęcie nimi wszystkich uczestników:

- trzech uczestnicy nie zostali objęci żadnymi działaniami w ramach modułu pierwszego [...] ¹⁹;
- jednemu uczestnikowi [...] ²⁰ sporządzono wyłącznie IPD, nie objęto go działaniami aktywizacyjnymi, nie przeprowadzono także diagnozy jego potrzeb i motywacji;
- dla 10 uczestników nie sporządzono IPD [...] ²¹. (dowód: akta kontroli str. 286-319)

Z wyjaśnień Emilii Nowak-Gorzkiewicz, doradcy zawodowego i Izabeli Szczypior, ówczesnego kierownika CAZ wynika, że do nieobjęcia ww. trzech osób działaniami w ramach modułu I przyczynił się krótki czas wydatkowania środków w ramach programu i tempo związane z realizacją ofert pracy (osoby zostały wskazane przez pracodawcę). W przypadku [...] ²² przyczyną był pośpiech związany z realizacją oferty pracy. Założeniem programu było opracowanie IPD dla każdego uczestnika, a ich brak spowodowany może być przeoczeniem pracownika kierującego do form aktywizacji. (dowód: akta kontroli str. 323-324, 420)

Ponadto dla sześciu uczestników [...] ²³ nierzetelnie sporządzono IPD, albowiem nie zawierały one działań lub planowanych terminów realizacji poszczególnych działań, co było niezgodne z art. 34a ust. 2 pkt 1-3 ustawy o promocji zatrudnienia. (dowód: akta kontroli str. 286-319)

Izabela Szczypior wyjaśniła, że brak określenia terminów lub działań do realizacji w IPD wynika z przeoczenia pracownika obsługującego. (dowód: akta kontroli str. 420)

2. Nie wszyscy uczestnicy programów specjalnych objęci zostali wsparciem w formie SEWZ, gdyż PUP ograniczył wydatkowanie środków na niektóre założone w programie cele. W programie *Nestor 2012* spośród 72 uczestników, *starterów finansowych* nie otrzymało 32 uczestników (44%), a w programie *Trzydziestka 2012* – na 113 uczestników *starterów* nie otrzymało 43 uczestników (38%). (dowód: akta kontroli str. 169-170, 226-227, 434, 452-453)

Z udzielonych przez Anetę Gruszkę, obecnie specjalistę ds. programów, która rozpatrywała wnioski o przyznanie *starterów finansowych* oraz Beatę Skowron, specjalistę ds. rozwoju zawodowego wyjaśnień wynika, że część osób nie mogła skorzystać z tego wsparcia ze względu na fakt, że nie musiały dojeżdżać do miejsca szkolenia (pracy, stażu).

¹⁹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2135 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osób fizycznych.

²⁰ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2135 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

²¹ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2135 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

²² Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2135 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

²³ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2135 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

Z założeń programu wynikało, iż środki przyznane w ramach *starteru finansowego* przeznaczyć można na: dojazd do miejsca szkolenia, pracy, stażu, pokrycie kosztów badań lekarskich, zakup odzieży lub posiłków. Formularz wniosku o przyznanie *startera* nie przewidywał jednak możliwości wydatkowania środków na zakup odzieży lub posiłków. (dowód: akta kontroli str. 190-191, 247-248, 331, 334-335, 416)

Izabela Szczypior, ówczesny kierownik CAZ wyjaśniła: *decyzję o braku możliwości finansowania posiłków i odzieży, w trosce o transparentność tych wydatków podjął Dyrektor. Ja z tą decyzją się zgadzałam i przekazałam ją podległym pracownikom. W konsekwencji, nie wszyscy uczestnicy mieli możliwość wydatkowania środków na wskazane w formularzu cel, ponieważ np. podjęli pracę w miejscu zamieszkania.* (dowód: akta kontroli str. 421)

Benedykt Kozieł, Dyrektor PUP wyjaśnił, że decyzja ta uzasadniona była celowym, oszczędnym i racjonalnym wydatkowaniem środków publicznych, stąd istotne było, by wsparcie wiązało się z faktycznie poniesionymi kosztami odbywało się i możliwością weryfikowania dokumentów potwierdzających wydatki. Zasygnalizował ponadto, że korzystanie z tego instrumentu odbywało się na zasadzie dobrowolności, a wprowadzona zmiana *nie miała raczej wpływu na liczbę uczestników programów, którzy wnioskowali o przyznanie starterów.* (dowód: akta kontroli str. 455)

Wyjaśnienia Dyrektora PUP nie zasługują na uwzględnienie, ponieważ kierowane do uczestników pisma faktycznie zawęziły katalog wydatków możliwych do sfinansowania w ramach *starteru finansowego*, co w ocenie NIK mogło wpłynąć na liczbę złożonych o *starter* wniosków.

3. Nie osiągnięto zakładanych poziomów wskaźników efektywności zatrudnieniowej w programach specjalnych.

Zgodnie z wytycznymi Ministra Pracy i Polityki Społecznej (dalej: MPiPS), w 2012 r., podstawowym wymogiem konkursu (w ramach którego PUP wnioskował o środki z rezerwy Ministra) było zaprojektowanie przemyślanych, kompleksowych działań o wysokiej skuteczności, o wskaźnikach efektywności nie niższych niż 70%. Programów nie poprzedzono, tak jak wymagał tego MPiPS pogłębioną (tj. wnikliwą i rzetelną) analizą lokalnego rynku pracy. Wskazano w nich jednak, że efektywność programu *Nestor 2012* wynosić będzie 70% (faktycznie wyniosła 68,05%), a programu *Trzydziestka 2012* – 71% (uzyskano 67,26%). (dowód: akta kontroli str. 147-165, 194, 251)

Dyrektor PUP wyjaśnił, że zawarte porozumienia z organizacjami zrzeszającymi pracodawców zakładały deklarację pomocy w znalezieniu pracy dla części uczestników programu. Na nieosiągnięcie zakładanych wskaźników wpłynął fakt, iż pomiaru efektywności dokonywano w okresie zimowo-wiosennym, kiedy w wielu branżach następuje okres zwolnień pracowników. Ponadto część pracodawców nie wywiązała się z podjętego zobowiązania zatrudnienia. Dużym utrudnieniem okazał się wiek uczestników programu *Nestor 2012* i panujące w świadomości stereotypy dotyczące osób starszych, które miały przełożenie na późniejsze zatrudnienie. (dowód: akta kontroli str. 454-456)

Wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, gdyż już oceniający program *Trzydziestka 2012* marszałek województwa świętokrzyskiego wskazywał, że treść zawartego porozumienia ma zbyt deklaracyjny charakter i nie gwarantuje osiągnięcia efektywności zatrudnieniowej na wymaganym poziomie. (dowód: akta kontroli str. 240, 437-440)

4. W ośmiu (spośród 60) analizowanych przypadkach, programem specjalnym objęto osoby, w stosunku do których nie stosowano dotychczas usług i instrumentów rynku pracy (z wyłączeniem usług realizowanych w ramach I modułu samego program specjalnego), co było niezgodne z § 3 ust. 3 rozporządzenia z dnia 23 marca 2009 r. w sprawie programów specjalnych. Ww. przepis stanowi, że *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.* (dowód: akta kontroli str. 343-350)

Izabela Szczypior, ówczesny kierownik CAZ wyjaśniła: *głównym założeniem było objęcie jak największej liczby osób, które dotąd nie miały możliwości skorzystania z finansowego wsparcia ze strony PUP. Mam świadomość, że jest to nie do końca zgodne z założeniami programów specjalnych. Jednakże założenia programu nie określają precyzyjnie co to*

znaczy, że dotychczasowe usługi i instrumenty były niewystarczające. (dowód: akta kontroli str. 422-423)

Ocena częściowa

Realizując programy specjalne, zakładanym wsparciem (działania *miękkie* w module I i SEWZ) nie objęto wszystkich uczestników programów, co było niezgodne z założeniami programów. Nie osiągnięto zakładanych poziomów wskaźników efektywności zatrudnieniowej, a programem specjalnym obejmowano osoby, w stosunku do których nie stosowano dotychczas żadnych usług i instrumentów rynku pracy. Zastosowane przez Urząd poszczególne instrumenty i usługi rynku pracy, a także SEWZ były jednak zgodne z prawem i regulacjami wewnętrznymi, a wydatkowane na nie środki wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem.

3. Monitorowanie i kontrola realizowanych programów specjalnych

Opis stanu faktycznego

Osobą odpowiedzialną za monitorowanie przebiegu programu był Mikołaj Bujak, specjalista ds. programów oraz Izabela Szczypior, ówczesny kierownik CAZ, nadzorująca jego pracę. Projekty programów specjalnych zawierały ten sam model wykonywania monitoringu i kontroli. (dowód: akta kontroli str. 29-39)

Pracownicy merytoryczni zgodnie z założeniami programu, monitorowali realizację danej usługi lub instrumentu rynku pracy. Przeprowadzali wizytację szkoleń, analizowali dokumentację przedkładaną przez instytucje szkoleniowe, organizatorów stażu i prac interwencyjnych, weryfikowali sposób wykorzystania dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej i refundacji wyposażenia/doposażenia stanowiska pracy, monitorowali ciągłość prowadzonej działalności gospodarczej przez okres 12 miesięcy oraz ciągłość zatrudnienia na refundowanym stanowisku pracy. Ponadto weryfikowane były oświadczenia uczestników programów dotyczące rozliczenia przyznanych *starterów finansowych*. (dowód: akta kontroli str. 343-357, 361-373, 377-379, 393-396)

Specjalista ds. programów sporządził sprawozdania merytoryczne z realizacji programów specjalnych i terminowo przekazał je do WUP. W terminie sporządzono także sprawozdania z efektywności wykorzystania środków Funduszu Pracy z rezerwy Ministra. W formularzach tych sprawozdań, konstrukcja miernika efektywności zatrudnieniowej przewidywała odniesienie liczby osób, które podjęły zatrudnienie do liczby osób, które zakończyły udział w programie. (dowód: akta kontroli str. 169-176, 221-224, 226-233, 434-436)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Sprawozdania z realizacji programów specjalnych sporządzono nierzetelnie, albowiem:

- wykazano w nich niezgodne z ewidencją księgową wydatki ogółem na realizację programów *Nestor 2012* (352.200 zł zamiast 351.763 zł) i *Trzydziestka 2012* (741.380 zł zamiast 741.021,14 zł), a także wydatki poniesione na SEWZ (16.008 zł, w rzeczywistości 15.680 zł w *Nestor 2012* i 27.175 zł zamiast 26.971 zł w *Trzydziestka 2012*), procentowy udział kwoty SEWZ w ogólnej kwocie programu (wykazano 4,54%, faktycznie wyniosła 4,46% w programie *Nestor 2012*), kwotę programu specjalnego w przeliczeniu na uczestnika (4.891,66 zł zamiast 4.885,60 zł w programie *Nestor 2012* oraz 6.560,88 zł zamiast 6.557,71 zł w programie *Trzydziestka 2012*), kwotę SEWZ na uczestnika (219,29 zł zamiast 217,78 zł w *Nestor 2012* i 240,49 zł zamiast 238,68 zł w programie *Trzydziestka 2012*), kwoty wydatkowane na SEWZ w obszarze staże i szkolenia w *Nestor 2012* (900 zł zamiast 897 zł dla szkoleń i 3.040 zł zamiast 2.715 zł dla staży) oraz w obszarze szkolenia w programie *Trzydziestka 2012* (2.820 zł zamiast 2.616 zł);

- w sprawozdaniu z realizacji programów specjalnych, w części dotyczącej zrealizowanych działań wskazano, że grupa 12 osób w programie *Nestor 2012* i grupa 50 osób w programie *Trzydziestka 2012* skierowana została do odbycia sześciomiesięcznych staży u pracodawców, co było niezgodne ze stanem faktycznym (tylko w jednym spośród 16 przypadków objętych badaniem staż trwał 6 miesięcy, w pozostałych umowy zawierano na okres od trzech do 5,5 miesiąca);

- w części dotyczącej modułu trzeciego obydwu programów wskazano, że pracami interwencyjnymi objęto uczestników znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji materialnej, podczas gdy nie prowadzono analiz w tym zakresie, a selekcja takiej grupy uczestników z systemu SYRIUSZ nie była możliwa;
- w części dotyczącej SEWZ wskazano, że możliwe było przeznaczenie *starterów finansowych* na zakup odzieży i posiłków, podczas gdy objaśnienie do formularza wniosku o przyznanie tych środków nie przewidywało takiej możliwości, więc wniosków takich nie składano. (dowód: akta kontroli str. 166-176, 219-220, 226-233, 334-335, 351-357, 434)

Mikołaj Bujak wyjaśnił, że niezgodność kwot z ewidencją księgową wynikała z pomyłkowego odniesienia się do kwot realizacji wydatków przekazanych do WUP w dniu 21 grudnia 2012 r. Ponadto w sprawozdaniach opierał się na tekstach opracowanych projektów, stąd powstałe nieścisłości. Podkreślił jednak, że monitoring prowadzony był na bieżąco, co znajduje potwierdzenie w analizowanej dokumentacji. Izabela Szczypior potwierdziła, że przyczyną nieprawidłowości było przeoczenie i nieuwaga pracownika. (dowód: akta kontroli str. 327-330, 422)

2. Podczas weryfikacji wniosków o przyznanie *starterów finansowych* stosowano niejednolite podejście do sposobu dokumentowania (rozliczenia) poniesionych wydatków. Spośród 60 objętych badaniem osób, 36 uczestników złożyło wniosek o przyznanie *startera finansowego*, w tym 33 osoby udokumentowały wydatkowane środki, przedstawiając: rachunki za badania lekarskie, bilety, imienne faktury na zakup paliwa, kopię prawa jazdy i dowodów rejestracyjnych, umowy użyczenia pojazdów, dowody wpłat składek na ubezpieczenia społeczne i inne. W przypadku trzech osób [...] ²⁴ *starter finansowy* rozliczono na podstawie złożonego wniosku oraz listy obecności i tabeli cen biletów miesięcznych PKS, na podstawie których sporządzono kalkulację, nie żądano natomiast udokumentowania tych wydatków. (dowód: akta kontroli str. 331-350)

Z wyjaśnień Izabeli Szczypior, ówczesnego kierownika CAZ nadzorującej pracownika dokonującego tych rozliczeń wynika, że mogło się zdarzyć tak, że osoby te zgubiły bilety i nie mogły przedłożyć dokumentów potwierdzających poniesione wydatki. Dlatego wydatki rozliczono na podstawie listy obecności i cennika PKS, by nie odmawiać wsparcia tym uczestnikom. NIK zwraca uwagę, że w taki sposób możliwe było dokonanie rozliczenia wydatków na dojazd do miejsc szkolenia, stażu, pracy w każdym przypadku. (dowód: akta kontroli str. 421)

Uwagi dotyczące
badanej
działalności

1. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że po zakończeniu działań aktywizacyjnych oraz szkoleń ich uczestnicy wypełniali ankiety satysfakcji, które następnie poddawane były dalszej analizie w celu pozyskania informacji zwrotnej na temat ich przydatności dla uczestników programów specjalnych. Zdaniem NIK, zaprojektowanie badań ankietowych dla każdej formy wsparcia przewidzianej w programie pozwoliłoby na dokonanie ewaluacji programu.

2. W formularzach sprawozdań z efektywności wykorzystania środków Funduszu Pracy z rezerwy Ministra, konstrukcja miernika efektywności zatrudnieniowej przewidywała odniesienie liczby osób, które podjęły zatrudnienie do liczby osób, które zakończyły udział w programie. PUP wypełnił druk sprawozdania zgodnie z wytycznymi MPIPS, co jednak powodowało zawyżanie jego poziomu.

Ocena częściowa

PUP monitorował i kontrolował realizację programów specjalnych zgodnie z przyjętymi założeniami, co zapewniło zgodne z prawem i oszczędne wydatkowanie środków publicznych w ramach tych programów. Sporządzono jednak nierzetelne sprawozdania merytoryczne z realizacji programów, a weryfikując wnioski o przyznanie *starterów*

²⁴ Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2014 r. poz. 782 ze zm.) i art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2015 r. poz. 2135 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w zakresie imienia i nazwiska. Wyłączenia tego dokonano w interesie osoby fizycznej.

finansowych stosowano niejednolite podejście do sposobu dokumentowania wydatków przez ich uczestników.

IV. Wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁵, wnosi o:

1. Rzetelne przygotowanie i realizowanie programów specjalnych, w oparciu o właściwie zdiagnozowane potrzeby lokalnego rynku pracy.
2. Sporządzanie rzetelnych sprawozdań merytorycznych z realizacji programów specjalnych, w oparciu o faktycznie zrealizowane działania i odzwierciedlających poniesione wydatki.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania
uwag
i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kielce, dnia lipca 2015 r.

Kontroler:
Marzena Baradziej
starszy inspektor kp.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
Wicedyrektor
Tadeusz Mikołajewicz

²⁵ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.