



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Kielcach

LKI.411.001.01.2015

R/15/001

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	R/15/001 – Realizacja przez Powiatowy Urząd Pracy w Jędrzejowie programów specjalnych.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2011 r. do dnia zakończenia kontroli.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontroler	Piotr Bulski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93103 z dnia 12 lutego 2015 r. [dowód: akta kontroli str. 1-2]
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Jędrzejowie, ul. Okrzei 49B, 28-300 Jędrzejów (dalej: PUP).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Tomczyk, Dyrektor PUP od 11 września 2006 r., posiadający upoważnienie wydane przez starostę jędrzejowskiego do wykonywania w jego imieniu czynności prawnych, w tym wydawania decyzji, postanowień oraz zaświadczeń w trybie przepisów o postępowaniu administracyjnym w zakresie zadań wykonywanych przez PUP. [dowód: akta kontroli str. 3-4]

II. Ocena kontrolowanej działalności¹

Ocena ogólna	W okresie objętym kontrolą PUP zrealizował dwa programy specjalne – „Kuznia młodych talentów” i „Aktywni 50+”. Podczas ich przygotowania wadliwie rozpoznano potrzeby potencjalnych pracodawców oraz osób bezrobotnych, w wyniku czego koniecznym stała się aktualizacja tych programów, a w programach ostatecznie wzięła udział mniejsza od zakładanej liczba uczestników. Dobór uczestników został przeprowadzony nierzetelnie, ponieważ kwalifikacja bezrobotnych zainteresowanych uczestnictwem w tych programach z własnej inicjatywy lub wskazanych przez pracodawcę, ograniczała się do sprawdzenia, czy spełniali oni tzw. kryteria formalne. Dobór opierał się w głównej mierze na zgłoszeniach bezrobotnych zainteresowanych uczestnictwem w programie lub wskazaniem przez potencjalnego pracodawcy konkretnego bezrobotnego. PUP w zasadzie prawidłowo realizował kontrolowane programy specjalne, niemniej jednak w umowach z pracodawcami na odbycie 5-miesięcznego stażu zobowiązywano organizatorów do zatrudnienia bezrobotnych po zakończonym stażu na okres nie krótszy niż trzy miesiące (bez określania wymiaru czasu pracy), co czyniło tę formę pomocy mało efektywną. Monitorowanie zaplanowanych działań i kontrola programów odbyły się zgodnie z założeniami określonymi w projektach programów. NIK zwraca uwagę na fakt, że wskaźniki określone w <i>Zasadach ubiegania się o dodatkowe środki Funduszu Pracy z rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej na finansowanie/dofinansowanie programów specjalnych w 2012 r.</i>, przyjęte do oceny efektywności programów specjalnych, uwzględniają wyłącznie doraźne efekty
--------------	--

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.

zatrudnienia w dowolnej formie, a tym samym nie przedstawiają faktycznej skuteczności prowadzonych działań. W wyniku realizacji programów osiągnięto wartości wskaźników efektywności zaplanowane w projektach programów, jednak na dzień przeprowadzenia kontroli 77,4% uczestników programu „Aktywni 50+” oraz 28,6% uczestników programu „Kuznia młodych talentów” było zarejestrowanych w PUP jako osoby bezrobotne.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Prawidłowość i rzetelność przygotowania programów specjalnych

Opis stanu
faktycznego

1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym PUP² wyspecjalizowaną komórką organizacyjną realizującą zadania w zakresie usług i instrumentów rynku pracy jest Centrum Aktywizacji Zawodowej (dalej: CAZ), kierowane przez Zastępcę Dyrektora PUP. Do zadań CAZ należy realizacja:

- usług pracy w zakresie pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego, planowania i organizacji szkoleń oraz pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy w ramach Klubu Pracy,
- działań związanych z efektywnym wykorzystaniem środków finansowych Funduszu Pracy, EFS, PFRON i innych funduszy celowych, przeznaczonych na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu.

[dowód: akta kontroli str. 132-159]

W dniu 18 lipca 2011 r. Dyrektor PUP powołał *Zespół ds. wdrażania programów i projektów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej*³ (dalej: Zespół), w skład którego wchodziło sześciu pracowników CAZ. Do zadań Zespołu należy m.in.:

- szczegółowe identyfikowanie potrzeb rynku pracy w celu ustalenia priorytetów wsparcia wobec bezrobotnych i pracodawców,
- pozyskiwanie środków finansowych na realizację programów i projektów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej bezrobotnych poprzez przygotowanie programów finansowanych z rezerwy Funduszu Pracy, projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego oraz programów specjalnych,
- sprawowanie bieżącego nadzoru nad pilotażem w trakcie realizacji programów, prawidłowym doбором uczestników programów, kryteriami i sposobem obiektywnej oceny realizowanych przedsięwzięć, wnioskowanie o wprowadzenie zmian w realizowanych programach oraz prawidłowym pomiarem efektywności.

Działania podejmowane przez Zespół nie były dokumentowane.

[dowód: akta kontroli str. 165-166]

Dyrektor PUP Maciej Tomczyk wyjaśnił, że członkowie Zespołu w bieżącej pracy realizowali przypisane do swoich stanowisk zadania merytoryczne, a praca w Zespole stanowiła dodatkowe zadanie. Efektem prac Zespołu był przedkładany do zatwierdzenia Dyrektorowi PUP projekt programu specjalnego wraz z niezbędną dokumentacją, a także prowadzenie działań promocyjnych. Z uwagi na fakt, iż programy dotyczące aktywizacji bezrobotnych realizowane były przez CAZ, nadzór nad pracami Zespołu sprawował Zastępca Dyrektora PUP, włączając się jednocześnie w prace Zespołu.

[dowód: akta kontroli str. 928-930]

² Nadanym zarządzeniem nr 1/2011 Dyrektora PUP z dnia 1 marca 2011 r.

³ Zarządzenie nr 16/2011 Dyrektora PUP z dnia 18 lipca 2011 r.

W zakresie poszczególnych form wsparcia w ramach realizowanych przez PUP programów specjalnych obowiązywały w badanym okresie następujące uregulowania wewnętrzne PUP:

- Kryteria przyznawania bezrobotnemu jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej, w tym na pokrycie kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa związanych z podjęciem tej działalności⁴,
- Kryteria dokonywania ze środków Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego przez PUP⁵,
- Kryteria przyznawania przez PUP zwrotu kosztów przejazdu z miejsca zamieszkania i powrotu do miejscowości, w której odbywa u pracodawcy staż, przygotowanie zawodowe dorosłych, zwrotu kosztów przejazdu poniesionych przez skierowaną osobę uprawnioną do szkolenia oraz na zajęcia z zakresu pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy⁶,
- wzory dokumentów wykorzystywane w celu realizacji poszczególnych zadań określonych w programach specjalnych⁷.

[dowód: akta kontroli str. 160-164, 167-250]

Do realizacji programów specjalnych w 2012 r. zastosowanie miały Zasady ubiegania się o dodatkowe środki Funduszu Pracy z rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej na finansowanie/dofinansowanie programów specjalnych w 2012 r. skierowanych do osób do 30 roku życia oraz Zasady ubiegania się o dodatkowe środki Funduszu Pracy z rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej na finansowanie/ dofinansowanie programów specjalnych w 2012 r. skierowanych do osób powyżej 50 roku życia⁸.

[dowód: akta kontroli str. 333-425]

2. W kontrolowanym okresie PUP realizował dwa programy specjalne: „Kuznia młodych talentów” w 2012 r. oraz „Aktywni 50+”.

[dowód: akta kontroli str. 789-808, 814-815]

3. Analiza lokalnego rynku wraz z identyfikacją jego głównych problemów w powiecie jędrzejowskim (dalej: Analiza lokalnego rynku) została przygotowana przez Zastępcę Dyrektora PUP oraz doradcę zawodowego wchodzącego w skład Zespołu, posiadających w tym zakresie specjalistyczną wiedzę i wieloletnie doświadczenie w pracy w PUP. Zatwierdzenia Analizy lokalnego rynku dokonał w dniu 28 marca 2012 r. Dyrektor PUP. Zgodnie z powyższym opracowaniem, rynek pracy w powiecie jędrzejowskim charakteryzował się następującymi cechami⁹:

- wysoki poziom stopy bezrobocia (13,6%),
- bardzo wysoki udział w populacji bezrobotnych osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy (92,7%),
- bardzo niski udział w populacji bezrobotnych osób z prawem do zasiłku (8,7%),
- duży udział w populacji bezrobotnych mieszkańców wsi (64,3%) i osób do 30 roku życia (44,6%),

⁴ Załącznik do zarządzenia nr 5/2012 Dyrektora PUP z dnia 19 czerwca 2012 r.

⁵ Załącznik do zarządzenia nr 6/2012 Dyrektora PUP z dnia 19 czerwca 2012 r.

⁶ Załącznik do zarządzenia nr 6/2011 Dyrektora PUP z dnia 6 kwietnia 2011 r.

⁷ Zarządzenia Dyrektora PUP: nr 2/2011 z dnia 9 marca 2011 r., nr 5/2011 z dnia 25 marca 2011 r. oraz nr 12/2011 z dnia 15 czerwca 2011 r. (z aneksami).

⁸ Zasady stanowiły załączniki do pisma Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 lutego 2012 r. skierowanego do marszałków województw i starostów powiatów (wpływ do PUP w dniu 1 marca 2012 r.). Harmonogram działań został zmieniony przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej w piśmie z dnia 30 marca 2012 r. skierowanym do marszałków województw i starostów powiatów (wpływ do PUP w dniu 30 marca 2012 r.).

⁹ Jeżeli nie podano inaczej, dane według stanu na koniec 2011 r.

- niski poziom wykształcenia bezrobotnych (46,9% - osoby z wykształceniem poniżej średniego, znaczący udział wśród bezrobotnych osób nieposiadających zawodu (27,3%),
- bardzo wysoki udział mikroprzedsiębiorstw (do 10 pracowników) w ogólnej liczbie podmiotów gospodarczych (94,8% na koniec 2010 r.).

[dowód: akta kontroli str. 5-123, 426-463]

4. Zgodnie z § 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2009 r. w sprawie programów specjalnych¹⁰ (dalej: rozporządzenie MPiPS w sprawie programów specjalnych), w PUP została przygotowana *Analiza lokalnego rynku* uwzględniająca: charakterystykę powiatu, poziom bezrobocia (dynamika zmian poziomu bezrobocia, stopa bezrobocia), strukturę bezrobocia (według wieku, czasu pozostawania bez pracy, stażu pracy, grup zawodów i specjalności), bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy (do 25 roku życia, długotrwale bezrobotni, powyżej 50 roku życia, pozostałe grupy w szczególnej sytuacji), wolne miejsca pracy i miejsca aktywizacji zawodowej, realizację aktywnych programów rynku pracy, zwolnienia z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz badania własne PUP przeprowadzone w 2011 r. (badania ankietowe pracodawców i badania potrzeb szkoleniowych osób uprawnionych). W *Analizie lokalnego rynku* nie uwzględniono informacji o planowanych inwestycjach tworzących nowe miejsca pracy (§ 2 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia MPiPS w sprawie programów specjalnych).

[dowód: akta kontroli str. 426-463]

Dyrektor PUP wyjaśnił, że na dzień sporządzenia *Analizy lokalnego rynku*, PUP nie posiadał wiedzy na powyższy temat.

[dowód: akta kontroli str. 928-930]

5. Do przeprowadzenia *Analizy lokalnego rynku* wykorzystane zostały: opracowania Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (*Informacja o bezrobotnych i poszukujących pracy w grudniu 2011 r.*, *Krajowy plan działań na rzecz zatrudnienia na lata 2009-2011*), dane z Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Kielcach dotyczące poziomu i struktury bezrobocia w województwie w 2011 r. i Głównego Urzędu Statystycznego dotyczące rynku pracy w województwie świętokrzyskim, oraz opracowania własne PUP dotyczące 2011 r. (sprawozdania MPiPS-01, ranking zawodów deficytowych i nadwyżkowych w powiecie jędrzejowskim, wykaz potrzeb szkoleniowych osób uprawnionych do szkolenia, wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród pracodawców).

[dowód: akta kontroli str. 464-576]

6. Informacja o planowanym przez PUP uruchomieniu programów specjalnych „Kuznia młodych talentów” oraz „Aktywni 50+” została przekazana w marcu 2012 r. pocztą elektroniczną do 232 pracodawców z terenu powiatu jędrzejowskiego (wraz ze wzorem deklaracji pracodawcy o współpracy przy realizacji programu specjalnego) oraz umieszczona na stronie internetowej PUP¹¹. Informacje o powyższych planach zostały również zamieszczone w tygodniku „Gazeta Jędrzejowska” (w dniu 14 marca 2012 r.). W dniu 25 maja 2012 r. szczegółowe informacje o rozpoczęciu realizacji programów specjalnych zostały zamieszczone na tablicy informacyjnej w budynku PUP oraz na jego stronie internetowej¹². Powyższe informacje opublikowano również w miesięczniku „Powiat Jędrzejowski” (wydanie z czerwca 2012 r.). W maju i czerwcu 2012 r. wydrukowano ponadto po około

¹⁰ Dz. U. Nr 50, poz. 401 ze zm.

¹¹ <http://www.pupjedrzejow.pl/pl/1034/12228/informacja-o-programie-specjalnym-planowanym-do-realizacji-przez-powiatowy-urzed-pracy-w-jedrzejowie.html>

¹² <http://www.pupjedrzejow.pl/pl/1056/0/program-kuznia-mlodych-talentow-.html>,
<http://www.pupjedrzejow.pl/pl/1057/0/program-aktywni-50-.html>

300 ulotek informujących o każdym z programów. Ulotki zostały umieszczone na stojakach informacyjnych w budynku PUP i na stanowiskach pracowników merytorycznych PUP zajmujących się doбором uczestników do programów, a także dostarczone na posiedzenia Zarządu Powiatu Jędrzejowskiego w dniu 30 maja 2012 r., Powiatowej Rady Zatrudnienia w dniu 19 czerwca 2012 r. i Rady Powiatu Jędrzejowskiego w dniu 26 czerwca 2012 r. Działania promocyjne dotyczące programów specjalnych były prowadzone również w dniu 22 lipca 2012 r. w trakcie festynów rodzinnych w Motkowicach i Staniowicach oraz powiatowego turnieju piłki nożnej w Warzynie.

[dowód: akta kontroli str. 577-605]

7. Realizowane przez PUP w kontrolowanym okresie programy specjalne skierowane były do osób poniżej 30 roku życia – program „Kuznia młodych talentów” oraz do osób powyżej 50 roku życia – program „Aktywni 50+”. Projekty programów „Kuznia młodych talentów” i „Aktywni 50+”, podpisanych w dniu 12 kwietnia 2012 r. z upoważnienia Starosty przez Janusza Grabka, Wicestarostę Jędrzejowskiego zawierały wszystkie elementy wymagane § 5 rozporządzenia MPiPS w sprawie programów specjalnych, tj.:

- nazwę, cel i uzasadnienie programów specjalnych;
- charakterystykę i liczbę uczestników;
- kryteria doboru uczestników, tzw. kryteria formalne, tj.:
 - a) w programie „Kuznia młodych talentów” – osoby do 30 roku życia zarejestrowane w PUP jako osoby bezrobotne, ze szczególnym uwzględnieniem długotrwale bezrobotnych lub bez doświadczenia zawodowego;
 - b) w programie „Aktywni 50+” osoby powyżej 50 roku życia zarejestrowane w PUP jako osoby bezrobotne, ze szczególnym uwzględnieniem długotrwale bezrobotnych lub bez wykształcenia średniego.

Ponadto – w odniesieniu do obydwu programów – w pierwszej kolejności wsparciem miały być objęte osoby bezrobotne, wobec których zastosowane usługi i instrumenty rynku pracy okazały się niewystarczające do powrotu na rynek pracy bądź utrzymania miejsc pracy, a także osoby zaliczane do jednej z ww. grup o niewystarczającej motywacji do podjęcia zatrudnienia.

W projektach powyższych programów zapisano, że dobór uczestników do programów będzie prowadzony przez pośredników pracy i doradców zawodowych w oparciu o predyspozycje psychofizyczne i zawodowe, kwalifikacje, doświadczenie zawodowe oraz umiejętności kandydatów ze szczególnym uwzględnieniem barier utrudniających zatrudnienie lub utrzymanie miejsca pracy;

- działania łączące usługi rynku pracy, instrumenty rynku pracy i opis specyficznych elementów wspierających zatrudnienie, z uzasadnieniem potrzeby ich zastosowania i przewidywanych skutków dla zatrudnienia lub utrzymania miejsc pracy (budowa modułów);
- wykazy podmiotów współpracujących przy realizacji programów na podstawie porozumienia (pracodawców) wraz z określeniem ich zadań;
- kalkulację planowanych kosztów realizacji programów oraz źródła finansowania ogółem i odrębnie dla każdego zadania, w tym wydatki na specyficzne elementy wspierające zatrudnienie;
- harmonogramy realizacji poszczególnych zadań oraz wydatkowania środków,
- planowaną efektywność programów, z podaniem mierników i trybu dokonywania oceny;
- opis prowadzenia kontroli programów i zakres monitorowania ich realizacji;

- propozycje działań w przypadku wystąpienia zagrożenia realizacji programu specjalnego.

Celem programu specjalnego „Kuznia młodych talentów” było doprowadzenie do podjęcia zatrudnienia lub samozatrudnienia co najmniej 80,5% osób bezrobotnych do 30 roku życia zarejestrowanych w PUP będących uczestnikami programu, długotrwale bezrobotnych lub osób bez doświadczenia zawodowego, w terminie do 31 grudnia 2012 r., wobec których dotychczas podejmowane działania nie przyniosły zamierzonych rezultatów i w minimalnym stopniu prowadziły do trwałego zatrudnienia. Program zakładał, że 70% uczestników programu stanowić będą osoby zamieszkujące obszary wiejskie. Z *Analizy lokalnego rynku pracy*, stanowiącej załącznik do programu wynikało, że liczba bezrobotnych do 30 roku życia zarejestrowanych w PUP na koniec 2011 r. wynosiła 2.204 osoby i była mniejsza o 1,1% niż w 2010 r. W ramach programu zaplanowano realizację działań w trzech modułach:

- moduł I:
 - a) poradnictwo zawodowe dla 62 osób,
 - b) zwrot kosztów przejazdu¹³ do miejscowości, w której bezrobotny odbywa u pracodawcy staż i powrotu do miejsca zamieszkania dla 50 osób,
 - c) 5-miesięczny staż dla 62 osób,
 - d) refundacja kosztów zakupu netbooka do wysokości 1000 zł (specyficzny element wspierający zatrudnienie) dla 62 osób;
- moduł II:
 - a) poradnictwo zawodowe dla 15 osób,
 - b) zwrot kosztów przejazdu do miejscowości, w której bezrobotny odbywa u pracodawcy staż i powrotu do miejsca zamieszkania dla 12 osób,
 - c) 3-miesięczny staż dla 15 osób,
 - d) refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy dla 15 osób,
 - e) refundacja kosztów zakupu netbooka do wysokości 1000 zł (specyficzny element wspierający zatrudnienie) dla 15 osób;
- moduł III:
 - a) poradnictwo zawodowe dla pięciu osób,
 - b) szkolenie z zakresu podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej „ABC przedsiębiorczości” dla pięciu osób,
 - c) zwrot kosztów przejazdu poniesionych przez skierowaną osobę uprawnioną do szkolenia dla czterech osób,
 - d) przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej dla pięciu osób,
 - e) refundacja kosztów zakupu netbooka do wysokości 1000 zł (specyficzny element wspierający zatrudnienie) dla pięciu osób.

Program zawierał ponadto: wykaz podmiotów współpracujących przy jego realizacji (25 pracodawców); kalkulację planowanych kosztów realizacji programu oraz źródła finansowania ogółem (849,5 tys. zł, tj. 10,4 tys. zł na uczestnika programu, w tym: 207,2 tys. zł – 5% kwoty środków Funduszu Pracy ustalonej dla powiatu w 2012 r. oraz 642,3 tys. zł – środki z rezerwy Funduszu Pracy; kwota przeznaczona na sfinansowanie specyficznych elementów wspierających zatrudnienie – 82 tys. zł, tj. 9,7% ogólnej kwoty programu, 1,0 tys. zł na uczestnika programu), a także źródła finansowania odrębnie dla każdego zadania; harmonogram realizacji poszczególnych zadań i wydatkowania środków w okresie od 1 czerwca do 31 grudnia 2012 r. W programie określono jego planowaną efektywność (kosztową –

¹³ Zwrot kosztów przejazdu zarówno w przypadku staży, jak i szkoleń, zaplanowano dla 80% uczestników objętych tą formą wsparcia w ramach obydwu programów zrealizowanych w 2012 r. (w każdym module).

12,9 tys. zł na osobę¹⁴ i zatrudnieniową – 80,5%¹⁵) wraz z podaniem mierników i trybu dokonywania oceny oraz opis prowadzenia kontroli programu i zakres monitorowania jego realizacji.

W zakresie realizacji ww. programu w ramach modułu I podpisano 19 umów obejmujących 62 bezrobotnych, w ramach modułu II – 10 umów obejmujących 10 bezrobotnych oraz modułu III – pięć umów.

[dowód: akta kontroli str. 633-648, 790-800, 813-814]

Celem programu specjalnego „Aktywni 50+” było doprowadzenie do podjęcia zatrudnienia lub samozatrudnienia co najmniej 77,1% osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia zarejestrowanych w PUP będących uczestnikami programu, długotrwale bezrobotnych, bez wykształcenia średniego, w terminie do 31 grudnia 2012 r., wobec których dotychczas podejmowane działania nie przyniosły zamierzonych rezultatów i w minimalnym stopniu prowadziły do trwałego zatrudnienia. Program zakładał, że około 60% uczestników programu stanowić będą osoby zamieszkujące obszary wiejskie. Z przeprowadzonej *Analizy lokalnego rynku pracy*, stanowiącej załącznik do programu specjalnego wynikało, że liczba bezrobotnych powyżej 50 roku życia zarejestrowanych w PUP na koniec 2011 r. wynosiła 901 osób i była wyższa o 6,1% niż w 2010 r. W ramach programu zaplanowano realizację działań w dwóch modułach:

- moduł I:
 - a) poradnictwo zawodowe dla 30 osób,
 - b) szkolenie z zakresu umiejętności poszukiwania pracy w ramach Klubu Pracy pod nazwą „Szukam pracy” dla 30 osób,
 - c) zwrot kosztów przejazdu poniesionych przez skierowaną osobę uprawnioną do szkolenia dla 24 osób,
 - d) 5-miesięczny staż dla 30 osób,
 - e) refundacja kosztów zakupu roweru do wysokości 500 zł (specyficzny element wspierający zatrudnienie) dla 30 osób,
- moduł II:
 - a) poradnictwo zawodowe dla pięciu osób,
 - b) szkolenie z zakresu podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej „ABC przedsiębiorczości” dla pięciu osób,
 - c) zwrot kosztów przejazdu poniesionych przez skierowaną osobę uprawnioną do szkolenia dla czterech osób,
 - d) przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej - pięć osób,
 - e) refundacja kosztów usługi księgowej przez pierwsze trzy miesiące prowadzenia działalności gospodarczej do wysokości 200 zł miesięcznie (specyficzny element wspierający zatrudnienie) dla pięciu osób.

Program zawierał ponadto: wykaz podmiotów współpracujących przy jego realizacji (7 pracodawców); kalkulację planowanych kosztów realizacji programu oraz źródła finansowania ogółem (300,0 tys. zł, tj. 8,6 tys. zł na uczestnika programu, w tym: 207,2 tys. zł – 5% kwoty środków Funduszu Pracy ustalonej dla powiatu w 2012 r. oraz 92,8 tys. zł – środki z rezerwy Funduszu Pracy; kwota przeznaczona na sfinansowanie specyficznych elementów wspierających zatrudnienie – 18 tys. zł, tj. 6,0% ogólnej kwoty programu, 0,5 tys. zł na uczestnika programu), a także źródła finansowania odrębnie dla każdego zadania; harmonogram realizacji

¹⁴ Kwota wydatków Funduszu Pracy 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 gospodarczą lub pozostaną w zatrudnieniu.

¹⁵ Stopa ponownego zatrudnienia – procent 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.

poszczególnych zadań i wydatkowania środków w okresie od 1 czerwca do 31 grudnia 2012 r. W programie określono jego planowaną efektywność (kosztową – 11,1 tys. zł na osobę i zatrudnieniową – 77,1%) wraz z podaniem mierników i trybu dokonywania oceny oraz opis prowadzenia kontroli programu i zakres monitorowania jego realizacji.

W zakresie realizacji ww. programu w ramach modułu I podpisano siedem umów obejmujących 30 bezrobotnych, natomiast w ramach modułu II – jedną umowę.

[dowód: akta kontroli str. 715-728, 801-813, 815]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niedostatecznym rozpoznaniu potrzeb potencjalnych pracodawców oraz osób bezrobotnych.

W programie „Kuźnia młodych talentów”, z uwagi na niewielkie zainteresowanie ze strony pracodawców tworzeniem miejsc pracy w ramach refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy, z zakładanych w projekcie programu 15 stanowisk pracy utworzono tylko dziewięć, tj. 60%. W programie „Aktywni 50+”, w związku ze znikomym zainteresowaniem bezrobotnych uzyskaniem środków na prowadzenie działalności gospodarczej, z zakładanych w projekcie programu pięciu osób tylko jedna otrzymała środki na ten cel. Przyczyną opisanego ograniczenia zakresu programów specjalnych było przyjęcie w projektach programów specjalnych zbyt optymistycznych założeń dotyczących sytuacji na rynku pracy.

[dowód: akta kontroli str. 758-788]

Z wyjaśnień Dyrektora PUP wynika, że przygotowując program „Kuźnia młodych talentów” wzięto pod uwagę możliwość wycofania się partnerów z realizacji programu w związku z niestabilną sytuacją gospodarczą mającą wpływ na rozwój firm, ich potrzeby kadrowe i ewentualne zdarzenia losowe (liczbę uczestników programu zmniejszono pomimo zawartych porozumień). Przyjmując założenia do programu „Aktywni 50+” uwzględniono: liczbę osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia, którym przyznano jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej w latach 2010-2011 (siedmiu osobom w 2010 r. i jednej osobie w 2011 r.), liczbę bezrobotnych powyżej 50 roku życia uczestniczących w 2011 r. w grupowych informacjach zawodowych, których tematem było przekazanie informacji na temat warunków rozpoczynania własnej działalności gospodarczej oraz ich zainteresowanie uzyskaniem informacji na ten temat w trakcie bezpośrednich wizyt w PUP.

[dowód: akta kontroli str. 1026-1027, 1037-1038]

Ocena częściowa

Przygotowane w PUP w badanym okresie programy specjalne sporządzone zostały w oparciu o *Analizę lokalnego rynku wraz z identyfikacją jego głównych problemów w powiecie jędrzejewskim*. W ocenie NIK przygotowując programy, w PUP wadliwie rozpoznano jednak potrzeby potencjalnych pracodawców oraz osób bezrobotnych, w wyniku czego koniecznym stała się ich aktualizacja, a w programach wzięła udział mniejsza od zakładanej liczba uczestników.

2. Prawidłowość, rzetelność i efektywność realizacji programów socjalnych

Opis stanu
faktycznego

1. Programy specjalne „Kuźnia młodych talentów” oraz „Aktywni 50+” zostały przeprowadzone przez PUP w okresie od 1 czerwca 2012 r. do 31 grudnia 2012 r. Ostateczna liczba ich uczestników – w związku ze zmianami w zakresie programów z dnia 24 października 2012 r. – była niższa od zakładanej i wyniosła odpowiednio 77 i 31 osób.

[dowód: akta kontroli str. 789-808]

2. Programy specjalne zrealizowane w 2012 r. przeprowadzono we współpracy z pracodawcami mającymi siedzibę na terenie powiatu jędrzejowskiego. PUP nie prowadził działań w tym zakresie z innymi urzędami pracy, ani podmiotami zajmującymi się problematyką rynku pracy.

[dowód: akta kontroli str. 789-808]

3. Zgodnie z § 6 rozporządzenia MPiPS w sprawie programów specjalnych, w dniu 26 marca 2012 r. Dyrektor PUP, działając z upoważnienia Starosty, zawarł 32 porozumienia, w których zostały określone zadania do realizacji przez pracodawców, wysokość środków przeznaczonych na realizację poszczególnych zadań oraz źródła ich finansowania (25 porozumień z pracodawcami dotyczyło programu „Kuznia młodych talentów”, siedem porozumień – programu „Aktywni 50+”).

[dowód: akta kontroli str. 655-704, 735-748]

4. W każdym z 32 porozumień z pracodawcami zawarto zapisy uzależniające możliwość realizacji programu specjalnego w przypadku otrzymania przez PUP środków na ten cel. W dniach od 24 maja do 12 czerwca 2012 r. Dyrektor PUP powiadomił wszystkich pracodawców o terminach złożenia wniosków dotyczących zawarcia umów o zorganizowanie stażu i umów o refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy. Ostatecznie w ramach programu „Kuznia młodych talentów” podpisanych zostało: 29 umów z pracodawcami w sprawie odbycia stażu przez 72 bezrobotnych, tj. 19 umów dla modułu I programu (staże 5-miesięczne dla 62 osób) oraz 10 umów – dla modułu II (staże 3-miesięczne dla 10 osób¹⁶, poprzedzające zatrudnienie na stanowisku pracy utworzonym przez pracodawcę w ramach refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy). W ramach programu „Aktywni 50+” podpisano siedem umów z pracodawcami w sprawie odbycia 5-miesięcznych staży przez 30 bezrobotnych.

[dowód: akta kontroli str. 655-704, 735-748, 825-893, 914-924, 1023-1024]

PUP nie posiadał, podczas prowadzenia kontroli dokumentów potwierdzających przeprowadzenie analizy bezrobotnych przed zakwalifikowaniem ich do programów specjalnych. Dyrektor PUP wyjaśnił m.in., że w PUP nie dysponowano wykazami osób, które potencjalnie mogły wyrazić gotowość do wzięcia udziału uruchamianych w 2012 r. w programach specjalnych. Analiza lokalnego rynku pracy oraz wyłonienie grup docelowych uczestników programów specjalnych została sporządzona w oparciu o dane statystyczne, a nie na podstawie imiennych wykazów osób bezrobotnych. Wszelkie wykazy pomocnicze wygenerowane z systemu Syriusz w trakcie prowadzonego procesu rekrutacji uczestników programów specjalnych zostały bezpiecznie zniszczone m.in. ze względu na fakt, iż zawierały dane osobowe.

[dowód: akta kontroli str. 1041-1042]

5. Zgodnie z *Zasadami ubiegania się o dodatkowe środki Funduszu Pracy z rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej na finansowanie/dofinansowanie programów specjalnych w 2012 r.*, w dniu 24 października 2014 r. Dyrektor PUP przesłał do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej zmiany wprowadzone w programach „Kuznia młodych talentów” i „Aktywni 50+” z prośbą o zmniejszenie przyznanego limitu środków z rezerwy Funduszu Pracy – odpowiednio – z kwoty 642,3 tys. zł do 512,1 tys. zł oraz z kwoty 92,8 tys. zł do 28,0 tys. zł. W dniu 29 października 2012 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej wydał decyzję o zmniejszeniu dofinansowania programów specjalnych w 2012 r. zgodnie ze złożonymi wnioskami, tj. w przypadku programu „Kuznia młodych talentów” o kwotę 130,2 tys. zł, a w przypadku programu

¹⁶ W jednym z pięciu przypadków staż został przerwany w pierwszym miesiącu trwania w związku z decyzją przedsiębiorcy o sprzedaży lokalu.

„Aktywni 50+” o kwotę 64,2 tys. zł (wpływ do PUP w dniu 7 listopada 2012 r.). Zmiany¹⁷ wprowadzone w programach nie wymagały powiadomienia podmiotów współpracujących w zakresie ich realizacji.

[dowód: akta kontroli str. 758-788]

6. Łączna wysokość środków przeznaczonych na realizację przez PUP programów specjalnych w 2012 r. wyniosła 951,4 tys. zł, w tym 537,0 tys. zł pochodziło z rezerwy Funduszu Pracy. Na realizację programu „Kuznia młodych talentów” wydatkowano kwotę 716,1 tys. zł, w tym 508,9 tys. zł z rezerwy Funduszu Pracy, a na realizację programu „Aktywni 50+” – 235,2 tys. zł, w tym 28,0 tys. zł z rezerwy Funduszu Pracy.

[dowód: akta kontroli str. 789-813, 815]

7. Limit środków z Funduszu Pracy na finansowanie programów specjalnych w 2012 r. został ustalony w kwocie 414, 4 tys. zł. Informację o podziale środków Funduszu Pracy na realizację programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej na 2012 r., Dyrektor PUP przedstawił na posiedzeniu Powiatowej Rady Zatrudnienia w dniu 19 czerwca 2012 r.

[dowód: akta kontroli str. 333-340, 424-425]

8. Zgodnie z projektami programów opracowanych przez PUP w 2011 r. („Kierunek praca”) oraz w 2012 r. („Kuznia młodych talentów” i „Aktywni 50+”), wysokość środków zaplanowanych na ich realizację przez PUP przekraczała 10% wysokości środków Funduszu Pracy, ustalonych zgodnie z art. 109 ust. 8 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (dalej: ustawa o promocji zatrudnienia)¹⁸, z przeznaczeniem na finansowanie w roku poprzednim programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej. W związku z tym, zgodnie z art. 66a ust. 7 ustawy o promocji zatrudnienia, Starosta Jędrzejowski złożył w badanym okresie trzy kompletne wnioski o przyznanie dodatkowych środków Funduszu Pracy z rezerwy ministra właściwego do spraw pracy:

- w dniu 29 kwietnia 2011 r. – o dofinansowanie kwotą 2.480,1 tys. zł programu specjalnego „Kierunek praca”,
- w dniu 7 maja 2012 r. – o dofinansowanie kwotą 642,3 tys. zł programu specjalnego „Kuznia młodych talentów” oraz o dofinansowanie kwotą 92,8 tys. zł programu specjalnego „Aktywni 50+”.

Każdy z wniosków został złożony za pośrednictwem Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Kielcach, zgodnie z terminami określonymi w *Zasadach ubiegania się o dodatkowe środki Funduszu Pracy z rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej na finansowanie/dofinansowanie programów specjalnych*, obowiązujących odpowiednio w 2011 r. oraz 2012 r.

W 2011 r. PUP nie otrzymał dodatkowych środków Funduszu Pracy z rezerwy będącej w dyspozycji ministra właściwego do spraw pracy na dofinansowanie realizacji programu specjalnego „Kierunek praca”. Dyrektor PUP został o tym fakcie poinformowany pismem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 30 czerwca 2011 r. W dniu 22 maja 2012 r. Minister Pracy i Polityki Społecznej wydał decyzję o dofinansowaniu programów specjalnych w 2012 r. kwotami wnioskowanymi przez Starostę Jędrzejowskiego (wpływ do PUP w dniu 28 maja 2012 r.).

[dowód: akta kontroli str. 251-289, 296-332, 343-423, 632-757]

Dyrektor PUP nie występował o pisemne uzasadnienie decyzji o nieprzyznaniu dodatkowych środków na realizację programu specjalnego w 2011 r. Wyjaśnił, że

¹⁷ Zakres wprowadzonych zmian opisano w pkt 3.1. niniejszego wystąpienia.

¹⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 674, ze zm.

nie są mu również znane wyniki oceny wniosku złożonego przez PUP oraz że podjął decyzję o odstąpieniu od realizacji programu w 2011 r. z uwagi na konieczność racjonalnego gospodarowania środkami Funduszu Pracy, tj. wykorzystania środków będących w dyspozycji PUP w kwocie 5.174,5 tys. zł (35,4% limitu z 2010 r.) na działania o znacznie niższym koszcie jednostkowym niż planowany w ramach programu specjalnego.

Dyrektor PUP wyjaśnił ponadto, że decyzja Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 22 maja 2012 r. została przekazana do realizacji przez PUP przez Starostę Jędrzejowskiego (została również przyjęta w trakcie posiedzenia Zarządu Powiatu w dniu 30 maja 2012 r.). Decyzję o realizacji programów specjalnych w 2012 r. przekazał pracownikom merytorycznym PUP ustnie.

[dowód: akta kontroli str. 944-947, 968-969]

9. Zgodnie z art. 66a ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia, wysokość środków Funduszu Pracy przeznaczonych w ramach jednego programu specjalnego na działania w przeliczeniu na jednego uczestnika była mniejsza niż dziesięciokrotność przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w dniu rozpoczęcia programu specjalnego. W programie „Kuźnia młodych talentów” wyniosła 9,3 tys. zł, a w programie „Aktywni 50+” – 14,4 tys. zł.

[dowód: akta kontroli str. 789-808]

10. Zgodnie z art. 66a ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia, łączna kwota wydatków poniesionych na specyficzne elementy wspierające zatrudnienie, związana z realizacją programu specjalnego nie przekroczyła 20% wysokości środków Funduszu Pracy, przeznaczonych na realizację danego programu. W programie „Kuźnia młodych talentów” suma tych wydatków wyniosła 63,2 tys. zł, tj. 8,8% ogólnej kwoty poniesionej na sfinansowanie programu; została przeznaczona na refundację kosztów zakupu notebooków przez 64 uczestników programu. W programie „Aktywni 50+” wyniosła 13,4 tys. zł, tj. 5,7% ogólnej kwoty poniesionej na sfinansowanie programu; została przeznaczona na refundację kosztów zakupu roweru przez 26 uczestników programu oraz refundację kosztów usługi księgowej za pierwsze trzy miesiące prowadzenia działalności gospodarczej przez jednego uczestnika programu.

[dowód: akta kontroli str. 789-808, 814-815]

11. W celu dokonania oceny prawidłowości realizacji poszczególnych zadań w zakresie programów zrealizowanych w 2012 r. przeprowadzono badanie obejmujące próbę 46 uczestników programów specjalnych:

Spośród uczestników programu specjalnego „Kuźnia młodych talentów” dobrano z:

- modułu I – próbę 20 uczestników,
- modułów II i III – próby po pięciu uczestników.

Spośród uczestników programu specjalnego „Aktywni 50+” dobrano z:

- modułu I – próbę 15 uczestników,
- modułu II – jednego uczestnika.

Wszyscy uczestnicy programów specjalnych zostali objęci poradnictwem zawodowym przeprowadzonym przez doradców zawodowych PUP (dla każdego bezrobotnego sporządzono kartę usług doradczych), uczestnicy modułu I i II programu „Kuźnia młodych talentów” wzięli udział w grupowym poradnictwie zawodowym pod nazwą „Profesjonalny na rynku pracy”, natomiast uczestnicy modułu I programu „Aktywni 50+” - w szkoleniu w ramach Klubu Pracy PUP pod nazwą „Szukam pracy” (każdemu z uczestników programu „Aktywni 50+” przyznano i wypłacono stypendium w okresie szkolenia, dokonano zwrotu kosztów przejazdu na szkolenie oraz wydano zaświadczenie o jego ukończeniu).

Wszyscy uczestnicy modułu III programu „Kuznia młodych talentów” oraz modułu II „Aktywni 50+” tj. bezrobotni, którym wypłacono środki na podjęcie działalności gospodarczej ukończyli szkolenie pod nazwą „ABC przedsiębiorczości”. Każdemu z nich przyznano i wypłacono stypendium w okresie szkolenia oraz wydano zaświadczenie o ukończeniu szkolenia. Osoby te wzięły ponadto udział w grupowym poradnictwie zawodowym pod nazwą „Rozpoznanie własnego potencjału do bycia przedsiębiorcą”.

Badanie w zakresie przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej (moduł III programu „Kuznia młodych talentów” i moduł II programu „Aktywni 50+”) wykazało, że w przypadku każdej z sześciu podpisanych umów bezrobotny spełniał kryteria otrzymania środków określone uregulowaniami wewnętrznymi PUP. W umowach uwzględniono deklaracje złożone przez bezrobotnego we wniosku o przyznanie środków, m.in. kwotę wnioskowanych środków, kalkulację kosztów związanych z podjęciem działalności oraz źródła ich finansowania, a także specyfikację i harmonogram wydatków w ramach wnioskowanych środków. W każdym przypadku PUP przeprowadził kontrolę, potwierdzającą zgodność poniesionych wydatków z wykonywaną działalnością. Każdy z sześciu przedsiębiorców wywiązał się z obowiązku co najmniej 12-miesięcznego prowadzenia działalności.

Badanie w zakresie refundacji kosztów wyposażenia stanowisk pracy (moduł II programu „Kuznia młodych talentów”) wykazało, że w każdym z czterech przypadków refundacja została udzielona zgodnie z kryteriami określonymi w uregulowaniach wewnętrznych PUP, a refundowane wyposażenie, na którym zatrudniano bezrobotnych pozostawało w ścisłym związku ze stanowiskiem pracy. Wszyscy pracodawcy zrealizowali deklaracje w zakresie wysokości płacy dla bezrobotnego. Trzech pracodawców wywiązało się z obowiązku co najmniej 24-miesięcznego okresu zatrudnienia bezrobotnego w pełnym wymiarze czasu pracy, w przypadku czwartego z nich – w związku z koniecznością uzupełnienia stanu zatrudnienia (podpisaniu umów o pracę z kolejnymi bezrobotnymi) – powyższy okres na dzień kontroli nie dobiegł końca. W każdym przypadku PUP przeprowadził kontrolę, potwierdzając zgodność wyposażenia stanowiska pracy i zatrudnienie bezrobotnego zgodnie z umową.

Przyznanie opisanych wyżej środków w każdym z 10 przypadków było zgodne z przepisami 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 gospodarczej¹⁹.

Badanie w zakresie organizacji 3-miesięcznych staży (moduł II programu „Kuznia młodych talentów”) wykazało, że dla każdego z pięciu bezrobotnych opracowano program stażu, sprawozdanie z przebiegu stażu oraz opinię ze stażu, przyznano i wypłacono stypendium w prawidłowej wysokości oraz wydano zaświadczenie o ukończeniu stażu. W jednym z pięciu przypadków staż został przerwany w pierwszym miesiącu trwania w związku z decyzją przedsiębiorcy o sprzedaży lokalu. W umowie z przedsiębiorcą (organizatorem stażu) zapisano m.in., że po zakończeniu stażu zatrudni on jednego bezrobotnego na okres 24 miesięcy na stanowisku pracy utworzonym w ramach refundacji ze środków Funduszu Pracy kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego (niespełnienie tego warunku uniemożliwiało zawieranie umów w ramach środków Funduszu Pracy w przyszłych okresach).

Badanie w zakresie organizacji 5-miesięcznych staży (moduł I programów „Kuznia młodych talentów” i „Aktywni 50+”) wykazało, że dla każdego z 35 bezrobotnych

¹⁹ Dz. U. z 2012 r. nr 457.

opracowano program stażu, sprawozdanie z przebiegu stażu oraz opinię ze stażu, przyznano i wypłacono stypendium w prawidłowej wysokości oraz wydano zaświadczenie o ukończeniu stażu. Jedna z osób bezrobotnych przerwała staż w związku z podjęciem zatrudnienia u innego pracodawcy (w wymiarze 15/18 etatu). Z pozostałych 34 osób, pracodawcy podpisali umowy o pracę z 26, tj.: z 25 osobami podpisano umowy na okres trzech miesięcy (z pięcioma - w pełnym wymiarze czasu pracy i z 20 - na pół etatu); z jedną osobą podpisano umowę na okres siedmiu miesięcy (pełny etat).

Każdy z 23 (spośród 30 badanych) uczestników programu „Kuznia młodych talentów”, który złożył do PUP wniosek o zwrot środków z tytułu zakupu netbooka, otrzymał refundację. W każdym przypadku do wniosku dołączono fakturę zakupu (kwota refundacji wynosiła 100% kosztów zakupu, jednak nie więcej niż 1.000 zł). Każdy z 14 (spośród 15 badanych) uczestników modułu I programu „Aktywni 50+”, który złożył do PUP wniosek o zwrot środków z tytułu zakupu roweru, otrzymał refundację. W każdym przypadku do wniosku dołączono fakturę zakupu (kwota refundacji wynosiła 100% kosztów zakupu, jednak nie więcej niż 500 zł). Projekty obydwu programów nie zakładały konieczności złożenia przez osoby niezainteresowane refundacją kosztów zakupu netbooka/roweru oświadczeń o rezygnacji z tej formy pomocy. Uczestnik programu „Aktywni 50+”, który otrzymał środki na podjęcie działalności gospodarczej otrzymał zwrot kosztów usługi księgowej w wysokości 600 zł (po złożeniu do PUP wniosku z fakturą wystawioną za pierwsze 3 miesiące prowadzenia działalności).

[dowód: akta kontroli str. 160-164, 167-250, 817-824, 861-924, 981-1022, 1030-1036]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Dobór uczestników do programów specjalnych został przeprowadzony nierzetelnie, tj. kwalifikacja bezrobotnych zainteresowanych uczestnictwem w tych programach z własnej inicjatywy lub wskazanych przez pracodawcę, ograniczała się do sprawdzenia, czy spełniali oni tzw. kryteria formalne, tj.:

- a) w programie „Kuznia młodych talentów” – osoby do 30 roku życia zarejestrowane w PUP jako osoby bezrobotne, ze szczególnym uwzględnieniem długotrwale bezrobotnych lub bez doświadczenia zawodowego;
- b) w programie „Aktywni 50+” – osoby powyżej 50 roku życia zarejestrowane w PUP jako osoby bezrobotne, ze szczególnym uwzględnieniem długotrwale bezrobotnych lub bez wykształcenia średniego.

Ponadto – w odniesieniu do obydwu programów – w pierwszej kolejności wsparciem miały być objęte osoby bezrobotne, wobec których zastosowane usługi i instrumenty rynku pracy okazały się niewystarczające do powrotu na rynek pracy bądź utrzymania miejsc pracy, a także osoby zaliczane do jednej z ww. grup o niewystarczającej motywacji do podjęcia zatrudnienia.

Ze 125 bezrobotnych, którym udzielono informacji o realizacji programu „Kuznia młodych talentów”, w programie wzięło udział 77 osób: z inicjatywy pracodawcy – 39 osób, z inicjatywy PUP – 33 osoby, z własnej inicjatywy – pięć osób zainteresowanych przyznaniem środków na podjęcie działalności gospodarczej. Spośród 93 bezrobotnych, którym udzielono informacji o realizacji programu „Aktywni 50+”, w programie wzięło udział 31 osób: z inicjatywy pracodawcy – 25 osób, z inicjatywy PUP – pięć osób, z własnej inicjatywy – jedna osoba zainteresowana przyznaniem środków na podjęcie działalności. PUP nie dysponował na dzień przeprowadzenia kontroli wykazami bezrobotnych

spełniających kryteria uczestnictwa w tych programach, którzy potencjalnie mogliby wyrazić gotowość do wzięcia w nich udziału.

[dowód: akta kontroli str. 931-943]

Dyrektor PUP wyjaśnił, że w PUP były prowadzone działania w celu dotarcia do bezrobotnych spełniających kryteria zawarte w programach specjalnych realizowanych w 2012 r. W sytuacji, gdy pracodawca w złożonym wniosku o organizację stażu wskazywał kandydata do odbycia stażu, PUP po sprawdzeniu spełniania przez tę osobę kryteriów określonych w programie specjalnym, kwalifikował ją do udziału w programie. Gdy pracodawca w złożonym wniosku nie wskazał kandydata, PUP prowadził dobór osób spośród bezrobotnych spełniających warunki udziału w programie, z uwzględnieniem wymagań pracodawcy.

Dyrektor PUP wyjaśnił ponadto, że programami specjalnymi zostały objęte osoby bezrobotne:

- w przypadku programu „Kuznia młodych talentów” – zaliczone do jednej z następujących grup: długotrwale bezrobotni (33 osoby), bez doświadczenia zawodowego (37 osób), mieszkańcy wsi (57 osób),
- w przypadku programu „Aktywni 50+” – zaliczone do jednej z następujących grup: długotrwale bezrobotni (22 osoby), bez wykształcenia średniego (17 osób), mieszkańcy wsi (21 osób).

Odpowiedzialność za ww. nieprawidłowość ponosi Małgorzata Dudała, Zastępca Dyrektora PUP, która zgodnie z § 14 ust. 2 Regulaminu Organizacyjnego PUP kieruje pracą CAZ realizującego zadania z zakresu usług rynku pracy oraz instrumentów rynku pracy oraz Dyrektor PUP, do którego kompetencji zgodnie z § 14 ust. 1 regulaminu organizacyjnego PUP należy m.in. inicjowanie programów specjalnych, planowanie, wytyczanie kierunków działania i organizacja pracy PUP oraz koordynowanie i nadzorowanie realizacji zadań PUP.

[dowód: akta kontroli str. 928-930, 1026-1027, 1039-1040]

2. We wszystkich umowach w sprawie odbywania przez osobę bezrobotną 5-miesięcznego stażu (w ramach obydwu programów specjalnych) zobowiązywano organizatorów do zatrudnienia bezrobotnych po zakończonym stażu na okres nie krótszy niż trzy miesiące, bez określania wymiaru czasu pracy. Brak w ww. umowach zapisów o wymiarze czasu pracy oraz krótki okres, na jaki je zawierano, mogły czynić tę formę pomocy mało efektywną.

[dowód: akta kontroli str. 861-866]

Dyrektor PUP wyjaśnił, że 3-miesięczny okres zatrudnienia został ustalony w oparciu o deklaracje złożone przez pracodawców, na podstawie których zawierano z nimi porozumienia w sprawie współpracy przy realizacji programów. Przygotowując porozumienia, nie określano wymiaru czasu pracy przy zatrudnianiu bezrobotnych po zakończonym stażu z uwagi na niestabilną sytuację gospodarczą, a pozostawienie decyzji o określeniu wymiaru czasu w gestii pracodawców zwiększało prawdopodobieństwo osiągnięcia zakładanych celów programów. Dyrektor PUP wyjaśnił ponadto, że jeżeli pracodawca doręczył PUP umowę o pracę zawartą ze stażystą na wymagany okres, to uznawano, że warunek wynikający z zawarcia umowy został przez pracodawcę spełniony. Obowiązujące przepisy prawne nie nakładały na PUP obowiązku dalszego monitorowania przebiegu zatrudnienia u pracodawcy.

[dowód: akta kontroli str. 972-974]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, uregulowanie w umowach z przedsiębiorcami (organizatorami 3-miesięcznych staży) zakresu odpowiedzialności przedsiębiorcy w przypadku przerwania stażu z przyczyn leżących po jego stronie stanowiłoby dodatkowy mechanizm kontrolny wydatkowania środków Funduszu Pracy.

Ocena częściowa

PUP w zasadzie prawidłowo realizował badane programy specjalne, jednak dobór uczestników do programów specjalnych został przeprowadzony nierzetelnie. Kwalifikacja bezrobotnych zainteresowanych uczestnictwem w tych programach z własnej inicjatywy lub wskazanych przez pracodawcę, ograniczała się do sprawdzenia, czy spełniali oni tzw. kryteria formalne. Ponadto, w umowach z pracodawcami na odbycie 5-miesięcznego stażu zobowiązywano organizatorów do zatrudnienia bezrobotnych po zakończonym stażu na okres nie krótszy niż trzy miesiące (bez określania wymiaru czasu pracy), co czyniło tę formę pomocy mało efektywną.

3. Monitorowanie i kontrola realizowanych programów specjalnych

Opis stanu faktycznego

1. Przedstawiane przez Dyrektora PUP propozycje podziału środków Funduszu Pracy na realizację programów specjalnych w 2012 r., zgodnie z art. 66a ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia, były pozytywnie opiniowane przez Powiatową Radę Zatrudnienia w Jędrzejowie (dalej: Rada). W dniu 12 kwietnia 2012 r. uchwałami nr 12/2012 i nr 13/2012 Rada zaopiniowała pozytywnie celowość realizacji programów „Kuznia młodych talentów” i „Aktywni 50+”. W uzasadnieniu uchwał podano m.in., że liczba uczestników programów stanowiła grupę adekwatną do zdiagnozowanych potrzeb bezrobotnych oraz pracodawców powiatu jędrzejowskiego, mierniki i tryb dokonania oceny programu były adekwatne do zaplanowanych działań, a zaplanowane działania kosztowe, w tym specyficzne elementy wspierające zatrudnienie były konieczne do zapewnienia kompleksowego wsparcia dla uczestników programu.

W dniu 24 października 2012 r. uchwałami nr 20/2012 i nr 19/2012 Rada zaopiniowała pozytywnie zaproponowane zmiany w obrębie programów „Kuznia młodych talentów” i „Aktywni 50+”, skutkujące koniecznością wystąpienia do Ministra Pracy i Polityki Społecznej z wnioskami o zmniejszenie kwoty środków z rezerwy Funduszu Pracy. W uzasadnieniu powyższych uchwał podano m.in., że zmiany są niezbędne dla uzyskania zamierzonych celów oraz efektywnego wykorzystania środków z rezerwy Funduszu Pracy.

[dowód: akta kontroli str. 652-654, 732-734, 762-764, 774-776]

2. Kontrole w zakresie udzielonego wsparcia udzielonego w ramach programów specjalnych w 2012 r. zostały przeprowadzone przez PUP zgodnie z założeniami przyjętymi w projektach tych programów²⁰.

[dowód: akta kontroli str. 1007-1022]

3. Przewidziane do uzyskania wartości wskaźników dla programu „Kuznia młodych talentów” (zgodnie z programem po zmianach z dnia 24 października 2012 r.) miały wynosić: wskaźnik efektywności kosztowej – 11,6 tys. zł na osobę, efektywności zatrudnieniowej – 80,5%. Ostatecznie ukształtowały się na poziomie 11,4 tys. zł na osobę i 81,8%. Analogiczne wskaźniki dla programu „Aktywni 50+” osiągnęły na zakończenie programu 9,8 tys. zł na osobę i 77,4% (wartości zgodnie z zapisanymi w programie po zmianach z dnia 24 października 2012 r.).

W celu dokonania oceny programów specjalnych w 2012 r. zastosowane zostały wskaźniki efektywności, z których konstrukcji wynika, że zakres monitorowania przez PUP uzyskanych efektów ograniczał się do uzyskania informacji, czy uczestnik programu w trakcie lub w okresie do trzech miesięcy po zakończeniu programu uzyskał jakiegokolwiek zatrudnienie, inną pracę zarobkową, podjął działalność gospodarczą lub pozostał w zatrudnieniu.

²⁰ Opis przeprowadzonych kontroli został przedstawiony w II obszarze niniejszego wystąpienia.

[dowód: akta kontroli str. 765-771, 777-782, 789-808]

Dyrektor PUP wyjaśnił, że do oceny programów specjalnych zostały zastosowane wskaźniki efektywności, których konstrukcja była zgodna z opisem zawartym w pkt. 10 wzoru projektu programu specjalnego²¹. Wyjaśnił ponadto, że ustawa o promocji zatrudnienia nie daje możliwości przeprowadzenia kontroli przez PUP po zakończeniu okresu trwania umowy w sprawie organizacji danej formy aktywizacji.

[dowód: akta kontroli str. 972-980]

4. Zagadnienia objęte niniejszą kontrolą nie były przedmiotem badań audytu wewnętrznego, ani innych kontroli.

[dowód: akta kontroli str. 124-131]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, wskaźniki przyjęte w *Zasadach ubiegania się o dodatkowe środki Funduszu Pracy z rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej na finansowanie/dofinansowanie programów specjalnych w 2012 r.* do oceny efektywności programów specjalnych, konsekwentnie stosowane przez PUP, uwzględniają wyłącznie doraźne efekty zatrudnienia w dowolnej formie, nie dając tym samym podstaw do oceny faktycznej skuteczności prowadzonych działań.

Ocena częściowa

PUP prawidłowo monitorował i kontrolował realizację badanych programów specjalnych. Niemniej jednak przyjęte wskaźniki oceny efektywności programów specjalnych, uwzględniały wyłącznie doraźne efekty zatrudnienia w dowolnej formie i nie przedstawiały faktycznej skuteczności programów specjalnych.

4. Programy specjalne jako narzędzie skutecznego rozwiązywania problemów bezrobocia w powiecie jędrzejewskim

Opis stanu
faktycznego

1. Programy specjalne w 2012 r. były realizowane wyłącznie na terenie powiatu jędrzejewskiego, w związku z czym nie jest możliwe dokonanie oceny wpływu na problemy bezrobocia w powiatach ościennych.

[dowód: akta kontroli str. 789-808]

2. Ze względu na fakt, że PUP zrealizował programy specjalne tylko w 2012 r. nie jest możliwe dokonanie oceny wpływu zmian wprowadzonych rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie programów specjalnych²² na efektywność ich realizacji.

[dowód: akta kontroli str. 789-808]

3. W projektach programów specjalnych zrealizowanych w 2012 r. nie zamieszczono propozycji mierników trwałych efektów programów specjalnych.

[dowód: akta kontroli str. 633-649, 715-729]

Dyrektor PUP wyjaśnił, że w PUP nie badano wpływu programów na sytuację uczestników tych programów na rynku pracy w późniejszym okresie. Wyjaśnił ponadto, że na dzień dzisiejszy nie ma narzędzi prawnych umożliwiających monitorowanie realizacji zatrudnienia po zakończeniu trwania umowy zawartej z pracodawcą po zakończeniu danej formy aktywizacji (ewentualna weryfikacja okresu zatrudnienia jest możliwa, jeżeli osoba przedstawia świadectwo pracy w trakcie ponownej rejestracji w PUP).

²¹ Załącznik nr 2 do Zasad ubiegania się o dodatkowe środki Funduszu Pracy z rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej na finansowanie/dofinansowanie programów specjalnych w 2012 r.

²² Dz. U. z 2014 r., poz. 638.

[dowód: akta kontroli str. 972-974]

Na dzień 23 marca 2015 r.²³ 77,4% uczestników programu „Aktywni 50+” (24 z 31 osób) oraz 28,6% uczestników programu „Kućnia młodych talentów” (22 z 77 osób) było zarejestrowanych w PUP jako osoby bezrobotne.

[dowód: akta kontroli str. 1023-1024]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Ocena programów specjalnych jako narzędzia skutecznego rozwiązywania problemów bezrobocia w powiecie jędrzejowskim jest trudna do przeprowadzenia z uwagi na to, że programy zostały zrealizowane tylko w jednym roku, bez współpracy z podmiotami z innych powiatów, przy braku narzędzi prawnych umożliwiających monitorowanie ich długookresowych efektów. Niemniej jednak analiza trwałości zatrudnienia uczestników badanych programów specjalnych wskazuje, że programy te okazały się mało skutecznym narzędziem rozwiązywania problemów bezrobotnych.

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 Kontroli²⁴, wnosi o:

1. Rzetelne przygotowywanie przez PUP programów specjalnych, w sposób zapewniający prawidłowość rozpoznania potrzeb potencjalnych pracodawców oraz osób bezrobotnych.
2. Rzetelne definiowanie kryteriów doboru uczestników programów specjalnych, pozwalających na precyzyjne wyselekcjonowanie ich uczestników.
3. Określanie w umowach w sprawie odbywania stażu w ramach programów specjalnych wymiaru czasu pracy, na jaki powinni być zatrudnieni odbywający staż po jego ukończeniu.

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

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.

²³ Data przeprowadzenia badania.

²⁴ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

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 30 lipca 2015 r.

Kontroler
Piotr Bulski
Starszy inspektor kp.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Kielcach
Wicedyrektor
Tadeusz Mikołajewicz

.....
podpis

.....
podpis