



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Kielcach

LKI.410.006.02.2015
P/15/076

Tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/15/076 – Realizacja przez powiatowe urzędy pracy programów specjalnych.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Od 1 stycznia 2011 r. do dnia zakończenia kontroli.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontroler</i>	Andrzej Kamiński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93128 z dnia 5 maja 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Powiatowy Urząd Pracy w Pińczowie, ul. Złota 7, 28-400 Pińczów (dalej: Urząd lub PUP).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Anna Gawrońska, Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Pińczowie (dalej: Dyrektor). (dowód: akta kontroli str. 3).

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna	Przygotowanie realizowanych przez PUP programów specjalnych poprzedzone było analizami lokalnego rynku pracy. Analizy te jednak nie pozwalały w pełni na zidentyfikowanie jego głównych problemów, o czym świadczy konieczność dokonywania zmian w programach specjalnych w trakcie ich realizacji. Opracowane programy specjalne nawiązywały do wniosków i potrzeb wynikających z przeprowadzonych analiz. Programy zawierały wszystkie niezbędne informacje określone w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2009 r. w sprawie programów specjalnych². Przyjęte kryteria doboru uczestników w rzeczywistości nie były realizowane, przy czym w programach nie dokonano stosownych korekt. Program specjalny realizowany w 2011 r. był sporządzony w oparciu o niedokładne rozpoznanie potrzeb w zakresie liczby osób planowanych do objęcia programem i wymagał w związku z tym stosownej korekty. Określając w programach specjalnych kryteria doboru uczestników, PUP nie uwzględniał zasad określonych w § 3 ust. 2 i 3 ww. rozporządzenia, a jedynym kryterium zakwalifikowania do programu specjalnego było, aby osoba wytypowana spełniała co najmniej jeden warunek określony w art. 49 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³. PUP realizując programy specjalne zastosował poszczególne jego instrumenty zgodnie z prawem i wewnętrznymi uregulowaniami. Decyzje w sprawie wyboru form aktywizacji zawodowej bezrobotnych były poprzedzone pozytywnymi opiniami Powiatowej Rady Zatrudnienia w Pińczowie. Wysokość środków Funduszu Pracy przeznaczonych w ramach jednego programu specjalnego na działania w przeliczeniu na jednego uczestnika oraz łączna kwota wydatków
---------------------	---

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 Dz. U. Nr 50, poz. 401 ze zm.

³ Dz. U. z 2015 r., poz. 149 ze zm. Zgodnie z art. 49 ustawy, w wersji obowiązującej do 26 maja 2014 r., osobami będącymi w szczególnej sytuacji na rynku pracy były osoby: 1) bezrobotne do 25 roku życia, 2) bezrobotni długotrwale, lub kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka, 3) bezrobotni powyżej 50 roku życia, 4) bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych, bez doświadczenia zawodowego lub bez wykształcenia średniego, 5) bezrobotni samotnie wychowujący co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia, 6) bezrobotni, którzy po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęły zatrudnienia, 7) bezrobotni niepełnosprawni.

poniesionych na specyficzne elementy wspierające zatrudnienie, nie przekroczyły limitów określonych w obowiązujących przepisach.

Nie wszyscy uczestnicy programów specjalnych zostali objęci specyficznymi elementami wspierającymi zatrudnienie.

W ocenie NIK stosowane do oceny realizacji projektów mierniki miały charakter wskaźników produktu (ilości) nie zaś rezultatu (efektywności).

Nie zostały osiągnięte wszystkie zakładane wskaźniki oceny realizacji programu specjalnego realizowanego w 2011 r.

PUP prawidłowo monitorował i kontrolował realizowane programy specjalne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rzetelność i prawidłowość przygotowania programów socjalnych

Opis stanu
faktycznego

1.1. Liczba zarejestrowanych osób bezrobotnych na koniec poszczególnych lat objętych kontrolą wynosiła w: 2011 r. – 1.665, 2012 r. – 1.764, 2013 r. – 1.886 i 2014 r. – 1.660. Udział osób długotrwale bezrobotnych, tj. pozostających bez pracy ponad dwanaście miesięcy w liczbie zarejestrowanych osób bezrobotnych wynosił odpowiednio: 36,5%, 39,5%, 41,4% oraz 46,8%.

Spośród zarejestrowanych bezrobotnych liczba osób:

- do 25 roku życia wynosiła od 552 w 2013 r. do 449 w 2014 r.;
- powyżej 50 roku życia, od 385 w 2013 r. do 272 w 2011 r.;
- bez kwalifikacji zawodowych, od 375 w 2013 r. do 283 w 2014 r.;
- bez doświadczenia zawodowego, od 711 w 2013 r. do 590 w 2014 r.;
- bez wykształcenia średniego, od 799 w 2013 r. do 676 w 2014 r.;
- samotnie wychowujących co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia, od 98 w 2014 r. do 85 w 2012 r.;
- którzy po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęli zatrudnienia, od 16 w 2012 r. i 2014 r. do 12 w 2013 r.;
- niepełnosprawnych, od 95 w 2013 r. do 69 w 2011 r.
- bezrobotnych kobiet, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka, od 226 w 2013 r. do 183 w 2012 r.

Na dzień 31 marca 2015 r. w PUP pozostawało 1.715 osób bezrobotnych. Długotrwale bezrobotnych było 1.001 osób. Spośród zarejestrowanych, bezrobotnych poniżej 30 roku życia było 771 osób, powyżej 50 roku życia – 363, posiadających co najmniej jedno dziecko do szóstego roku życia lub co najmniej jedno dziecko niepełnosprawne do 18 roku życia – 236 i niepełnosprawnych – 88 osób.

(dowód: akta kontroli str. 4-64)

Na próbie dziesięciu losowo wybranych spraw osób objętych programami specjalnymi, wyłonionej w ramach 60 osobowej próby określonej w pkt 2.3. wystąpienia, zbadano rzetelność wprowadzenia do systemu informatycznego SYRIUSZ danych osób bezrobotnych, w tym: posiadanego wykształcenia, doświadczenia zawodowego, kwalifikacji i oczekiwań zawodowych, odbytych szkoleń i kursów oraz uzyskanych certyfikatów. W wyniku badania stwierdzono, że dane zawarte w tym systemie były zgodne z dokumentami źródłowymi zgromadzonymi w teczkach osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 65-69)

W okresie objętym kontrolą PUP realizował dwa programy specjalne – w 2011 r. pod nazwą „Powrót na rynek pracy” oraz w 2012 r. pod nazwą „Rozpaczynam karierę zawodową”. Na realizację programu „Powrót na rynek pracy” wydatkowano 710,7 tys. zł, z tego 94,0 tys. zł ze środków własnych oraz 616,7 tys. zł z dodatkowych środków Funduszu Pracy z rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej (dalej: MPiPS). Wydatki te stanowiły 49,6% wydatków przeznaczonych na inne formy aktywizacji (1.432,1 tys. zł). Na realizację programu „Rozpaczynam karierę zawodową”, wydatkowano 571,9 tys. zł, z tego 100,9 tys. zł ze środków własnych oraz 471,0 tys. zł z dodatkowych środków Funduszu Pracy

z rezerwy MPiPS. Wydatki te stanowiły 27,1% wydatków przeznaczonych na inne formy aktywizacji 2.135,9 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 70-81)

1.2. Urząd nie opracował procedur wewnętrznych w zakresie przygotowania i realizacji programów specjalnych (podział obowiązków, współdziałanie pracowników, terminy opracowania analiz i projektów programów specjalnych, etapy realizacji programów, monitorowanie wyników itp.).

Dyrektor Anna Gawrońska wyjaśniła: *podstawą prawną organizacji i realizacji programów specjalnych w latach 2011 i 2012 był art. 66b ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2009r. w sprawie programów specjalnych. Te akty prawne w sposób szczegółowy określały zasady organizacji i realizacji programów specjalnych, zakres ich stosowania, sposób wyłaniania i doboru uczestników oraz sposób finansowania tych programów z Funduszu Pracy.*

Realizacja poszczególnych instrumentów rynku pracy i form aktywizacji określonych w programie specjalnym należała do pracowników merytorycznych zatrudnionych w Centrum Aktywizacji Zawodowej na podstawie ich zakresów czynności. W Urzędzie nie wyodrębniono stanowisk pracy tylko do realizacji programów specjalnych. Zadania te były realizowane przez pracowników CAZ, a koordynowane przez specjalistę ds. programów, pełniącego jednocześnie funkcję kierownika CAZ. Rozpoczęcie realizacji programów następowało po otrzymaniu decyzji z MPiPS oraz po wprowadzeniu do planu finansowego dodatkowych środków. Pracownicy CAZ otrzymali informację od koordynatora o rozpoczęciu realizacji programu specjalnego.

Terminy opracowania analiz i projektów programów specjalnych uzależnione były od ogłoszenia naborów wniosków o przyznanie dodatkowych środków Funduszu Pracy z rezerwy MPiPS na finansowanie programów specjalnych w 2011 i 2012 roku i były określone w pismach otrzymywanych z MPiPS oraz od marszałka województwa świętokrzyskiego.

Nie dokonano analizy ryzyk związanych z procesem opracowania programu specjalnego bowiem nie wymagały tego przepisy. Sporządzono natomiast propozycje działań w przypadku zagrożeń, które zostały określone w pkt. 12 projektu programu specjalnego.

(dowód: akta kontroli str. 82-84)

Kontrola wykazała, że realizacja poszczególnych instrumentów rynku pracy i form aktywizacji zawodowej określonych w programach specjalnych prowadzona była przez pracowników CAZ według ich zakresów czynności, a w PUP nie wyodrębniono stanowisk pracy tylko do realizacji programów specjalnych. Rozpoczęcie realizacji programów następowało po otrzymaniu decyzji MPiPS, wprowadzeniu do planu finansowego dodatkowych środków oraz podjęciu decyzji o realizacji programu przez starostę pińczowskiego.

(dowód: akta kontroli str. 85-140)

W § 17 regulaminu organizacyjnego PUP ustalono, że w ramach komórki organizacyjnej CAZ funkcjonowało stanowisko pracy ds. *projektów lokalnych i programów specjalnych*. Do zakresu zadań związanych z tym stanowiskiem pracy należało inicjowanie i realizacja projektów lokalnych i programów specjalnych w celu promocji zatrudnienia i aktywizacji bezrobotnych i poszukujących pracy oraz badanie i analiza lokalnego rynku pracy, w tym sytuacji osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Programami specjalnymi zajmowało się ośmiu pracowników Urzędu. Analiza ich zakresów czynności nie wykazała, aby jedna osoba posiadała uprawnienia do podejmowania jednoosobowo istotnych decyzji dotyczących realizacji programów specjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 141-143, 148-158)

Oszacowane przez PUP koszty przygotowania i wdrożenia programów specjalnych wyniosły: realizowanego w 2011 r. – 51,2 tys. zł oraz realizowanego w 2012 r. – 42,6 tys. zł. W skład tych kosztów wchodziły przeważnie wynagrodzenia wraz z pochodnymi pracowników zaangażowanych w realizację programów specjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 144, 145)

1.3. Na realizację od 13 lipca 2011 r. do 31 grudnia 2011 r. programu specjalnego „Powrót na rynek pracy” skierowanego do osób bezrobotnych w trudnej sytuacji na rynku pracy zaplanowano kwotę 760,4 tys. zł.

Na realizację od 28 maja do 31 grudnia 2012 r. programu specjalnego „Rozpaczynam karierę zawodową” skierowanego do osób poniżej 30 roku życia zaplanowano kwotę 585,2 tys. zł.

W obydwóch programach przedstawiono nazwę i syntetyczny opis działań łączących usługi, instrumenty rynku pracy i opis specyficznych elementów wspierających zatrudnienie.

W programie realizowanym w 2011 r. przewidziano następujące działania:

- 1) objęcie usługą pośrednictwa pracy ok. 80 osób, w celu wyłonienia kandydatów na szkolenia zawodowe, prace interwencyjne, staże oraz zatrudnienia w ramach doposażenia stanowiska pracy;
- 2) objęcie usługą poradnictwa zawodowego ok. 56 osób bezrobotnych w celu doboru kandydatów na szkolenia zawodowe, określenia predyspozycji do prowadzenia własnej działalności gospodarczej;
- 3) objęcie warsztatami w Klubie Pracy osób zainteresowanych podjęciem działalności gospodarczej w celu nabycia podstawowej wiedzy w tym zakresie – ok. 37 osób;
- 4) skierowanie 45 osób bezrobotnych na szkolenia zawodowe ze zwrotem kosztów przejazdu;
- 5) skierowanie na prace interwencyjne ok. 3 osób;
- 6) skierowanie na staże grupy ok. 14 osób;
- 7) udzielenie pomocy finansowej osobom rozpoczynającym własną działalność gospodarczą poprzez udzielenie dotacji ok. 9 osobom;
- 8) udzielenie wsparcia dla przedsiębiorców tworzących miejsca pracy w celu wyposażenia lub doposażenia ok. 16 stanowisk pracy.

W ramach ww. programu przewidziano specyficzne elementy wspierające zatrudnienie takie jak: zapewnienie specjalistycznej opieki prawnej dla osób otrzymujących dotacje na podjęcie działalności gospodarczej oraz zwrot kosztów badań lekarskich i kosztów na zakup odzieży ochronnej dla osób objętych stażem, szkoleniem zawodowym, doposażeniem stanowiska pracy i pracami interwencyjnymi.

W programie realizowanym w 2012 r. przewidziano następujące działania:

- 1) objęcie usługą pośrednictwa pracy ok. 42 osób, w celu wyłonienia kandydatów na szkolenia zawodowe, prace interwencyjne, staże oraz zatrudnienia w ramach doposażenia stanowiska pracy;
- 2) objęcie usługą poradnictwa zawodowego ok. 18 osób bezrobotnych w celu doboru kandydatów na szkolenia zawodowe, określenia predyspozycji do prowadzenia własnej działalności gospodarczej;
- 3) objęcie warsztatami w Klubie Pracy osoby zainteresowane podjęciem działalności gospodarczej w celu nabycia podstawowej wiedzy w tym zakresie – ok. 8 osób;
- 4) skierowanie 10 osób bezrobotnych na szkolenia zawodowe ze zwrotem kosztów przejazdu;
- 5) skierowanie na prace interwencyjne ok. 10 osób;
- 6) skierowanie na staże grupy ok. 6 osób;
- 7) udzielenie pomocy finansowej osobom rozpoczynającym własną działalność gospodarczą poprzez udzielenie dotacji ok. 8 osobom;
- 8) udzielenie wsparcia dla przedsiębiorców tworzących miejsca pracy w celu wyposażenia lub doposażenia ok. 16 stanowisk pracy.

Przewidziane w programie specyficzne elementy wspierające zatrudnienie dotyczyły: zapewnienia specjalistycznej opieki prawnej dla osób otrzymujących dotacje na podjęcie działalności gospodarczej oraz zwrot kosztów badań lekarskich i kosztów na zakup odzieży ochronnej dla osób objętych stażem, szkoleniem zawodowym, doposażeniem stanowiska pracy i pracami interwencyjnymi.

(dowód: akta kontroli str. 57-589, 770-777)

Urząd opracowywał dokumenty pod nazwą „Ranking Zawodów Deficytowych i Nadwyżkowych w Powiecie Pińczowskim” w II półroczu 2010 oraz w 2011 r. składające się z części diagnostycznej oraz prognostycznej.

W części diagnostycznej Rankingu zawarto informacje dotyczące: struktury bezrobotnych według grup zawodowych, analizy ofert pracy wg zawodów oraz analizy zawodów deficytowych i nadwyżkowych.

W części prognostycznej Rankingu zawarto informacje dotyczące poziomu i struktury bezrobocia wśród absolwentów zarejestrowanych w PUP.

(dowód: akta kontroli str. 159-263)

Zgodnie z § 2 rozporządzenia z dnia 23 marca 2009 r. w sprawie programów specjalnych opracowanie każdego z programów specjalnych zostało poprzedzone sporządzeniem przez PUP analizy potrzeb lokalnego rynku pracy.

Sporządzona w styczniu 2011 r. „Analiza potrzeb lokalnego rynku pracy do wniosku na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia” zawierała m.in.:

- 1) poziom i dynamikę bezrobocia. Zawarto szereg danych statystycznych według stanu na koniec grudnia 2010 r. oraz w latach 2006-2010 takich jak: liczba bezrobotnych ogółem, w tym kobiet; z prawem i bez prawa do zasiłku; stopa bezrobocia w powiecie pińczowskim na tle województwa świętokrzyskiego oraz kraju; bezrobotni według wieku, poziomu wykształcenia; czasu pozostawania bez pracy w przekroju wiekowym; bezrobocie w miastach i gminach na terenie powiatu pińczowskiego;
- 2) strategię rozwoju województwa świętokrzyskiego do roku 2020 – wykorzystano materiał opracowany przez Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego przy współudziale Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Kielcach;
- 3) analizę ofert pracy i informacji o wolnych miejscach pracy zgłaszanych przez pracodawców oraz zamieszczanych w prasie i internecie – według zawodów i specjalności;
- 4) monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych prowadzonych przez samorząd powiatu. Z przeprowadzonej analizy wynikało m.in., że spośród 27 grup zawodowych (według kodu dwucyfrowego) w jakich bezrobotni byli zarejestrowani w PUP w I półroczu 2010 r., w dziesięciu liczba ofert pracy była niższa od napływu bezrobotnych, w trzech była na takim samym poziomie, w dziewięciu była wyższa od napływu bezrobotnych, a dla pięciu pracodawcy nie zgłosili żadnych propozycji zatrudnienia;
- 5) monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych prowadzonych przez samorząd województwa;
- 6) raport o rynku pracy w województwie świętokrzyskim – sporządzony przez NBP Oddział Okręgowy w Kielcach;
- 7) raport z badania świętokrzyskich pracodawców w mieście Kielce oraz powiecie pińczowskim i skarżyskim – przeprowadzony w połowie 2010 r. przez Wojewódzki Urząd Pracy w Kielcach, przy współpracy z Miejskim Urzędem Pracy w Kielcach oraz Powiatowymi Urzędami Pracy w Pińchowie i Skarżysku-Kamiennej. Badanie wykazało m.in., iż przedsiębiorcy wskazywali na brak informacji dotyczących planowanych inwestycji w regionie, które są podstawą do planowania funkcjonowania wielu firm, w tym polityki zatrudnienia;
- 8) raport od diagnozy do prognozy – potrzeby gospodarki a jakość kapitału ludzkiego w województwie świętokrzyskim. Raport powstał na zlecenie Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Kielcach;
- 9) wyniki badań popytu na kwalifikacje i umiejętności;
- 10) informację o planowanych inwestycjach na terenie powiatu. Z rozeznania lokalnego rynku wynikał brak większych inwestycji tworzących trwale miejsca pracy. Realizując swoje zadania poprzez inwestycje lokalne typu: przebudowa sieci wodociągowej, remonty dróg oraz ich przebudowa, gminy z terenu powiatu pińczowskiego tworzą miejsca pracy sezonowej. W przeciągu ostatnich dwóch lat odnotowano powstanie kilku placówek sklepów – marketów, gdzie znalazły zatrudnienie osoby bezrobotne. Z uwagi na niewielką liczbę zakładów przemysłowych, w okresie ostatnich kilku lat nie dokonywano zwolnień z przyczyn dotyczących zakładów pracy.

W przeprowadzonej analizie zidentyfikowano niekorzystne zjawiska oraz sporządzono główne wnioski dotyczące m.in.: wzrostu wśród bezrobotnych osób młodych do 24 roku życia; wysoki udział osób długotrwale bezrobotnych; wzrostu w ewidencji bezrobotnych osób bez zawodu oraz z niskimi kwalifikacjami zawodowymi; wysokiego udziału ofert pracy

sezonowej; niechęci pracodawców do zatrudnienia osób bez doświadczenia zawodowego lub długotrwale pozostających bez zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 266-302)

„Analiza potrzeb lokalnego rynku pracy do wniosku na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia” sporządzona w styczniu 2012 r. zawierała następujące zagadnienia:

- 1) poziom i dynamika bezrobocia. W rozdziale tym zawarto szereg danych statystycznych według stanu na koniec grudnia 2011 r. oraz w latach 2006-2011 takich jak: liczba bezrobotnych ogółem, w tym kobiet; z prawem i bez prawa do zasiłku; stopa bezrobocia w powiecie pińczowskim na tle województwa świętokrzyskiego oraz kraju; bezrobotni według wieku, poziomu wykształcenia; czasu pozostawania bez pracy w przekroju wiekowym; bezrobocie w miastach i gminach na terenie powiatu pińczowskiego;
- 2) strategia rozwoju województwa świętokrzyskiego do roku 2020 – wykorzystano materiał opracowany przez Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego przy współudziale Wojewódzkiego Urzędu Pracy;
- 3) analiza struktury bezrobotnych według grup zawodowych według stanu na koniec I półrocza 2011 r.;
- 4) analiza ofert pracy według zawodów;
- 5) analiza zawodów deficytowych i nadwyżkowych. Z przeprowadzonej analizy wynikało m.in., że rynek pracy w powiecie pińczowskim miał w dalszym ciągu charakter nadwyżkowy. Spośród 38 grup zawodowych (według kodu dwucyfrowego) w jakich bezrobotni byli zarejestrowani w PUP w I półroczu 2011 r. w 21 grupach zawodowych liczba ofert pracy była niższa od napływu bezrobotnych, dziewięciu grupach liczba zgłoszonych ofert przewyższała liczbę nowo zarejestrowanych bezrobotnych, dla ośmiu grup zawodowych pracodawcy nie zgłosili żadnych propozycji zatrudnienia;
- 6) monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych prowadzonych przez samorząd województwa;
- 7) raport z badania świętokrzyskich pracodawców w mieście Kielce oraz powiecie pińczowskim i skarżyskim – przeprowadzony w połowie 2010 r. przez Wojewódzki Urząd Pracy w Kielcach, przy współpracy z Miejskim Urzędem Pracy w Kielcach oraz Powiatowymi Urzędami Pracy w Pińczowie i Skarżysku-Kamiennej. Badanie wykazało m.in., iż przedsiębiorcy wskazywali na brak informacji dotyczących planowanych inwestycji w regionie, które są podstawą do planowania funkcjonowania wielu firm, w tym polityki zatrudnienia (zamieszczony również w pierwszej analizie);
- 8) od diagnozy do prognozy – potrzeby gospodarki a jakość kapitału ludzkiego w województwie świętokrzyskim (Raport końcowy). Raport powstał na zlecenie Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Kielcach (zamieszczony również w pierwszej analizie);
- 9) wyniki badań popytu na kwalifikacje i umiejętności;
- 10) informacja o planowanych inwestycjach na terenie powiatu. Z rozeznania lokalnego rynku wynika brak większych inwestycji tworzących trwałe miejsca pracy. Realizując swoje zadania poprzez inwestycje lokalne typu: przebudowa sieci wodociągowych, remonty dróg oraz ich przebudowa, gminy z terenu powiatu pińczowskiego tworzą miejsca pracy sezonowej. W przeciągu ostatnich dwóch lat odnotowano powstanie kilku placówek sklepów – marketów, gdzie znalazły zatrudnienie osoby bezrobotne. Z uwagi na niewielką liczbę zakładów przemysłowych, w okresie ostatnich kilku lat nie dokonywano zwolnień z przyczyn dotyczących zakładów pracy (zamieszczona w pierwszej analizie).

Z przeprowadzonej analizy wynikały główne wnioski i zidentyfikowano niekorzystne zjawiska: osoby poniżej 30 roku życia były grupą najbardziej poszukiwaną, jednocześnie spotykały się z największymi problemami z wejściem na rynek pracy. Analiza ofert pracy będących w dyspozycji Urzędu wskazywała na brak możliwości zatrudnienia wskazanej grupy osób bez pomocy finansowej dla pracodawców ze strony Urzędu; wysoki udział osób długotrwale bezrobotnych, zwłaszcza w grupach 18-24 oraz 25-34 lata; w dalszym ciągu odnotowano zwiększony napływ do ewidencji bezrobotnych osób bez kwalifikacji zawodowych lub z niskim poziomem wykształcenia; występuje duży udział ofert pracy sezonowej; niekorzystnym zjawiskiem na rynku pracy była niechęć pracodawców do zatrudniania osób bez doświadczenia zawodowego lub długotrwale pozostających bez

zatrudnienia; występowała nadwyżka słabo wykwalifikowanej siły roboczej; realizacja programu przyczyni się do rozwoju powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 303-354)

Analizy zostały sporządzone przez trzech pracowników, którzy posiadali wyższe wykształcenie i ukończyli kursy i szkolenia:

- w zakresie „Tworzenia programów finansowanych z Funduszu Pracy, Negocjacji z pracodawcami i partnerami zewnętrznymi, Zarządzania procesami rynku pracy przy wykorzystaniu zewnętrznych środków finansowania, Programów rynku pracy realizowanych przez Powiatowe Urzędy Pracy w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego” (jeden pracownik);
- dotyczące „Partnerstwa lokalnego w kształtowaniu systemu edukacji zawodowej dla potrzeb lokalnego rynku, planowania i oceny szkoleń, Napisz projekt do Europejskiego Funduszu Społecznego, Promocji usług i instrumentów rynku pracy, Standardów usług rynku pracy i warunków ich realizacji, Wdrożenia standardów rynku pracy – organizacja szkoleń” (jeden pracownik);
- w zakresie „Standardów usług rynku pracy i warunków ich realizacji, Jak skutecznie aktywizować nie aktywowanych, Rola i zadania pośrednika pracy w zakresie obsługi pracodawców i bezrobotnych w świetle obowiązujących aktów prawnych, Zasady tworzenia i wdrażania indywidualnych planów działania” (jeden pracownik).

(dowód: akta kontroli str. 355, 356)

Przed rozpoczęciem realizacji programu specjalnego w 2011 r. Urząd uzyskał od 22 pracodawców z terenu powiatu pińczowskiego deklaracje przystąpienia do realizacji programu specjalnego. Pracodawcy zadeklarowali przyjąć na staż 27 osób bezrobotnych, w tym zatrudnić po odbyciu stażu 15 osób oraz zatrudnić w ramach doposażenia stanowiska pracy 12 osób, jak również w ramach prac interwencyjnych – cztery osoby. Powyższe zostało potwierdzone zawartymi przez Urząd z pracodawcami „Porozumieniami w sprawie przystąpienia do realizacji programu specjalnego”.

Przed rozpoczęciem realizacji programu specjalnego w 2012 r. Urząd zawarł z 21 pracodawcami „Porozumienia w sprawie przystąpienia do realizacji programu specjalnego”. Pracodawcy zobowiązali się przyjąć na staż 18 osób bezrobotnych, w tym zatrudnić po odbyciu stażu 14 osób oraz zatrudnić w ramach doposażenia stanowiska pracy 22 osoby, jak również w ramach prac interwencyjnych – 14 osób.

Wykazy tych podmiotów zostały ujęte w projektach programów specjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 357- 498)

1.4. Starosta pińczowski zarządzeniem z dnia 26 kwietnia 2011 r. w sprawie podziału planu finansowego Funduszu Pracy wyodrębnił rezerwę na realizację programu specjalnego w wysokości 94 tys. zł, która stanowiła 9,8% Funduszu Pracy w kwocie 955,4 tys. zł przyznanej na finansowanie zadań określonych w § 7 ust. 3 oraz w § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie⁴.

W dniu 20 kwietnia 2011 r. PUP opracował projekt programu specjalnego o nazwie „Powrót na rynek pracy”, stanowiący załącznik nr 1 do wniosku o dofinansowanie z dodatkowych środków Funduszu Pracy z rezerwy MPiPS. Budżet programu specjalnego założono w kwocie 1.593,8 tys. zł, z tego 93,8 tys. zł ze środków własnych (10% limit FP na 2011 r.) oraz 1.500 tys. zł z rezerwy MPiPS.

Powiatowa Rada Zatrudnienia pozytywnie zaopiniowała projekt programu specjalnego „Powrót na rynek pracy”, a starosta pińczowski złożył oświadczenie, o pełnym przeznaczeniu w 2011 r. na realizację przedmiotowego programu kwoty środków ustalonej w ramach limitu.

W dniu 26 kwietnia 2011 r. został przesłany do MPiPS za pośrednictwem marszałka województwa świętokrzyskiego wniosek o przyznanie dodatkowych środków Funduszu Pracy z rezerwy MPiPS.

Pismem z dnia 1 lipca 2011 r. MPiPS zawiadomił starostę pińczowskiego przyznaniu z rezerwy MPiPS dodatkowych środków w kwocie 1.500 tys. zł.

⁴ Dz. U. z 2014 r., poz. 352.

Starosta podjął decyzję o dalszej realizacji programu 13 lipca 2011 r., tj. po otrzymaniu informacji o przyznaniu dodatkowych środków Funduszu Pracy.

(dowód: akta kontroli str. 499-516)

Pismem z 26 października 2011 r. PUP zwrócił się do Departamentu Funduszy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (dalej: Ministerstwo) o zmniejszenie przyznanego limitu na realizację programu o kwotę 833,6 tys. zł., tj. do kwoty 666,4 tys. zł. Jako przyczynę wskazano, że nie jest możliwe jej wydatkowanie w bieżącym roku z uwagi na zawieranie krótszych umów na staże i prace interwencyjne niż pierwotnie zakładano oraz mniejsze od planowanego zainteresowanie osób bezrobotnych podejmowaniem własnej działalności gospodarczej.

W dniu 25 października 2011 r. Urząd przesłał do Ministerstwa skorygowany wniosek o dofinansowanie pozytywnie zaopiniowany przez Powiatową Radę Zatrudnienia.

Pismem z 10 listopada 2011 r. MPiPS powiadomił starostę pińczowskiego o zmniejszeniu PUP w Pińczowie wysokości środków Funduszu Pracy na realizację programu specjalnego o 833,6 tys. zł.

Po dokonanych zmianach planowana kwota programu specjalnego wyniosła 760,4 tys. zł, z tego środki własne 94,0 tys. zł oraz z rezerwy FP 666,4 tys. zł.

Ostatniej korekty programu specjalnego dokonano 5 grudnia 2011 r., która polegała na zmianie liczby osób objętych programem z 88 na 91.

Zmiany programu zostały pozytywnie zaopiniowane przez Powiatową Radę Zatrudnienia

W projekcie programu założono uczestnictwo 91 osób w podziale na:

1) usługi i instrumenty – 734,0 tys. zł, z tego: staże – 14 osób – 41,3 tys. zł, na osobę 2,9 tys. zł; szkolenia zawodowe – 45 osób – 110,8 tys. zł, na osobę – 2,4 tys. zł; prace interwencyjne – 3 osoby 5,8 tys. zł, na osobę – 1,9 tys. zł; dotacje – 11 osób – 211,0 tys. zł, na osobę – 19,1 tys. zł; doposażenie stanowisk pracy – 18 osób – 357,0 tys. zł – na osobę 19,8 tys. zł; badania lekarskie – 34 osób – 1,7 tys. zł, na osobę – 50 zł; zwrot kosztów przejazdu – 59 osób – 6,5 tys. zł, na osobę – 110,17 zł.

2) elementy specyficzne – 26,4 tys. zł, z tego: doradztwo prawne-consulting – 12 osób – 6,6 tys. zł, na osobę – 550 zł; zwrot kosztów badań lekarskich – 39 osób – 7,8 tys. zł, na osobę – 200 zł; odzież ochronna i art. bhp dla uczestników szkoleń zawodowych – 45 osób – 9,2 tys. zł, na osobę – 203 zł; odzież ochronna, art. bhp dla uczestników staży – 14 osób – 2,8 tys. zł – na osobę 200 zł.

(dowód: akta kontroli str. 517-529, 770-777)

W dniu 26 marca 2012 r. PUP opracował projekt programu specjalnego skierowanego do osób do 30 roku życia o nazwie „Rozpaczam karierę zawodową”. Budżet programu specjalnego założono w kwocie 754,9 tys. zł, z tego 91,2 tys. zł z limitu środków własnych (8,0% limitu FP na 2012 r.) oraz 663,7 tys. zł z rezerwy MPiPS.

Powiatowa Rada Zatrudnienia pozytywnie zaopiniowała projekt programu specjalnego, a starosta powiatu pińczowskiego złożył oświadczenie, o pełnym przeznaczeniu w 2012 r. na realizację przedmiotowego programu kwoty środków ustalonej w ramach limitu.

W dniu 28 marca 2012 r. został przesłany do MPiPS za pośrednictwem marszałka województwa świętokrzyskiego wniosek o przyznanie dodatkowych środków Funduszu Pracy z rezerwy MPiPS.

Pismem z dnia 27 kwietnia 2012 r. Wojewódzki Urząd Pracy w Kielcach powiadomił starostę pińczowskiego, że po zatwierdzeniu listy rankingowej marszałek województwa świętokrzyskiego wystąpił z propozycją dofinansowania przedmiotowego programu w wysokości 471 tys. zł.

W dniu 7 maja 2012 r. wysłany został do MPiPS za pośrednictwem marszałka województwa świętokrzyskiego wniosek o przyznanie dodatkowych środków Funduszu Pracy z rezerwy MPiPS wraz ze skorygowanym projektem programu specjalnego. Budżet programu specjalnego określono w wysokości 585,2 tys. zł, z tego 114,2 tys. zł ze środków własnych (10% limit FP na 2012 r.) oraz 471 tys. zł z rezerwy MPiPS.

Pismem z dnia 22 maja 2012 r. MPiPS zawiadomił starostę pińczowskiego o przyznaniu z rezerwy MPiPS dodatkowych środków w kwocie 471 tys. zł.

Starosta podjął decyzję o dalszej realizacji programu 28 maja 2012 r., tj. po otrzymaniu informacji o przyznaniu dodatkowych środków Funduszu Pracy.

Zmiana projektu programu została pozytywnie zaopiniowana przez Powiatową Radę Zatrudnienia.

W projekcie programu założono uczestnictwo 50 osób w podziale na:

1) usługi i instrumenty – 567,0 tys. zł, z tego: staże – 6 osób – 44,0 tys. zł, na osobę – 7,3 tys. zł; szkolenia zawodowe – 10 osób – 7,6 tys. zł, na osobę – 761 zł; prace interwencyjne – 10 osób – 53,4 tys. zł, na osobę – 5,3 tys. zł; dotacje – 8 osób – 152,0 tys. zł, na osobę – 19 tys. zł; doposażenie stanowisk pracy – 16 osób – 304,2 tys. zł, na osobę – 19 tys. zł; badania lekarskie – 16 osób – 1,3 tys. zł, na osobę – 81 zł; zwrot kosztów przejazdu – 16 osób – 4,6 tys. zł, na osobę – 287,5 zł.

2) elementy specyficzne – 18,2 tys. zł, z tego: doradztwo prawne-consulting – 8 osób – 7,5 tys. zł, na osobę 937,5 zł; zwrot kosztów badań lekarskich – 42 osoby – 4,2 tys. zł, na osobę – 100 zł; odzież ochronna dla osób podejmujących zatrudnienie – 42 osoby – 6,5 tys. zł, na osobę – 154,8 zł.

Zmiana projektu programu została pozytywnie zaopiniowana przez Powiatową Radę Zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 531-590)

Maksymalna wysokość środków Funduszu Pracy przeznaczonych w ramach jednego programu specjalnego na działania w przeliczeniu na jednego uczestnika nie przekraczała dziesięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w dniu rozpoczęcia programu specjalnego, zgodnie z art. 66a ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Łączne kwoty wydatków poniesionych na specyficzne elementy wspierające zatrudnienie, dla obydwóch realizowanych przez PUP programów specjalnych, nie przekraczały 20% wysokości środków Funduszu Pracy – art. 66a ust. 6 tej ustawy. (dowód: akta kontroli str. 517-590, 770-777)

1.5. Realizowane przez Urząd programy specjalne nie były zbudowane z „modułów”, ich konstrukcja miała charakter jednolity. Zawartość merytoryczna projektów programów specjalnych była zgodna z wymaganiami określonymi w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2009 r. w sprawie programów specjalnych.

W projektach programów specjalnych realizowanych w 2011 r. i w 2012 r. zaproponowano osiem następujących mierników oceny efektywności programu specjalnego.

1) liczba wydanych skierowań na takie formy jak: szkolenia zawodowe, staże, prace interwencyjne, stworzenie miejsca pracy w ramach doposażenia stanowiska pracy – 80 (2011 r.) – 42 (2012 r.);

2) liczba wydanych opinii dotyczących ocen kompetencji przydatności przed skierowaniem na szkolenie zawodowe oraz ocen preferencji zawodowych w związku z możliwością podjęcia działalności gospodarczej – 66 (2011 r.) – 18 (2012 r.);

3) liczba uczestników warsztatów w Klubie Pracy w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej – 37 (2011 r.) – 8 (2012 r.);

4) zdobycie doświadczenia zawodowego i umiejętności zawodowych w miejscu pracy – 28 (2011 r.) – 32 (2012 r.);

5) zdobycie nowych kwalifikacji zawodowych – 45 (2011 r.) – 10 (2012 r.);

6) powstanie nowych podmiotów gospodarczych na rynku pracy – 11 (2011 r.) – 8 (2012 r.);

7) liczba zatrudnionych osób po zakończeniu działań aktywizujących w ramach programu specjalnego – 30 (2011 r.) – 13 (2012 r.);

8) liczba powstałych nowych miejsc pracy w istniejących przedsiębiorstwach na rynku pracy – 18 (2011 r.) – 16 (2012 r.);

Do poszczególnych mierników stosowano następujące tryby dokonywania oceny:

Ad. 1) liczba wyrejestrowań z bazy danych na szkolenia zawodowe, staże, prace interwencyjne, stworzenie miejsca pracy w ramach doposażenia stanowiska pracy;

Ad. 2) liczba kart doradczych dotyczących programu specjalnego, założonych przez doradcę zawodowego;

Ad. 3) liczba wydanych zaświadczeń o ukończeniu warsztatów;

Ad. 4) liczba wydanych zaświadczeń o ukończeniu staży, liczba wyrejestrowań z bazy danych z powodu podjęcia prac interwencyjnych, liczba wyrejestrowań z bazy danych – podjęcie pracy w ramach doposażenia stanowiska pracy;

Ad. 5) liczba wydanych zaświadczeń o ukończeniu szkolenia zawodowego;

Ad. 6) liczba wyrejestrowań z bazy danych z powodu podjęcia własnej działalności gospodarczej;

Ad. 7) liczba dostarczonych umów o pracę po zakończeniu stażu, pracach interwencyjnych, liczba wyrejestrowań z bazy danych z powodu podjęcia zatrudnienia po szkoleniu;

Ad. 8) liczba wyrejestrowanych osób z bazy danych podejmujących zatrudnienie w ramach doposażenia.

(dowód: akta kontroli str.503-510, 518-524, 546-559, 577-590, 770-777)

1.6. W realizowanych przez PUP programach specjalnych ustalono następujące kryteria doboru uczestników programów:

uczestnikami programu specjalnego będą osoby bezrobotne pozostające w szczególnej sytuacji na rynku pracy, spełniające wymagania art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, które były aktywizowane w latach poprzednich, z wyłączeniem okresu ostatnich 12 miesięcy przed dniem wydania skierowania w ramach programu specjalnego, lecz ze względu na brak dalszego zatrudnienia aktywizacja nie była skuteczna. Dokonywać będziemy sumowania liczby punktów za zaliczenie do każdej z grup wyszczególnionych w art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Osoby z najwyższą liczbą punktów zostaną wyłonione w wyniku współpracy pracowników CAZ, a zwłaszcza pośredników pracy, doradców zawodowych, „Lidera klubu pracy”, specjalisty do spraw rozwoju zawodowego.

(dowód: akta kontroli str. 505, 520, 787)

Nie dokonano korekt programów specjalnych w zakresie kryteriów doboru uczestników programu.

PUP nie posiadał również listy rankingowej zaplanowanej punktacji za zaliczenie do każdej z grup wyszczególnionych w art. 49 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 505, 520)

Informację o realizowanych programach specjalnych, w tym do jakiej grupy kierowany był program otrzymali wszyscy pracownicy CAZ.

Informacja o realizowanym programie była upubliczniona poprzez zamieszczenie na stronach internetowych Starostwa Powiatowego w Pińczowie, na stronie internetowej PUP, w Centralnej Bazie Ofert Pracy oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 597-600, 609, 615-617)

Zarządzeniem nr 4 Dyrektora PUP z dnia 15 września 2009 r. w sprawie przygotowania procedury indywidualnego planu działania (dalej: IPD) dla bezrobotnego lub poszukującego pracy, powołano zespół do przygotowania i realizacji IPD w składzie:

- pośrednicy pracy realizujący zadania w zakresie przyjmowania oświadczeń o przystąpieniu do IPD, doboru osób do objęcia programem, obejmowanie programem osób spełniających wymagania ustawowe w swoim zakresie, kierowanie do innych pracowników działu rynku pracy w zależności od zaistniałych potrzeb;
- pracownicy działu rynku pracy w tym: lider klubu pracy, doradca zawodowy, specjalista ds. rozwoju zawodowego, specjaliści ds. aktywizacji - dalsza realizacja IPD dla osób skierowanych przez pośredników pracy.
- specjalista ds. aktywizacji (w zakresie pośrednictwa) odpowiedzialny za uzupełnianie danych objętych IPD w programie PULS.

(dowód: akta kontroli str. 596, 604)

Badanie próby dotyczącej 60 osób, które ukończyły programy specjalne wykazało, że wszystkie z badanych osób były objęte IPD⁵.

(dowód: akta kontroli str. 729-753)

Kwalifikowanie osób bezrobotnych do uczestnictwa w programach specjalnych odbywało się w następujący sposób:

1) Staże, doposażenie miejsca pracy, prace interwencyjne.

W odpowiedzi na opublikowaną informację o realizacji programu specjalnego pracodawcy składali wnioski o zorganizowanie danego instrumentu rynku pracy.

⁵ Sposób doboru próby został określony w pkt 2.3. wystąpienia.

W zakresie staży część wniosków zgłaszanych przez pracodawców zawierała dane personalne osób bezrobotnych. W pozostałych instrumentach wnioski nie miały charakteru imiennego.

PUP dokonywał analizy, czy proponowane przez pracodawcę osoby spełniały założenia zawarte w programie.

Odnosnie wniosków, które nie zawierały wskazanych osób, PUP dokonywał naboru spośród osób spełniających wymagania programu i pracodawców.

Nabór następował na podstawie analizy kwalifikacji i sytuacji zawodowej osób bezrobotnych.

W pierwszej kolejności dokonywano analizy IPD i celu zawodowego, jaki był założony w ramach IPD.

Badano, czy osoba kwalifikowana do programu specjalnego spełniała wymagania art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁶.

Sprawdzano, czy osoba była aktywizowana w latach poprzednich, z wyłączeniem okresu ostatnich 12 miesięcy przed dniem wydania skierowania w ramach programu specjalnego, lecz ze względu na brak dalszego zatrudnienia aktywizacja nie była skuteczna. Gdy osoba kierowana do pracy nie spełniała oczekiwań pracodawcy, z bazy danych Syriusz wyszukiwano osoby spełniające wymagania programu specjalnego i wysyłano do nich wezwania celem wydania skierowania do pracy.

2) Dotacje

W odpowiedzi na opublikowaną informację o realizacji programu specjalnego osoby bezrobotne składały wnioski o dofinansowanie uruchomienia własnej działalności gospodarczej.

PUP dokonywał analizy, czy dana osoba spełnia warunki uczestnictwa w programie.

Doradcy zawodowi dokonywali oceny predyspozycji do prowadzenia działalności gospodarczej.

3) Szkolenia.

PUP prowadził szkolenia grupowe.

Typowania dokonywano spośród osób spełniających art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Nabór osób dokonywano poprzez wysyłanie wezwań do osób spełniających kryteria programu, prowadzono nabór telefoniczny i kwalifikowano osoby zgłaszające się w odpowiedzi na ogłoszoną informację o realizacji programu.

(dowód: akta kontroli str. 787)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości, polegające na:

1. Nierzetelnym przygotowaniu obydwóch realizowanych w PUP w latach 2011-2012 programów specjalnych, poprzez ustalenie nieprecyzyjnych kryteriów doboru ich uczestników. Odnosnie kryteriów doboru uczestników przewidziano w programach, iż jego uczestnikami będą osoby bezrobotne pozostające w szczególnej sytuacji na rynku pracy, spełniające wymagania art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, które aktywizowano w latach poprzednich, z wyłączeniem okresu ostatnich 12 miesięcy przed dniem wydania skierowania w ramach programu, lecz ze względu na brak dalszego zatrudnienia aktywizacja nie była skuteczna.

Zaplanowano sumowanie liczby punktów za zaliczenie do każdej z grup wyszczególnionych w art. 49 ww. ustawy. Osoby z najwyższą liczbą punktów miały zostać wyłonione w wyniku współpracy pośredników pracy, doradców zawodowych, „Lidera klubu pracy” i specjalisty do spraw rozwoju zawodowego.

Pomimo odstąpienia od sumowania punktów za spełnienie warunków wyszczególnionych w art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy i dokonywania doboru uczestników w inny sposób, nie dokonano korekt programów specjalnych w tym zakresie.

PUP nie posiadał również listy rankingowej zaplanowanej punktacji za zaliczenie do każdej z grup wyszczególnionych w art. 49 ww. ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 505, 520, 787)

⁶ Osoby, które spełniały co najmniej jeden warunek określony w art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Dyrektor PUP wyjaśniła w tej sprawie: ze względu na charakter lokalnego rynku pracy, małą liczbę pracodawców zainteresowanych aktywizacją, nie można było w krótkim okresie czasu zgromadzić potrzebnej ilości uczestników od pracodawców i osób bezrobotnych. Dlatego na początku realizacji programu, jak również w okresie późniejszym nie było możliwości ustalenia listy potencjalnych uczestników programu oraz przyznawania im liczby punktów. Decyzje o zakwalifikowaniu skierowanej osoby na poszczególne formy zatrudnienia i tak ostatecznie podejmował pracodawca.

PUP nie dysponuje listą rankingową uczestników programów specjalnych w zakresie przyznawania liczby punktów za spełnienie warunku z art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia, w celu zakwalifikowania uczestnika do programu. Odstąpiono od tworzenia takiej listy ze względu na utrudniony dobór uczestników programu. Natomiast kryteria doboru uczestników programu specjalnego zawarte w pkt. 5 projektu programu nie zostały zmienione w wyniku pomyłki.

Wyjaśniła ponadto, że nie opracowano szczegółowych kryteriów dokonywania doboru uczestników programów specjalnych ponieważ opis kryteriów doboru uczestników zawarty był jako element każdego z realizowanych programów.

Informację o realizowanych programach specjalnych, w tym do jakiej grupy kierowany był program otrzymali wszyscy pracownicy CAZ.

Informacja o realizowanym programie była upubliczniona poprzez zamieszczenie na stronach internetowych starostwa powiatowego w Pińczowie, na stronie internetowej PUP w Pińczowie, na Centralnej Bazie Ofert Pracy oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie PUP.

Uczestnikami programów specjalnych były osoby, spełniające wymagania art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, które były aktywizowane w latach poprzednich, z wyłączeniem okresu ostatnich 12 miesięcy przed dniem wydania zatrudnienia, aktywizacja nie była skuteczna i powróciły do ewidencji bezrobotnych⁷.

Wobec dużego utrudnienia w zakresie doboru uczestników, wynikającego z tego, iż do programów mogły być zakwalifikowane osoby, które przeszły proces aktywizacji zawodowej w ostatnim roku przed wydaniem skierowania do programu specjalnego, a ponadto grupa docelowa uczestników programu w 2012 r. była zawężona do osób, które nie ukończyły 30 roku życia, do programów kwalifikowano osoby, które spełniały co najmniej jeden warunek określony w art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Nie było możliwości sumowania punktów za spełnienie warunku z art. 49 ustawy, wobec bardzo ograniczonej potencjalnej grupy uczestników, z której dokonywano wyboru. Występowały również ograniczenia czasowe w realizacji poszczególnych zadań i całości programu, ze względu na krótki okres jego realizacji.

Dla uczestników programów specjalnych nie przewidziano zakładania odrębnego Indywidualnego Planu Działania. Osoby bezrobotne były obejmowane IPD zgodnie z zarządzeniem Dyrektora PUP nr 4 z dnia 15 września 2009 r. w sprawie przygotowania procedury indywidualnego planu działania dla bezrobotnego lub poszukującego pracy.

Doboru osób bezrobotnych pod oferty pracy zgłoszone w ramach poszczególnych zadań w programie specjalnym (takich jak: staże, prace interwencyjne) dokonywali pośrednicy pracy zatrudnieni w PUP.

Doboru uczestników szkoleń zawodowych dokonywał specjalista do spraw rozwoju zawodowego, we współpracy z doradcą zawodowym, liderem klubu pracy i pośrednikami pracy.

Kwalifikowania osób spełniających wymagania programu w zakresie udzielania jednorazowych środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej dokonywał specjalista ds. aktywizacji w zakresie dotacji oraz doposażenia miejsca pracy we współpracy z pośrednikami pracy oraz doradcą zawodowym. Wnioski osób bezrobotnych zainteresowanych uruchomieniem własnej działalności gospodarczej, spełniających wymagania programu opiniowała Komisja do spraw przyznawania dotacji (powołana zarządzeniem Dyrektora PUP).

Wpływające oferty pracy (staże, prace interwencyjne, doposażenia miejsc pracy) w ramach złożonych wniosków od pracowników na realizację poszczególnych zadań w programie były

⁷ Pod pojęciem aktywizacji zawodowej rozumiano udział osób bezrobotnych w szkoleniach, pracach interwencyjnych, robotach publicznych.

realizowane zgodnie z obowiązującym w tym czasie rozporządzeniem MPiPS z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy⁸.
(dowód: akta kontroli str. 592-595, 605-608, 785-786)

Ponadto przyjęty w PUP sposób doboru uczestników programów specjalnych był niezgodny z § 3 ust. 2 i 3 rozporządzenia z dnia 23 marca 2009 r. w sprawie programów specjalnych. Przepisy te stanowią, że *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.*

Przyjętym przez PUP warunkiem kwalifikującym daną osobę do programu specjalnego było, aby należała ona co najmniej do jednej kategorii bezrobotnych znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, które określono w art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Obejmowanie programami specjalnymi grupy znajdującej się w szczególnej sytuacji na rynku pracy nie nosi znamion żadnej selekcji, gdyż w strukturze bezrobotnych grupa ta stanowi zdecydowaną większość zarejestrowanych bezrobotnych⁹. Powyższe stanowisko potwierdzają *Wyjaśnienia do zasad ubiegania się o dodatkowe środki Funduszu Pracy z rezerwy MPiPS na dofinansowanie programów specjalnych.*

W związku z powyższym, NIK nie może uwzględnić wyjaśnień Dyrektora PUP, odpowiedzialnej za realizację programów specjalnych, z których wynika, że szczegółowe kryteria doboru uczestników nie zostały opracowane, ponieważ opis tych kryteriów zawarty był jako element każdego z realizowanych programów.

(dowód: akta kontroli str. 505, 520, 548, 579, 592-617, 727-728, 788)

2. Nierzetelnym rozpoznaniu potrzeb pracodawców podczas przygotowania programu specjalnego „Powrót na rynek pracy”. Przed rozpoczęciem realizacji programu specjalnego w 2011 r. Urząd uzyskał od 22 pracodawców z terenu powiatu pińczowskiego deklaracje przystąpienia do realizacji programu specjalnego jedynie dla 43 osób, natomiast program zaprojektowano dla 143 uczestników.

Skutkiem ww. nieprawidłowości było zwrócenie się Dyrektora PUP pismem z 26 października 2011 r. do Departamentu Funduszy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej o zmniejszenie przyznanego limitu na realizację programu o kwotę 833,6 tys. zł, tj. do 666,4 tys. zł i w związku z tym zmniejszenie liczby osób objętych programem ze 143 do 91. W ww. piśmie stwierdzono, że *oszczędności wynikają z zawieranych krótszych umów na staże, prace interwencyjne niż pierwotnie planowano oraz mniejszego zainteresowania osób bezrobotnych podejmowaniem własnej działalności gospodarczej.*

(dowód: akta kontroli str. 504, 517, 771, 357-435)

Dyrektor PUP wyjaśniła: *w programie specjalnym „Powrót na rynek pracy” dokonano zmniejszenia wartości programu z powodu wycofania się części pracodawców, którzy zadeklarowali wcześniej udział w programie. Pomimo prowadzenia szerokiej akcji promującej zadania w zakresie programu specjalnego (na tablicach ogłoszeń w PUP, na stronie internetowej PUP oraz starostwa powiatowego w Pińczowie, promocji dokonywał również dyrektor PUP podczas wystąpień poza siedzibą PUP) brak było wystarczającej liczby pracodawców, którzy mogliby złożyć wnioski w celu podpisania stosownych umów dotyczących aktywizacji osób bezrobotnych w ramach przyznanej przez MPiPS pierwotnie kwoty 1.500 tys. zł. Wobec uzasadnionego zagrożenia realizacji programu z pierwotnym planem wystosowano pismo do MPiPS z prośbą o zmniejszenie pierwotnie przyznanego limitu, do kwoty 666,4 tys. zł.*

(dowód: akta kontroli str. 790)

Ocena częściowa

Przygotowanie realizowanych przez PUP programów specjalnych poprzedzone było analizami odnoszącymi się do charakterystyki lokalnego rynku pracy, które jednak nie

⁸ Dz. U. Nr 177, poz. 667.

⁹ Dane ze sprawozdań o rynku pracy MPiPS-01 za grudzień 2011r. i 2012 r.

pozwalają w pełni na zidentyfikowanie jego głównych problemów, o czym świadczyły dokonywane zmiany w programach specjalnych.

Chociaż projekty programów specjalnych zawierały wszystkie niezbędne elementy przewidziane w § 5 ust. 1 rozporządzenia z dnia 23 marca 2009 r. w sprawie programów specjalnych, to jednak nie określono w nich precyzyjnych kryteriów doboru uczestników programu. Program realizowany w 2011 r. był sporządzony w oparciu o niewłaściwe rozpoznanie potrzeb w zakresie liczby osób planowanych do objęcia programem, w związku z czym wymagał zmiany.

Decyzje w sprawie wyboru form aktywizacji zawodowej bezrobotnych były poprzedzone zasięgnięciem opinii Powiatowej Rady Zatrudnienia.

Wysokość środków Funduszu Pracy przeznaczonych w ramach jednego programu specjalnego na działania w przeliczeniu na jednego uczestnika oraz łączna kwota wydatków poniesionych na specyficzne elementy wspierające zatrudnienie nie przekroczyła limitów określonych w obowiązujących przepisach.

2. Rzetelność, prawidłowość i skuteczność realizacji programów specjalnych

Opis stanu faktycznego

2.1. PUP realizował programy specjalne skierowane wyłącznie do osób bezrobotnych. W sprawie braku programów odnoszących się do osób poszukujących pracy lub zagrożonych utratą pracy Dyrektor wyjaśniła, że *nie realizowano ww. programu, ponieważ osób poszukujących pracy było zarejestrowanych w Urzędzie niewiele (wg stanu na koniec 2011 r. – 13 osób oraz wg stanu na koniec 2012 r. – 11 osób)¹⁰, a ci którzy posiadali status poszukujących pracy stanowili grupę niejednorodną, mającą swoje wymogi, np. byli chorzy i pobierali rentę albo pracowali. Jeśli chodzi o osoby zagrożone utratą pracy, to Urząd nie posiadał informacji o planowanych zwolnieniach grupowych i zamiarze rejestracji określonej grupy zawodowej zatem trudno by było przewidzieć stosowną grupę docelową, której warunkiem niezbędnym do złożenia wniosku jest jej określenie. W świetle dokonanych analiz i potrzeb rynku pracy, a w szczególności niewielkiej ilości środków finansowych na aktywizację zawodową bezrobotnych podjęto decyzję o złożeniu wniosku z rezerwy MPiPS dla osób bezrobotnych, którym bez wsparcia trudno byłoby powrócić na rynek pracy.*

(dowód: akta kontroli str. 9,18, 264-265)

2.2. Realizację programu specjalnego pod nazwą „Powrót na rynek pracy” rozpoczęto 13 lipca 2011 r., tj. po otrzymaniu decyzji o przyznaniu dodatkowych środków z rezerwy Funduszu Pracy, a zakończono w dniu 31 grudnia 2011 r. Początkowo budżet projektu programu wynosił 1.594,0 tys. zł, w tym 1.500 tys. zł środków z rezerwy Funduszu Pracy. 26 marca 2011 r. Urząd wystąpił do MPiPS o zmniejszenie środków z rezerwy Funduszu Pracy o 833,6 tys. zł z powodu braku możliwości wykorzystania wszystkich przyznaných środków do końca 2011 r. Po zmniejszeniu środków z rezerwy Funduszu Pracy dokonano korekty projektu programu, a budżet programu wyniósł 760,4 tys. zł.

Wykonanie wydatków na realizację programu specjalnego, ukończonego przez 90 osób, wyniosło 710,7 tys. zł, z tego z limitu – 94,0 tys. zł oraz z rezerwy Funduszu Pracy – 616,7 tys. zł. Na poszczególne działania wydatkowano: usługi rynku pracy – 104,0 tys. zł (w przeliczeniu na uczestnika 2,3 tys. zł), instrumenty rynku pracy – 600,5 tys. zł (13,3 tys. zł), specyficzne elementy wspierające zatrudnienie 6,2 tys. zł (0,9% wydatków ogółem).

(dowód: akta kontroli str. 71-75, 503-529, 672-678, 770-777)

Na poszczególne formy aktywizacji wydatkowano następujące środki:

1) usługi i instrumenty: staże – 40,3 tys. zł; szkolenia zawodowe – 104,0 tys. zł; prace interwencyjne – 5,1 tys. zł; dotacje – 190,0 tys. zł; doposażenie stanowisk pracy – 357,0 tys. zł; badania lekarskie – 1,7 tys. zł; zwrot kosztów przejazdu – 6,4 tys. zł; razem – 704,5 tys. zł;

2) elementy specyficzne: doradztwo prawne-consulting – 3,3 tys. zł; zwrot kosztów badań lekarskich – 0,6 tys. zł; odzież ochronna, art. bhp dla uczestników staży – 2,3 tys. zł; razem – 6,2 tys. zł. (dowód: akta kontroli str. 146)

¹⁰ Dane ze sprawozdań o rynku pracy MPiPS-01 za grudzień 2011r. i 2012 r.

Realizację programu specjalnego pod nazwą „Rozpaczynam karierę zawodową” rozpoczęło 28 maja 2012 r., tj. po otrzymaniu decyzji o przyznaniu dodatkowych środków z rezerwy Funduszu Pracy, a zakończono w dniu 31 grudnia 2012 r. W pierwszym projekcie programu jego budżet założono w kwocie 754,9 tys. zł, w tym z rezerwy Funduszu Pracy 663,6 tys. zł. Po otrzymaniu z Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Kielcach informacji, że kwota dofinansowania z rezerwy FP nie przekroczy 471 tys. zł, dokonano korekty projektu programu, a jego budżet wyniósł 585,2 tys. zł, z tego dofinansowanie z rezerwy FP 471,0 tys. zł. W wyniku zmniejszenia środków z rezerwy Funduszu Pracy ograniczono liczbę uczestników programu z 60 do 50 osób.

Wykonanie wydatków na realizację programu specjalnego, ukończonego przez 51 osób wyniosło 571,9 tys. zł, z tego z limitu – 100,9 tys. zł oraz z rezerwy Funduszu Pracy – 471 tys. zł. Na poszczególne działania wydatkowano: usługi rynku pracy – 14,4 tys. zł (w przeliczeniu na jednego uczestnika 1,4 tys. zł), instrumenty rynku pracy – 548,2 tys. zł (13,3 tys. zł), specyficzne elementy wspierające zatrudnienie 9,3 tys. zł (1,6% wydatków ogółem).

(dowód: akta kontroli str. 76-81, 530, 546-590)

Na poszczególne formy aktywizacji wydatkowano następujące środki:

1) usługi i instrumenty: staże – 41,7 tys. zł; szkolenia zawodowe – 14,4 tys. zł; prace interwencyjne – 44,9 tys. zł; dotacje – 152,0 tys. zł; doposażenie stanowisk pracy – 306,0 tys. zł; badania lekarskie – 1,1 tys. zł; zwrot kosztów przejazdu – 2,5 tys. zł; razem – 562,6 tys. zł.

2) elementy specyficzne: doradztwo prawne-consulting – 7,4 tys. zł; zwrot kosztów badań lekarskich – 0,8 tys. zł; odzież ochronna dla osób podejmujących zatrudnienie – 1,1 tys. zł; razem – 9,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 147)

2.3. Badanie bezpośrednie przeprowadzono na próbie 60 osób, które ukończyły daną formę aktywizacji, wybranej w sposób losowy proporcjonalnie do liczby osób, które ukończyły program, za wyjątkiem trzech osób skierowanych do prac interwencyjnych w 2011 r., gdzie badaniem objęto wszystkich uczestników.

W ramach programu realizowanego w:

- 2011 r. zbadano sprawy 38 osób (staże – sześć, szkolenia – 15, prace interwencyjne – trzy, dotacje – pięć, doposażenie miejsc pracy – dziewięć);
- 2012 r. zadano sprawy 22 osób (staże – trzy, szkolenia – cztery, prace interwencyjne – cztery, dotacje – cztery, doposażenie miejsc pracy – siedem).

Analiza dokumentów dotyczących przeprowadzonych form aktywizacji wykazała m.in.:

1) Wszystkie dziewięć osób, które odbyły staż otrzymały stosowne zaświadczenia potwierdzające jego ukończenie. Podczas odbywania stażu otrzymywały stypendia w wysokości 953,10 zł miesięcznie, tj. zgodnej z zasadami określonymi w art. 53 ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia. Potwierdzenia odbycia stażu udokumentowane były listami obecności. Organizatorzy stażu składali deklaracje o przewidywanym zatrudnieniu, z których się wywiązali. Po odbyciu stażu pięć osób zostało zatrudnionych na trzy miesiące, jedna – sześć miesięcy, jedna – siedem miesięcy, jedna – 13 miesięcy oraz jedna na czas nieokreślony. Nie wystąpiły przypadki wielokrotnego kierowania tej samej osoby na staż. Ze sprawozdań z przebiegu stażu wynikało, że stażyści wykonywali prace określone w umowie o zorganizowaniu stażu, np.:

- asystenci ds. księgowości – sprawdzanie raportów sklepowych, sporządzanie poleceń przelewu, dekretowanie dokumentów księgowych, sporządzanie deklaracji VAT, praca w programie „Płatnik”;
- konsultant ds. sprzedaży i sprzedawcy – obsługa klienta, prezentowanie ofert, obsługa kasy fiskalnej;
- pracownik biurowy – obsługa kasy fiskalnej i terminala płatniczego.

Wydawane przez pracodawcę opinie po zakończeniu stażu uwzględniały informacje o zadaniach realizowanych przez bezrobotnego i umiejętnościach uzyskanych w trakcie stażu.

2) Potrzeby szkoleniowe 19 bezrobotnych rozpatrywano na podstawie informacji wynikających z IPD osób bezrobotnych. Wszystkie badane osoby ukończyły szkolenia. PUP wyłaniał podmioty przeprowadzające szkolenia w drodze prawidłowo przeprowadzonego przetargu nieograniczonego, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹¹.

W umowach zawartych z instytucjami przeprowadzającymi szkolenia PUP zabezpieczył sobie prawo wizytacji szkoleń, wglądu do dokumentów wykonawcy związanych ze szkoleniem oraz odstąpienia od umowy w przypadku nienależytego prowadzenia zajęć. PUP przeprowadzał we wszystkich jednostkach prowadzących szkolenie po jednej wizytacji. Zakres wizytacji obejmował: zgodność realizacji szkolenia z zawartą umową; liczbę uczestników szkolenia zgodnie z zawartą umową; czas trwania szkolenia; miejsce odbywania zajęć; harmonogram zajęć; udokumentowanie prowadzonych zajęć.

Osoby bezrobotne ukończyły następujące szkolenia:

- jedna kurs samodzielnego księgowego – zaświadczenie o ukończeniu kursu;
- pięć osób kurs operatora koparko-ładowarki KLIII – zaświadczenie o ukończeniu kursu oraz świadectwo Instytutu Mechanizacji Budownictwa i Górnictwa Skalnego na uprawnienia koparko-ładowarki wszystkie typy KL.III;
- dwie osoby kurs spawania blach metodą MAG – zaświadczenie o ukończeniu kursu oraz książki spawacza wydane przez Instytut Spawalnictwa w Gliwicach;
- siedem osób kurs magazynier sprzedawca – zaświadczenie o ukończeniu kursu;
- cztery osoby obsługa wózków podnośnikowych z mechanizmem napędowym podnoszenia – zaświadczenia ukończeniu kursu oraz zaświadczenia kwalifikacyjne do obsługi urządzeń transportu bliskiego wydane przez UDT.

3) Kwoty przyznanej refundacji w ramach prac interwencyjnych siedmiu osób nie przekraczały limitów ustalonych w art. 51 ust. 1, 3 i 4 ustawy o promocji zatrudnienia. Wysokość refundacji kosztów zatrudnienia była jednakowa dla wszystkich pracowników – 760 zł oraz składka ZUS. Nie występowały przypadki wielokrotnego kierowania tego samego bezrobotnego do prac interwencyjnych. Wszyscy pracodawcy wyrażali gotowość dalszego zatrudnienia bezrobotnych po okresie trwania prac interwencyjnych. Pracownicy byli zatrudnieni na czas określony od 3 do 9 miesięcy. W umowach z pracodawcami zabezpieczono zwrot środków w razie niewykonania warunków umowy.

4) Na rozpoczęcie działalności gospodarczej przyznano każdej osobie (dziewięć) dotację w wysokości 19 tys. zł. Podstawą do przyznania środków był biznesplan oraz przygotowanie zawodowe do prowadzenia danej działalności gospodarczej, które każdorazowo były oceniane przez komisję powołaną przez Dyrektora, w skład której wchodziły osoby posiadające niezbędne kwalifikacje. Prowadzono również wizje lokalne budynków i pomieszczeń pod kątem ich przydatności do prowadzenia planowanej działalności gospodarczej. W zawartych porozumieniach określono, iż działalność gospodarcza będzie prowadzona co najmniej przez 12 miesięcy oraz zawarto warunki zwrotu dotacji w przypadku niekontynuowania działalności gospodarczej przez wymagany okres. Wszystkie osoby prowadziły działalność gospodarczą przez wymagany okres. PUP na bieżąco gromadził dokumenty potwierdzające prowadzenie działalności gospodarczej (deklaracje ZUS i podatkowe oraz wyciągi z Informacji o Działalności Gospodarczej).

5) Na doposażenie stanowiska pracy na każdą osobę bezrobotną przeznaczono 20 tys. zł w 2011 r. oraz 19 tys. zł w 2012 r. Wnioski o doposażenie stanowiska pracy badanych 16 osób były rozpatrywane przez komisję powołaną przez Dyrektora PUP, w skład której wchodziły osoby posiadające niezbędne kwalifikacje. W zawartych porozumieniach pracodawcy otrzymujący środki na doposażenie stanowiska pracy zobowiązali się do utrzymania stanowiska pracy co najmniej przez 24 miesiące. W porozumieniach zabezpieczono zwrot środków w razie niedotrzymania warunków w nich zawartych. Każdorazowo PUP przeprowadzał kontrolę wyposażenia stanowisk pracy. Kontrola wykazywała, że refundowane wyposażenie odpowiadało stanowiskom pracy, na których zatrudniano bezrobotnych. Wydatki na wyposażenie stanowisk pracy każdorazowo były dokumentowane fakturami VAT.

¹¹ Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.

Stanowiska pracy były utrzymywane przez okresy określone w porozumieniach, co dokumentowano listami płac, drukami DRA oraz listami obecności. W przypadku rezygnacji osoby zatrudnionej przed upływem terminu zatrudnienia określonego w porozumieniu pracodawca zwracał się do PUP o skierowanie w to miejsce innej osoby bezrobotnej. PUP każdorazowo wywiązywał się z tego obowiązku.

(dowód: akta kontroli str. 649-649a, 727-753)

W programach specjalnych realizowanych przez PUP zaplanowano elementy specyficzne dla wszystkich osób bezrobotnych objętych programami w wysokości 44,6 tys. zł, z tego: w programie realizowanym w 2011 r. – 26,4 tys. zł, oraz w 2012 r. – 18,2 tys. zł. Wykonanie wydatków w zakresie elementów specyficznych wyniosło 15,5 tys. zł, z tego w programie realizowanym w 2011 r. – 6,2 tys. zł, oraz w 2012 r. – 9,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 146-147, 522-523, 584-586, 778-781)

Badanie próby obejmującej 60 osób, które ukończyły programy specjalne wykazało, że dla 38 z nich nie zastosowano elementów specyficznych, pomimo że w porozumieniach zawartych z pracodawcami były zawarte informacje o możliwości refundacji wydatków poniesionych przez nich z tytułu elementów specyficznych.

Elementów specyficznych nie zastosowano dla 26 osób objętych programem realizowanym w 2011 r., na kwotę 5.250 zł oraz 12 osób objętych programem realizowanym w 2012 r. na kwotę 3.600 zł – razem 8.850 zł.

(dowód: akta kontroli str. 626-640, 764-769)

Jak wyjaśniła Dyrektor w *umowach dotyczących realizacji zadań w programach specjalnych tj. staży, prac interwencyjnych, doposażenia miejsc pracy* zawarto informacje odnośnie możliwości zwrotu kosztów badań lekarskich dla uczestników programów specjalnych podejmujących zatrudnienie oraz zwrotu kosztów poniesionych przez pracodawców na zakup odzieży ochronnej i sprzętu ochronnego. Pracodawca skieruje przyszłego pracownika na badania lekarskie natomiast PUP dokona refundacji poniesionych kosztów badania do kwoty 200 zł, na podstawie przedłożonej faktury.

O możliwości zwrotu kosztów za zakup odzieży ochronnej, artykułów bhp do kwoty 200 zł brutto, dla uczestników szkoleń zawodowych w programie specjalnym podejmujących zatrudnienie po ukończeniu aktywizacji, informowano potencjalnych pracodawców za pośrednictwem ogłoszeń promujących działania programu, które umieszczone były na tablicy ogłoszeń w siedzibie PUP oraz na stronach internetowych PUP.

Pomimo zapisów w umowach oraz przeprowadzeniu działań promocyjnych nie wszyscy pracodawcy ubiegali się o zwrot kosztów elementów specyficznych wspierających zatrudnienie, kierując się dobrem lokalnej społeczności, z uwagi na niski koszt potencjalnej refundacji kosztów oraz przekonanie, że niewydatkowane środki zwiększą możliwości Urzędu w zakresie aktywizacji innych osób bezrobotnych.

(dowód: akta kontroli str. 784)

2.4. Efektywność kosztowa i zatrudnieniowa¹².

1) Program realizowany w 2011 r. ukończyło 90 osób, z tego poszczególne formy aktywizacji: staże – 14, szkolenia – 45, prace interwencyjne – 3, dotacje – 10, doposażenie miejsc pracy – 18. Z grupy tej 42 osoby po zakończeniu danej formy aktywizacji znalazły zatrudnienie (efektywność zatrudnieniowa w okresie zakładanym w programie specjalnym – 46,7%), z tego: staże – 8 (57,1%), szkolenia – 3 (7,0%), prace interwencyjne – 3 (100%), dotacje – 10 (100,0%), doposażenie miejsc pracy – 18 (100%).

¹² Zgodnie z definicjami wynikającymi m.in. z *Zasad ubiegania się o dodatkowe środki Funduszu 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.

Wydatki na realizację programu wyniosły 710.747,03 zł, (efektywność kosztowa w okresie zakładanym w programie specjalnym – 16.922,55 zł), z tego: staże – 43.538,81 zł (5.442,35 zł), szkolenia – 111.772,87 zł (37.257,62 zł), prace interwencyjne – 5.105,35 zł (1.701,78 zł), dotacje – 193.330,00 zł (19.333,00 zł), doposażenie miejsc pracy – 357.000,00 zł (19.833,33 zł). (dowód: akta kontroli str.641-648)

Pośród badanej próby 38 osób, które ukończyły program realizowany w 2011 r., 22 osoby znalazły zatrudnienie (efektywność w okresie zakładanym w programie specjalnym – 57,9%) z tego: staże – 4 (66,7%), szkolenia – 1 (6,7%), prace interwencyjne – 3 (100%), dotacje – 5 (100,0%), doposażenia miejsc pracy – 9 (100%).

Wydatki na realizację programu badanej próby wyniosły 349.429,25 zł (efektywność w okresie zakładanym w programie specjalnym – 15.883,15 zł) z tego: staże – 24.534,80 zł (6.133,70 zł), szkolenia – 44.709,10 zł (44.709,10 zł), prace interwencyjne – 5.105,35 zł (1.701,78 zł), dotacje – 95.000 zł (19.000,00 zł), doposażenie miejsc pracy – 180.080,00 zł (20.008,89 zł). (dowód: akta kontroli str.754-755)

Pośród badanej próby 38 osób, które ukończyły program realizowany w 2011 r. na koniec okresu podwojonego zatrudnionych było 17 osób i osiągnięto efektywność zatrudnieniową 44,7% oraz kosztową 20.554,66 zł.

Na dzień zakończenia czynności kontrolnych zatrudnionych było 18 osób i osiągnięto efektywność zatrudnieniową 47,4% oraz kosztową 19.412,74 zł.

(dowód: akta kontroli str. 626-634, 758-759)

W poszczególnych wersjach programu zakładano następujące wskaźniki efektywności:

- z dnia 20 kwietnia 2011 r. efektywność kosztową – 15.475,44 zł, zatrudnieniową – 70%;
- z dnia 25 października 2011 r. efektywność kosztową – 13.166,09 zł, zatrudnieniową – 61%;
- z dnia 5 grudnia 2011 r. efektywność kosztową – 15.517,75 zł, zatrudnieniową – 54,0%.

Uzyskano efektywność kosztową – 16.922,55 zł, zatrudnieniową – 46,7%.

(dowód: akta kontroli str. 73, 509, 523, 776).

Proponowane przez realizatora programu specjalnego mierniki oceny efektywności programu specjalnego zostały wykonane następująco:

- a) liczba wydanych skierowań na takie formy jak: szkolenia zawodowe, staże, prace interwencyjne, stworzone miejsca pracy w ramach doposażenia stanowiska pracy, plan – 80 osób, wykonanie – 80 osób;
- b) liczba wydanych opinii dotyczących ocen kompetencji przydatności przed skierowaniem na szkolenie zawodowe oraz ocen preferencji zawodowych w związku z możliwością podjęcia działalności gospodarczej, plan – 66 osób, wykonanie – 55 osób;
- c) liczba uczestników warsztatów w Klubie Pracy w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej, plan – 37 osób, wykonanie – 10 osób;
- d) zdobycie doświadczenia zawodowego i umiejętności zawodowych w miejscu pracy, plan – 28 osób, wykonanie – 35 osób;
- e) zdobycie nowych kwalifikacji zawodowych, plan – 45 osób, wykonanie – 45 osób,
- f) powstanie nowych podmiotów gospodarczych na rynku pracy, plan – 11 osób, wykonanie – 10 osób;
- g) liczba zatrudnionych osób po zakończeniu działań aktywizujących w ramach programu specjalnego, plan – 30 osób, wykonanie – 14 osób.
- h) liczba powstałych nowych miejsc pracy w istniejących przedsiębiorstwach na rynku pracy, plan – 18 osób, wykonanie – 18 osób. (dowód: akta kontroli str.73, 74)

2) Program realizowany w 2012 r. ukończyło 51 osób, tego poszczególne formy aktywizacji: staże – 7, szkolenia – 10, prace interwencyjne – 10, dotacje – 8, doposażenie miejsca pracy – 16.

Liczba osób, które po zakończeniu w danej formy aktywizacji znalazły zatrudnienie wyniosła 42 (efektywność zatrudnieniowa w okresie zakładanym w programie specjalnym – 82,4%), z tego: staże – 6 (85,7%), szkolenia – 3 (30%), prace interwencyjne – 9 (100%), dotacje – 8 (100,0%), doposażenia miejsc pracy – 16 (100%).

Wydatki na realizację programu wyniosły 571.850,00 zł (efektywność kosztowa w okresie zakładanym w programie specjalnym – 13.615,48 zł) z tego: staże – 43.538,81 zł (7.251,38 zł), szkolenia – 16.937,04 zł (5.645,68 zł), prace interwencyjne – 45.531,21 zł (5.059,02 zł),

dotacje – 159.450,00 zł (19.931,25 zł), doposażenie miejsc pracy – 306.423,50 zł (19.151,47 zł).

(dowód: akta kontroli str. 650-659)

Spośród badanej próby 22 osób, które ukończyły program realizowany w 2012 r., 20 osób po zakończeniu danej formy aktywizacji znalazło zatrudnienie (efektywność zatrudnieniową w okresie zakładanym w programie specjalnym – 90,9%), z tego: staże – 3 (100,0%), szkolenia – 2 (50,0%), prace interwencyjne – 4 (100%), dotacje – 4 (100,0%), doposażenia miejsc pracy – 7 (100%).

Wydatki na realizację programu badanej próby wyniosły 251.698,09 zł, (efektywność kosztowa w okresie zakładanym w programie specjalnym – 12.584,90 zł) z tego: staże – 18.520,68 zł (6.173,56 zł), szkolenia – 3.387 zł (1.693,70 zł), prace interwencyjne – 18.006,01 zł (4.501,25 zł), dotacje – 78.784,00 zł (19.696,0 zł), doposażenie miejsc pracy – 133.000,00 zł (19.000,00 zł).

(dowód: akta kontroli str. 756-757)

Spośród badanej próby 22 osób, które ukończyły program realizowany w 2012 r. na koniec okresu podwojonego zatrudnionych było 19 osób i osiągnięto efektywność zatrudnieniową – 86,4% oraz kosztową – 13.247,27 zł.

Na dzień zakończenia czynności kontrolnych zatrudnionych było 15 osób i osiągnięto efektywność zatrudnieniową – 68,2% oraz kosztową – 16.779,8 zł.

(dowód: akta kontroli str.635-640, 760-761)

W poszczególnych wersjach programu zakładano następujące wskaźniki efektywności:

- w wersji pierwotnej efektywność kosztową – 17.555,06 zł, zatrudnieniową – 71,7%;
- skorygowanej efektywność kosztową – 15.816,22 zł, zatrudnieniową – 74%.

Uzyskano efektywność kosztową – 13.615,48 zł, zatrudnieniową – 82,4%.

(dowód: akta kontroli str.80, 556, 587)

Proponowane przez realizatora programu specjalnego mierniki oceny efektywności programu specjalnego zostały wykonane następująco:

- a) liczba wydanych skierowań na takie formy jak: szkolenia zawodowe, staże, prace interwencyjne, stworzenie miejsca stworzone miejsca pracy w ramach doposażenia stanowiska pracy, plan – 42 osoby, wykonanie – 43 osoby;
- b) liczba wydanych opinii dotyczących ocen kompetencji przydatności przed skierowaniem na szkolenie zawodowe oraz ocen preferencji zawodowych w związku z możliwością podjęcia działalności gospodarczej, plan – 18 osób, wykonanie – 18 osób;
- c) liczba uczestników warsztatów w Klubie Pracy w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej, plan – 8 osób, wykonanie – 8 osób;
- d) zdobycie doświadczenia zawodowego i umiejętności zawodowych w miejscu pracy, plan – 32 osoby, wykonanie – 33 osoby;
- e) zdobycie nowych kwalifikacji zawodowych, plan – 10 osób, wykonanie – 10 osób,
- f) powstanie nowych podmiotów gospodarczych na rynku pracy, plan – 8 osób, wykonanie – 8 osób;
- g) liczba zatrudnionych osób po zakończeniu działań aktywizujących w ramach programu specjalnego, plan – 13 osób, wykonanie – 18 osób.
- h) liczba powstałych nowych miejsc pracy w istniejących przedsiębiorstwach na rynku pracy, plan – 16 osób, wykonanie – 16 osób.

(dowód: akta kontroli str. 80-81)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości, polegające na:

1. Opracowaniu przez PUP mierników efektywności programów specjalnych niedających właściwej odpowiedzi na pytanie o ich skuteczność i efektywność. Mierniki te stanowią mierniki produktu a nie rezultatu i świadczą o zrealizowaniu zaplanowanych działań (liczba skierowań na poszczególne formy aktywizacji, liczba wydanych opinii dotyczących ocen kompetencji przydatności przed skierowaniem na szkolenie zawodowe, liczba uczestników warsztatów w Klubie Pracy w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej, liczba osób, które zdobyły doświadczenie zawodowe, liczba osób, które zdobyły nowe kwalifikacje zawodowe, liczba powstałych nowych podmiotów gospodarczych na rynku pracy, liczba

osób zatrudnionych po zakończeniu działań aktywizujących oraz liczba powstałych nowych miejsc pracy w istniejących przedsiębiorstwach).

(dowód: akta kontroli str.73-74, 80-81)

Dyrektor PUP wyjaśniła w tej sprawie: w programie specjalnym zapisano proponowane przez realizatora mierniki oceny efektywności programu specjalnego, które dotyczyły oceny realizowanego programu, monitorowania liczby uczestników programu oraz osiągnięcia zaplanowanych efektów w zakresie realizowanych zadań.

Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz rozporządzenie wykonawcze dotyczące realizacji programów specjalnych nie narzucały dodatkowych mierników efektywności zatrudnieniowej oprócz kosztowej oraz procentowej. W związku z czym w programie specjalnym dodatkowe mierniki efektywności nie zostały uwzględnione.

PUP sporządza sprawozdania z efektywności zatrudnieniowej z całości realizowanych zadań dotyczących aktywizacji zatrudnieniowej osób bezrobotnych w poszczególnych latach, w których również występuje jedynie efektywność kosztowa i procentowa, ponieważ te wskaźniki mają wpływ na efektywność działań Urzędu i jego ocenę.

(dowód: akta kontroli str. 789)

Zdaniem NIK, PUP jako jednostka sektora finansów publicznych zobowiązany jest do racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi i uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i w związku z tym nie może zaniechać dokonania realnej oceny podejmowanych przez siebie działań.

2. Nieosiągnięciu wskaźników ustalonych przez MPiPS dla realizowanego w 2011 r. programu specjalnego. W ostatniej wersji programu z dnia 5 grudnia 2011 r. zaplanowano efektywność kosztową – 15.517,75 zł, zatrudnieniową – 54,0%. Uzyskano efektywność kosztową – 16.922,55 zł, zatrudnieniową – 46,7%.

(dowód: akta kontroli str. 73, 509, 523, 776).

W sprawie przyczyn nieuzyskania zakładanej efektywności, Dyrektor PUP wyjaśniła, że osiągnięto mniejszy niż planowano wskaźnik efektywności zatrudnieniowej z powodu późniejszego niż planowano otrzymania środków na realizację programu specjalnego, część pracodawców, którzy wcześniej podpisali porozumienia, wycofała się ponieważ zatrudniła osoby bez środków z Funduszu Pracy.

(dowód: akta kontroli str. 660)

Powyższe wyjaśnienia nie mogą być uwzględnione, ponieważ program specjalny był korygowany i dostosowywany do aktualnych warunków. Ponadto podane w wyjaśnieniu przyczyny niewykonania wskaźników świadczą o niewłaściwym doborze osób biorących udział w realizowanym programie.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na niezastosowanie wobec wszystkich uczestników programów specjalnych specyficznych elementów wspierających zatrudnienie.

Zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia z dnia 23 marca 2009 r. w sprawie programów specjalnych, projekt programu specjalnego zawiera działania łączące usługi rynku pracy, instrumenty rynku pracy i opis specyficznych elementów wspierających zatrudnienie.

W zasadach ubiegania się o dodatkowe środki Funduszu Pracy z rezerwy MPiPS na dofinansowanie programów specjalnych zawarto zapis, że podstawowym warunkiem, aby uznać, iż program przygotowany przez urząd pracy posiada znamiona programu specjalnego jest zastosowanie wobec wszystkich jego uczestników zarówno usług i instrumentów rynku pracy, jak również specyficznych elementów wspierających zatrudnienie, które mają stanowić element niezbędny do przezwyciężenia barier, utrudniających aktywizację osób bezrobotnych lub do utrzymania miejsca pracy.

(dowód: akta kontroli str.116, 762)

Ocena cząstkowa

PUP realizując programy specjalne zastosował poszczególne instrumenty programów specjalnych zgodnie z prawem i wewnętrznymi uregulowaniami. Natomiast nie wszyscy uczestnicy programów specjalnych zostali objęci elementami specyficznymi, co zgodnie z przytoczonymi wyżej przepisami i zasadami ubiegania się o dodatkowe środki z Funduszu Pracy z rezerwy MPiPS na dofinansowanie programów specjalnych.

Stosowane do oceny realizacji projektów mierniki opracowane przez PUP, stanowią wskaźniki produktu (ilości) a nie rezultatu (efektywności). Ponadto nie zostały osiągnięte wszystkie zakładane wskaźniki oceny realizacji programu specjalnego realizowanego w 2011 r.

3. Monitorowanie i kontrola realizowanych programów specjalnych

Opis stanu faktycznego

Pracownicy CAZ, zajmujący się programami specjalnymi, prowadzili rejestry zawartych umów oraz osób skierowanych na poszczególne formy aktywizacji. W oparciu o powyższą dokumentację dokonywano w okresach miesięcznych kontroli zaawansowania realizacji programu specjalnego, pod względem rzeczowym (liczby osób skierowanych w ramach programu) oraz finansowym (kwoty zaangażowanych środków).

CAZ sporządzało co miesiąc w układzie narastającym zestawienia dotyczące wysokości zaangażowania środków z Funduszu Pracy w tym na realizację programów specjalnych.

W wyniku badania próby 60 bezrobotnych objętych programami specjalnymi, stwierdzono, że: pracownicy PUP w każdym przypadku dokonywali wizji lokalnych lokalizacji stanowisk pracy przygotowywanych dla osób bezrobotnych oraz kontroli wyposażenia stanowisk pracy objętych dofinansowaniem ze środków Funduszu Pracy. Przeprowadzano również kontrole, których celem sprawdzenie wywiązywania się pracodawców z zawartych umów.

W przypadku osób zatrudnionych na stażach pracodawcy co miesiąc dostarczali listy obecności uczestników staży.

W zakresie pracowników zatrudnionych do prac interwencyjnych pracodawcy co miesiąc przedkładali wnioski o refundację zatrudnienia, do których dołączano m.in. listy obecności osób objętych programem.

W zakresie osób zatrudnionych na podstawie umów o doposażenie miejsca pracy pracodawcy co kwartał dostarczali dokumenty potwierdzające zatrudnienie osób skierowanych, w tym listy płac, listy obecności, deklaracje ZUS.

W przypadku osób objętych szkoleniami, PUP przeprowadzał wizytacje szkoleń, zgromadził kserokopie dokumentów świadczących o ukończeniu kursu oraz uzyskaniu przez uczestników szkoleń uprawnień w dziedzinach objętych szkoleniem.

Odnosnie osób otrzymujących dotacje jednym z elementów monitoringu było przeprowadzanie kontroli z wywiązywania się z umowy udokumentowane protokołami z ich przeprowadzenia oraz przesyłanie przez dotacjobiorców dokumentów świadczących o kontynuowaniu działalności gospodarczej, takich jak deklaracje podatkowe, ZUS, wyciągi z rejestrów działalności gospodarczej itp.

PUP sporządził i terminowo przesłał do Wojewódzkiego Urzędu Pracy i Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej sprawozdania z wykorzystania dodatkowych środków Funduszu Pracy z rezerwy MPiPS przeznaczonych na współfinansowanie programów specjalnych realizowanych w 2011 r. i 2012 r. Zawarte w nich dane były kompletne oraz zgodne ze stanem faktycznym. (dowód: akta kontroli str. 660-753)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

PUP prawidłowo zgodnie z założeniami określonymi w programach monitorował realizowane programy specjalne.

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 Kontroli¹³, wnioskuje o:

¹³ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

1. Rzetelne przygotowywanie programów specjalnych opartych na właściwie rozpoznanych potrzebach oraz zawierających prawidłowo opracowane kryteria doboru uczestników programów.
2. Ustalanie przez PUP właściwych mierników pozwalających na pomiar rzeczywistych efektów realizowanych programów.

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.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach

Kontroler:
Andrzej Kamiński
główny specjalista kontroli państwowej

Wicedyrektor
Tadeusz Mikołajewicz

.....
Podpis

.....
Podpis