



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.003.02.2018
P/18/079

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/079 – Efektywność świadczenia usług rynku pracy
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	1. Agnieszka Tomalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/32/2018 z dnia 26 lutego 2018 r. (Dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Ewelina Dębowska, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/33/2018 z dnia 26 lutego 2018 r. (Dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Poddębicach, ul. Polna 9, 99-200 Poddębice (zwany dalej: „PUP” lub „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Dariusz Szewczyk, p.o. Dyrektora, od dnia 1 marca 2017 r. Wcześniej, w okresie od 1 czerwca 2004 r. do 28 lutego 2017 r. Dyrektorem PUP była Pani Kazimiera Fogel. (Dowód: akta kontroli str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna i jej uzasadnienie

W ocenie¹ Najwyższej Izby Kontroli, w badanym okresie² Urząd, stosownie do posiadanych możliwości, z uwzględnieniem sytuacji na lokalnym rynku pracy podejmował działania zmierzające do aktywizacji osób bezrobotnych, jednak pomimo podejmowanych działań, stopa bezrobocia w powiecie poddębickim była w badanym okresie wyższa, niż poziom dla całego kraju, jak i województwa łódzkiego. Wskaźnik bezrobocia w powiecie - pomimo spadku liczby bezrobotnych z 2.257 osób w 2014 r. do 1.204 (stan na dzień 31 grudnia 2017 r.), kształtował się bowiem na poziomie 13,2% w 2014 r., 11% w 2015 r., 9,2% w 2016 r. oraz 7% w 2017 r., przy stopie bezrobocia w kraju poniżej 10% (w 2014 r. 11,3%) oraz w województwie łódzkim (od 11,9% w 2014 r. do 6,7% w 2017 r.).

Stosownie do obowiązujących przepisów, Urząd dokonał profilowania osób bezrobotnych oraz opracował dla nich Indywidualne Plany Działania³, które w miarę posiadanych możliwości dostosowywano do potrzeb osób, których dotyczyły. W ograniczonym zakresie podejmowano działania aktywizujące dla osób z ustalonym III profilem pomocy (głównie w formie poradnictwa zawodowego), co wynikało m.in. z braku chętnych do aktywizowania tej grupy (m.in. w postaci programów specjalnych, Programu Aktywizacja i Integracja), niechęci ze strony osób bezrobotnych, jak i ograniczonych przez ustawodawcę form pomocy przewidzianych do zastosowania dla tej grupy bezrobotnych.

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 Lata 2014-2017.

³ Dalej: „IPD”.

Przy opracowywaniu planów finansowych PUP uwzględniano analizy efektywności kosztowej i zatrudnieniowej, przeznaczając m.in. najmniejsze środki na formy, które charakteryzowały się najmniejszą efektywnością kosztową i zatrudnieniową (m.in. bony zatrudnieniowe, stażowe i szkoleniowe). Analiza trwałości zatrudnienia bezrobotnych zarejestrowanych w PUP w Poddębicach, przeprowadzona wg metodologii opracowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli wykazała, że najwięcej bezrobotnych nie zarejestrowało się ponownie w PUP po skorzystaniu z aktywizacji w postaci jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej (zgodnie z wyliczeniami PUP najbardziej efektywna forma aktywizacji w latach objętych kontrolą) oraz przyznania bonu na zasiedlenie, których stosowanie przez PUP w badanym okresie było niewielkie.

Analiza skuteczności działań aktywizacyjnych PUP zastosowanych w stosunku do 81 osób bezrobotnych wykazała, że zatrudnienie znalazło 39 osób (48%), głównie w wyniku otrzymania jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, bonu na zasiedlenie i dofinansowania wynagrodzenia dla bezrobotnego powyżej 50 r.ż., jednak zaledwie w przypadku 9 z nich (23%), zatrudnienie trwało dłużej niż rok.

Urząd w niewielkim stopniu stosował nowe formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych wprowadzone nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia z dnia 14 marca 2014 r.⁴. PUP nie stosował w ogóle takich form jak: grant na telepracę, świadczenie aktywizacyjne, pożyczka z Funduszu Pracy na utworzenie stanowiska pracy dla bezrobotnego lub podjęcie działalności gospodarczej, refundacja składek za bezrobotnych do 30-go roku życia. Wynikało to głównie z braku zainteresowania pracodawców tymi formami, które były dla nich mniej atrakcyjne od pozostałych instrumentów rynku pracy, jak również z ograniczonych możliwości kadrowych Urzędu.

Jako nieprawidłowe NIK ocenia wprowadzenie w obowiązujących w PUP do 16 lutego 2015 r. zasadach udzielania dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej dodatkowych - innych niż ujętych w obowiązujących w tym zakresie przepisach prawa⁵ - kryteriów przyznawania tej formy pomocy, co mogło wpłynąć na ograniczenie kręgu osób mogących ubiegać się o tę formę aktywizacji.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1. W badanym okresie w PUP realizowany był „Powiatowy program promocji zatrudnienia oraz Aktywizacji Lokalnego Rynku Pracy na lata 2014-2020”⁶. Program ten został opracowany w wykonaniu obowiązku określonego w art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁷, a sporządzane w Urzędzie oceny z jego realizacji⁸ zawierały analizę rynku

⁴ Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 598 ze zm.), zwana dalej: „nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia”.

⁵ Nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1041 ze zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej”.

⁶ Przyjęty Uchwałą Nr XLVI/280/14 Rady Powiatu Poddębickiego z dnia 30 października 2014 r., zwany dalej „Programem promocji zatrudnienia” lub „Programem”.

⁷ Dz.U. z 2017 r. poz. 1065 ze zm., zwana dalej „ustawą o promocji zatrudnienia”.

pracy na terenie powiatu, w tym zawodów deficytowych i nadwyżkowych, a także informacje o podjętych przez Urząd odpowiednio w latach 2014-2015 (I półrocze) oraz 2015-2016 działaniach, zarówno w ramach aktywizacji osób bezrobotnych, jak i w zakresie wzmocnienia obsługi rynku pracy (w tym w zakresie podnoszenia kompetencji pracowników Urzędu).

Oceny te zostały pozytywnie ocenione przez Powiatową Radę Rynku Pracy oraz przyjęte przez Radę Powiatu w Poddębicach.

(Dowód: akta kontroli str. 8-płyta CD, 9-25)

Z powyższych ocen m.in. wynika, że niezmiennie w latach 2014-2016 najczęściej zarejestrowanych bezrobotnych posiadało wykształcenie gimnazjalne i niższe oraz zasadnicze zawodowe, a najmniej wykształcenie wyższe. W sporządzonej w czerwcu 2017 r. ocenie realizacji Programu wskazano, iż większość zawodów deficytowych to zawody jedynie „statystycznie deficytowe”, bowiem w związku z niewielką liczbą ofert pracy i brakiem cykliczności ich występowania, trudno jednoznacznie określić je jako zawody typowo deficytowe, a tym bardziej maksymalnie deficytowe. Oferty pracy w takich grupach zawodowych, jak: pracownicy usług osobistych, pracownicy zakładów pogrzebowych, czyściciele pojazdów, były zgłaszane kilkakrotnie przez tych samych pracodawców funkcjonujących na lokalnym rynku pracy, u których zachodzi duża rotacja pracowników. Ponadto, deficyt w niektórych grupach zawodów związany jest z możliwością zatrudnienia subsydiowanego (agenci ubezpieczeniowi, administratorzy systemów komputerowych, asystenci nauczycieli, operatorzy maszyn wykończalniczych wyrobów włókienniczych – w 100% oferty subsydiowane; pracownicy obsługi biura – w 80% oferty subsydiowane). Nadwyżka we wszystkich grupach zawodowych wynika natomiast głównie z faktu, że ponad połowę bezrobotnych w tych grupach stanowią długotrwale bezrobotni, których umiejętności w znacznej mierze zdezaktualizowały się. Na nadwyżkę w zawodach wpływają również wymagania pracodawców łączenia przez pracowników umiejętności i kwalifikacji z kilku zawodów. Zaobserwowano też, że na rynku pracy pojawia się niewiele ofert adresowanych bezpośrednio do techników – większość pracodawców chce zatrudniać pracowników w pełni przygotowanych do wykonywania zawodu.

(Dowód: akta kontroli str. 8-płyta CD, 26-29)

Dodatkowo, analizy rynku pracy zawarte były w corocznych opracowaniach pn. „Monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych w powiecie poddębickim” oraz analizach lokalnego rynku pracy sporządzanych na potrzeby pozyskania dodatkowych środków finansowych Funduszu Pracy (FP) z rezerwy Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

(Dowód: akta kontroli str. 8-płyta CD, 30-36, 37-39)

Informacje o lokalnym rynku pracy PUP pozyskiwał m.in. z:

- danych statystycznych tworzonych w PUP,
- informacji od pośredników pracy,
- analizy pozyskiwanych ofert pracy,
- prowadzonego badania kwestionariuszowego pracodawców,
- analizy skuteczności realizowanych szkoleń,
- informatorów, badań i analiz przeprowadzonych przez Obserwatorium Rynku Pracy działające przy Wojewódzki Urząd Pracy w Łodzi (WUP) w Łodzi,
- Regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia opracowanego przez WUP w Łodzi,

⁸ Ocena z sierpnia 2015 r. obejmowała analizę bezrobocia wg stanu na koniec czerwca 2014 i czerwca 2015 r., a ocena z czerwca 2017 r. wg stanu na koniec 2015 i 2016 r.

- danych publikowanych na stronach internetowych przez Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) oraz w prasie lokalnej, m.in. o planowanych inwestycjach gminnych,
- badań ankietowych przeprowadzanych przez pośredników pracy wśród pracodawców na potrzeby Monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych.

Ponadto, PUP corocznie ogłaszał skierowane do pracodawców i innych instytucji rynku pracy konsultacje z zakresu potrzeb szkoleniowych, na podstawie których opracowywane były plany szkoleń.

(Dowód: akta kontroli str. 1080-1111)

Komórką odpowiedzialną za pozyskiwanie, gromadzenie i przetwarzanie danych o sytuacji na lokalnym rynku pracy było Centrum Aktywizacji Zawodowej PUP. Ponadto, za sporządzanie miesięcznych meldunków dotyczących lokalnego rynku pracy odpowiedzialny był pracownik Działu Organizacyjno-Administracyjnego PUP. Zakres, zasięg i częstotliwość pozyskiwanych informacji służących do opracowania przez PUP analiz rynku pracy nie zostały jednak uregulowane systemowo. Jak wyjaśnił Dyrektor PUP, wynikało to przede wszystkim z dużego zróżnicowania potrzeb w zakresie tematyki analiz rynku pracy, dotyczących m.in. monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych, analiz prowadzonych w celu pozyskania środków z rezerwy Funduszu Pracy, analiz potrzeb szkoleniowych, czy też analiz na potrzeby samorządów gminnych.

(Dowód: akta kontroli str. 40-44, 1080-1111)

Wyniki przeprowadzanych przez PUP badań rynku pracy były wykorzystywane w monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych oraz w sprawozdaniu z realizacji Programu promocji zatrudnienia. Tym niemniej, badaniami tymi obejmowano tylko część pracodawców z obszaru powiatu poddębickiego⁹.

W 2015 r. przeprowadzono 70 ankiet, w 2016 r. – 65, zaś w 2017 r. – 68 (w 2014 r. PUP nie prowadził takiego badania).

Jak wyjaśnił Kierownik Centrum Aktywizacji Zawodowej, PUP nie miał wpływu na wybór przedsiębiorstw do badania oraz na liczbę badanych pracodawców. Próba do badania została wylosowana przez GUS i została dostarczona do oprogramowania Syriusz. Na tej podstawie badanie ankietowe przeprowadzali pośrednicy pracy w formie wywiadu telefonicznego. Natomiast w przypadku analiz na potrzeby pozyskania środków z rezerwy FP, potrzeby pracodawców w zakresie form wsparcia proponowanego przez PUP badane były na podstawie zgłaszanych ofert pracy.

(Dowód: akta kontroli str. 45-46, 1080-1111)

Dane statystyczne dotyczące osób aktywnych zawodowo, znajdujących się w wieku produkcyjnym i poprodukcyjnym, PUP pozyskiwał ze stron GUS. Z uwagi na sposób ich prezentacji przez GUS, liczba osób aktywnych i biernych zawodowo na terenie powiatu poddębickiego, którą na dzień kontroli dysponował PUP, wynikała z danych pozyskanych w wyniku ostatniego spisu powszechnego przeprowadzonego w 2011 r.¹⁰ Według tych danych, liczba osób aktywnych zawodowo wynosiła 19.143 osoby, natomiast liczba osób biernych zawodowo wynosiła 16.303 osoby.

(Dowód: akta kontroli str. 47-48, 1080-1111)

Prowadzony przez Urząd, w wyniku systematycznej obserwacji zachodzących na lokalnym rynku pracy zjawisk dotyczących kształtowania popytu na pracę i podaży zasobów pracy, monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych dla powiatu poddębickiego za I półrocze 2014 r. oraz za lata 2014, 2015 i 2016 był podstawą formułowanych ocen, wniosków i krótkotrwałych prognoz w zakresie kształcenia

⁹ PUP prowadził rejestr pracodawców w podziale na gminny, ale bez podziału na lata.

¹⁰ GUS nie gromadzi danych statystycznych osób biernych i aktywnych zawodowo w każdym roku w podziale na powiaty, jedynie w podziale na województwa. Dane przedstawione w wystąpieniu pozyskane zostały w roku sporządzenia Narodowego Spisu Powszechnego.

zawodowego i szkolenia bezrobotnych. Od 2015 r. monitoring prowadzony był w oparciu o nową metodologię i obejmował m.in.:

- analizę ogólnej sytuacji na rynku pracy, w tym lokalnym, sytuacji bezrobotnych oraz ofert pracy,
- ranking zawodów deficytowych i nadwyżkowych,
- analizę umiejętności i uprawnień,
- analizę rynku edukacyjnego, w tym absolwentów ostatnich klas szkół ponadgimnazjalnych oraz absolwentów szkół ponadgimnazjalnych,
- badanie kwestionariuszowe przedsiębiorstw,
- prognozę lokalnego rynku pracy.

Wg powyższych dokumentów:

a) najwyższy wskaźnik deficytu miały m.in. zawody:

- w I półroczu 2014 r.: pracownik ochrony fizycznej bez licencji, przedstawiciel handlowy i robotnik gospodarczy, natomiast wg ofert pracy najwyższe zapotrzebowanie w tym okresie było na robotników gospodarczych, pozostałych pracowników obsługi biurowej lub sprzedawców;
- w 2014 r.: przedstawiciel handlowy, kosmetyczka i pracownik centrum obsługi telefonicznej (call center), zaś wg ofert pracy najwyższe zapotrzebowanie było na robotników gospodarczych, pozostałych pracowników obsługi biurowej i sprzedawców;
- w 2015 r.: operator sieci i systemów komputerowych; kierowca autobusu; opiekun zwierząt domowych i pracownik zajmujący się zwierzętami; ustawiacz i operator maszyn do obróbki i produkcji wyrobów z drewna. Bezpośrednio do PUP najwięcej ofert pracy wpłynęło w zawodzie gospodarza budynku, natomiast z internetu - w zawodzie doradcy finansowego i inwestycyjnego, technika nauk fizycznych i techników gdzie indziej niesklasyfikowanych, agenta ubezpieczeniowego i pracownika usług osobistych gdzie indziej niesklasyfikowanego;
- w 2016 r.¹¹: ustawiacz i operator maszyn do obróbki i produkcji wyrobów z drewna; agent ubezpieczeniowy; pracownik usług osobistych gdzie indziej niesklasyfikowany oraz asystent nauczyciela. Najwięcej ofert pracy składanych do PUP dotyczyło pracowników usług i sprzedawców, a z internetu - w zawodzie kierowcy samochodu ciężarowego oraz pracowników wykonujących prace proste gdzie indziej niesklasyfikowanych.

b) najwyższy wskaźnik nadwyżki miały m.in. zawody:

- w I półroczu 2014 r.: kierowca samochodu ciężarowego, operator koparki oraz pakowacz, z kolei wg ofert pracy, najniższe zapotrzebowanie było na techników mechaników oraz dietetyków i żywieniowców;
- w 2014 r. zawody: szwaczka, technik geodeta i kierowca samochodu ciężarowego;
- w 2015 r. zawody: górnik podziemny i odkrywkowej eksploatacji złóż i pokrewne, rolnik upraw polowych, robotnik wykonujący prace proste w hodowli zwierząt. Wg ofert pracy najniższe zapotrzebowanie było na przedstawicieli władz publicznych oraz wyższych urzędników i kierowników;
- w 2016 r.: technik elektryk, hodowca drobiu, robotnik robót stanu surowego i pokrewnego gdzie indziej niesklasyfikowany. Wg ofert pracy, najniższe zapotrzebowanie było na rolników, ogrodników, leśników i rybaków.

¹¹ Wg Monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych oraz informacji sygnałnej za 2016 r.

W związku z rozpoczętymi w styczniu 2018 r. przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej¹² („MPiPS” lub „Ministerstwo Pracy”), pracami nad kolejną zmianą metodologii monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych, Dyrektor PUP zgłosił do PUP uwagę, że przyporządkowywanie gromadzonych przez WUP ofert pracy zamieszczanych w internecie, proporcjonalne względem wszystkich powiatów w danym województwie, powoduje sztuczne generowanie zawodów deficytowych w powiecie. Ponadto na wyniki monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych wpływ mają oferty pracy subsydiowanej dla robotników drogowych czy pracowników biurowych, które często faktycznie dotyczą staży lub robót publicznych organizowanych przez samorządy gminne.

(Dowód: akta kontroli str. 8-płyta CD, 30-36)

Wg informacji sygnałnej sporządzonej dla powiatu poddębickiego za 2017 r.: najwyższe zapotrzebowanie było m.in. na pracowników w zawodach: inżynier ds. przemysłu i produkcji, operator maszyn wykańczalniczych wyrobów włókienniczych, opiekun dziecięcy, zaś najniższe m.in. w zawodach: krawiec, kuśnierz i pokrewne, operator maszyn tkackich i dziewiarskich, specjalista ds. zarządzania i organizacji.

(Dowód: akta kontroli str. 49-54, 1080-1111)

Publikowane w serwisie Barometr Zawodów dla powiatu poddębickiego dane dotyczące zawodów deficytowych i nadwyżkowych różniły się względem ww. opracowań. Według nich zawodami deficytowymi były m.in.:

- w 2016 r.: dekarze i blacharze budowlani, kadra kierownicza, menadżerowie, kierowcy ciągnika siodłowego, operatorzy obrabiarek skrawających, specjaliści automatyki i robotyki;
- w 2017 r.: brukarze, cieśle i stolarze budowlani, dekarze i blacharze budowlani, kierowcy autobusów, kierowcy samochodów ciężarowych i ciągników siodłowych, kierownicy budowy, krawcy i pracownicy produkcji odzieży, opiekunowie osoby starszej lub niepełnosprawnej, spawacze, specjaliści elektroniki, automatyki i robotyki, zaopatrzeniowcy i dostawcy;

zaś zawodami nadwyżkowymi były m.in.:

- w 2016 r.: biolodzy, biotechnolodzy, biochemicy, ekonomiści, elektromechanicy i elektromonterzy, pedagodzy, politolodzy, historycy i filozofowie, rolnicy i hodowcy, specjaliści technologii żywności i żywienia, technicy mechanicy;
- w 2017 r.: cukiernicy, ekonomiści, piekarze, rolnicy i hodowcy, ślusarze i technicy mechanicy.

(Dowód: akta kontroli str. 55-56)

Jak wyjaśniła Kierownik CAZ, przy realizacji szkoleń pracowników w ramach Krajowego Funduszu Szkoleniowego wykorzystywane są wyniki monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych oraz Barometru Zawodów, natomiast w przypadku wnioskowania przez PUP o przyznanie środków z rezerwy FP lub na realizację projektów unijnych, opracowywane są własne analizy, uwzględniające badanie rynku w zakresie ogłoszonego naboru. Informacje sygnałne nie są wykorzystywane, bowiem odbiegają od faktycznej sytuacji na lokalnym rynku pracy.

(Dowód: akta kontroli str. 1135-1136)

2. Prowadzone corocznie w badanym okresie analizy wskaźników efektywności zatrudnieniowej i kosztowej¹³, PUP wykorzystywał przy planowaniu podziału

¹² Do 16 listopada 2015 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.

¹³ Analizy wskaźników efektywności zatrudnieniowej i kosztowej prowadzone są corocznie pod potrzeby opracowania sprawozdania z realizacji z realizacji Powiatowego Programu Promocji Zatrudnienia oraz Aktywizacji Lokalnego Rynku Pracy na lata 2014-2020, które jest przedstawiane na posiedzeniu Zarządu Powiatu Poddębickiego, Sesji Powiatu Poddębickiego oraz Powiatowej Rady Rynku Pracy.

przyznanych limitów finansowych na aktywizację osób bezrobotnych na poszczególne formy wsparcia oraz przy negocjacjach z pracodawcami¹⁴.

(Dowód: akta kontroli str. 1080-1111)

3. Zgodnie z wymogami określonymi w art. 22 ust. 6 w związku z ust. 5 pkt 3 oraz art. 109 ust. 9 ustawy o promocji zatrudnienia, opracowane przez PUP propozycje podziału środków Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu lub ich zmiany uzyskały pozytywne opinie Powiatowej Rady Rynku Pracy w Poddębicach.

(Dowód: akta kontroli str. 57-89)

4. Środki finansowe planowane (wg potrzeb¹⁵) w badanym okresie przez Urząd na realizację aktywizacji zawodowej wynosiły: 4.612,1 tys. zł na 2014 r., 5.389,8 tys. zł na 2015 r., 6.841,3 tys. zł na 2016 r. i 6.500 tys. zł na 2017 r., z przeznaczeniem na aktywizację odpowiednio: 655, 854, 751 i 732 osób.

Niezależnie od powyższych wartości, środki przyznane z Funduszu Pracy przez Ministerstwo wg algorytmu wynikowo były niższe i wynosiły: 980,8 tys. zł w 2014 r., 2.128,5 tys. zł w 2015 r., 2.789 tys. zł w 2016 r. i 2.776,1 tys. zł w 2017 r. Kwoty te były zwiększane w ciągu roku środkami z rezerwy MPiPS¹⁶, a także w związku z realizacją pozakonkursowych projektów współfinansowanymi środkami EFS¹⁷.

Plan po zmianach wyniósł: 4.637,1 tys. zł na 2014 r., 5.389,8 tys. zł na 2015 r., 6.294,5 tys. zł na 2016 r. i 6.460 tys. zł na 2017 r., z czego na realizację poszczególnych form aktywizacji wydatkowano: 4.548,8 tys. zł w 2014 r., 4.816,2 tys. zł w 2015 r., 5.837,9 tys. zł w 2016 r. i 4.098,4 tys. zł w 2017 r.

Wydatkowane kwoty stanowiły odpowiednio: 98,1%, 89,4%, 92,7% i 63,4% przyznanych (planu po zmianach).

Spośród podstawowych form aktywizacji, w badanym okresie, PUP najwięcej środków przeznaczył na realizację pomocy w formie stażu¹⁸, zaś najmniej na prace interwencyjne¹⁹. Spośród form aktywizacji²⁰ wprowadzonych ustawą o promocji zatrudnienia, PUP najwięcej środków przeznaczył:

- w 2014 r. na bony szkoleniowe (41,2 tys. zł),
- w 2015 r. na bony zatrudnieniowe (71,6 tys. zł),
- w 2016 r. i 2017 r. na bony na zasiedlenie (odpowiednio: 47,7 tys. zł i 85,5 tys. zł),

Najmniej środków PUP wydatkował:

- w 2014 r. na bony zatrudnieniowe (3,6 tys. zł),
- w 2015 r. na bony szkoleniowe (0,2 tys. zł),

¹⁴ Negocjacje prowadzone z pracodawcami dotyczą uzyskania zobowiązania do zatrudnienia po zakończonej formie wsparcia i są prowadzone zawsze, bez względu na fakt czy w danej formie pomocy w poprzednim roku uzyskano niski czy też wysoki wskaźnik. W przypadku pracodawców, którzy złożyli wniosek o przyznanie formy pomocy, a w poprzednim roku nie wywiązali się ze zobowiązania do zatrudnienia, Dyrektor PUP po przeanalizowaniu danych podejmuje decyzję o odmowie przyznania środków finansowych i w ten sposób PUP wpływa na osiąganie właściwego poziomu wskaźników.

¹⁵ Plan na kolejny rok wg potrzeb wskazywanych w ramach bieżącego monitoringu prowadzonego w wyniku kontroli zarządczej.

¹⁶ Przyznane (wynikowo) środki z rezerwy wyniosły: 1.252,6 tys. zł w 2014 r., 1.063,3 tys. zł w 2015 r. oraz 1.197,3 tys. zł w 2016 r. i 1.510,4 tys. zł w 2017 r.

¹⁷ W tym: o 2.378,7 tys. zł w 2014 r. na realizację programu PO KL w ramach priorytetu VI – Rynek pracy otwarty dla wszystkich i priorytetu VII – Promocja integracji społecznej, zaś w kolejnych latach o: 2.198 tys. zł w 2015 r., 2.308,2 tys. zł w 2016 r. i 2.173,5 tys. zł w 2017 r. na realizację programów: PO WER i RPO WŁ.

¹⁸ Odpowiednio: 1.910,2 tys. zł w 2014 r.; 2.214,7 tys. zł w 2015 r.; 2.619,5 tys. zł w 2016 r. i 1.989 tys. zł w 2017 r.

¹⁹ Odpowiednio: 157 tys. zł w 2014 r.; 180,1 tys. zł w 2015 r.; 287,6 tys. zł w 2016 r. i 401,8 tys. zł w 2017 r.

²⁰ Tj.: grant na telepracę, świadczenie aktywizacyjne, pożyczka z FP na utworzenie stanowiska dla bezrobotnego, pożyczka z FP na podjęcie działalności gospodarczej, refundacja składek dla bezrobotnych do 30 r.ż., boni szkoleniowy, bon zatrudnieniowy, bon stażowy, bon na zasiedlenie, dofinansowanie do wynagrodzenia osób powyżej 50 r.ż.

- w 2016 r. na dofinansowanie wynagrodzenia dla bezrobotnych powyżej 50 r.ż. (12,6 tys. zł),
- w 2017 r. na bony stażowe (3,5 tys. zł)

Podział środków na realizację ww. form aktywizacji wynikał z przeprowadzanych przez PUP corocznych analiz lokalnego rynku pracy oraz wynikających z tego potrzeb bezrobotnych i pracodawców.

(Dowód: akta kontroli str. 90-99, 100-196, 197-320)

Jak wyjaśnił Dyrektor PUP, środki finansowe na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, którymi w badanym okresie dysponował PUP, były wystarczające i adekwatne do potrzeb. Były one oszacowane z uwzględnieniem lokalnego rynku pracy oraz potrzeb w tym zakresie, zarówno zgłaszanych przez pracodawców, jak i przez osoby bezrobotne.

(Dowód: akta kontroli str. 1080-1111)

W latach 2014-2017 PUP nie stosował niektórych form aktywizacji zawodowej. Dotyczyło to w szczególności:

- przygotowania zawodowego dorosłych bezrobotnych (przewidzianego w art. 53a ustawy o promocji zatrudnienia),
- grantu na utworzenie stanowiska pracy w formie telepracy (art. 60a),
- świadczenia aktywizacyjnego za zatrudnienie w pełnym wymiarze czasu pracy skierowanego bezrobotnego rodzica powracającego na rynek pracy (art. 60b),
- refundacji składki na ubezpieczenie społeczne należne od pracodawcy za skierowanych do pracy bezrobotnych do 30 roku życia, którzy podejmują zatrudnienie po raz pierwszy w życiu (art. 60c),
- pożyczki na utworzenie stanowiska pracy oraz na podjęcie działalności gospodarczej (zgodnie z art. 61e),
- programu aktywizacja i integracja (art. 62a),
- zlecenia działań aktywizacyjnych przez Marszałka (art. 66d),
- trójstronnych umów szkoleniowych (art. 40 ust. 2e).

Jak wyjaśnił Dyrektor PUP, wymienione formy aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych nie były stosowane w PUP m.in. z uwagi na:

- brak zainteresowania ze strony bezrobotnych, jak i pracodawców,
- ograniczenie grupy odbiorców, do których adresowane były formy pomocy (konieczność spełnienia warunków zawężających grono odbiorców),
- specyfikę lokalnego rynku pracy z terenami wiejskimi i małymi ośrodkami miejskimi i związany z tym brak dojazdu komunikacją publiczną, co jeszcze bardziej ogranicza liczbę ewentualnych kandydatów spełniających szczegółowe kryteria.

Ponadto potencjalni kandydaci do tych form aktywizacji spełniali kryteria przy innych formach (np. staże i prace interwencyjne), na które było wysokie zapotrzebowanie pracodawców. Z kolei, organizacyjną przyczyną niestosowania niektórych form wsparcia był nadmiar obowiązków u pracowników PUP realizujących dane formy, długotrwałe zwolnienia lekarskie pracowników i związane z tym zastępstwa.

(Dowód: akta kontroli str. 90-99, 1080-1111)

5. Podstawowymi barierami utrudniającymi, wykorzystywanie nowych form aktywizacji, zdaniem Dyrektora PUP, były: powtarzalność form pomocy, ale w innym ujęciu i z dodatkowymi kryteriami powodującymi zwiększenie pracochłonności; ograniczona, z uwagi na szczególne kryteria, grupa bezrobotnych do których były one skierowane; nadmierna biurokratyzacja; zwiększanie zakresu obowiązków pracowników PUP realizujących inne zadania przy braku motywacji finansowej²¹.

²¹ Uwagi dotyczą większości nowych form aktywizacji, z wyłączeniem bonu na zasiedlenie, KFS oraz dofinansowania wynagrodzeń bezrobotnych powyżej 50 r.ż.

Ponadto Dyrektor PUP wskazał dodatkowe utrudnienia występujące w przypadku nowych form aktywizacji, w tym:

- brak zainteresowania pracodawców ze względu na zbyt długi okres zobowiązania do zatrudnienia (dotyczy: bonu stażowego, bonu szkoleniowego, świadczeń aktywizacyjnych),
- skierowanie wsparcia do wskazanej ustawowo, zawężonej grupy bezrobotnych (dotyczy: grantu na telepracę, świadczeń aktywizacyjnych, refundacji składki ZUS dla osób do 30 r.ż. podejmujących pracę po raz pierwszy, zlecenia działań aktywizacyjnych przez Marszałka);
- niechęć pracodawców do zobowiązania w postaci umów cywilnoprawnych (dotyczy trójstronnych umów szkoleniowych),
- brak na terenie powiatu instytucji, które mogłyby realizować zadania z zakresu integracji społecznej (dotyczy PAI Programu Aktywizacja i Integracja),
- generowanie dodatkowych obowiązków po stronie pracowników PUP przy osiąganiu podobnych efektów jak przy podstawowych formach aktywizacji²².

(Dowód: akta kontroli str. 1080-1111)

6. W latach 2014-2017 średnioroczne zatrudnienie w PUP kształtowało się na podobnych poziomach. W 2014 r., 2015 r. i 2017 r. ogółem zatrudnionych było 29 osób (odpowiednio: 28,75; 27,75 i 25,75 etatów), zaś w 2016 r. 30 osób (28,75 etatów). Na stanowiskach kluczowych²³ zatrudnionych²⁴ było:

- w 2014 r.: 3 pośredników pracy oraz 1 pośrednik pracy-stażysta, 3 doradców zawodowych, 1 specjalista ds. rozwoju zawodowego, 3 specjalistów ds. programów oraz 1 specjalista ds. programów-stażysta;
- w 2015 r.: 3 pośredników pracy, 3 doradców zawodowych, 1 specjalista ds. rozwoju zawodowego, 3 specjalistów ds. programów oraz 1 specjalista ds. programów-stażysta;
- w latach 2016 i 2017 r.: po 4 pośredników pracy, 3 doradców zawodowych, 1 specjalista ds. rozwoju zawodowego i 4 specjalistów ds. programów.

W badanym okresie nie wystąpiły przypadki zatrudnienia w PUP pośredników pracy realizujących zadania EURES.

Liczba pracowników pełniących w PUP funkcję doradcy klienta w poszczególnych latach objętych kontrolą wynosiła odpowiednio: po 10 osób w latach 2014-2015, 12 w 2016 r. oraz 11 w 2017 r. i była wyższa od minimalnej liczby doradców klienta ustalonej dla PUP na lata 2015-2017 na podstawie § 86, a na rok 2014 na podstawie § 86 w związku z § 89 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy²⁵. Funkcję doradcy klienta w PUP pełnili pracownicy zajmujący stanowiska, o których mowa w art. 91 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia, tj.: pośrednicy pracy, doradcy zawodowi, specjaliści ds. programów i specjalista ds. rozwoju zawodowego.

Żaden z zatrudnionych w PUP stażystów nie pełnił funkcji doradcy klienta.

W latach 2014-2017 odnotowano spadek liczby zarejestrowanych bezrobotnych (z poziomu 2.257 osób na koniec 2014 r. poprzez 1.945 na koniec 2015 r. i 1.591 na koniec 2016 r. do 1.204 na koniec 2017 r.). W związku z powyższym, na jednego

²² Przykładowo, przy bonie stażowym efekt podobny jak przy stażu; przy bonie szkoleniowym efekt podobny jak przy tradycyjnych szkoleniach. Podobne efekty osiągane są przy refundacji składki ZUS dla osób do 30 r.ż. podejmujących pracę po raz pierwszy jak i przy bonie zatrudnieniowym.

²³ Zgodnie z art. 91 ustawy o promocji zatrudnienia do kluczowych stanowisk pracy w PUP zaliczono: pośredników pracy, doradców zawodowych, specjalistów ds. spraw rozwoju zawodowego, specjalistów ds. programów, doradców i asystentów EURES.

²⁴ We wszystkich przypadkach w ramach pełnego etatu.

²⁵ (Dz. U. z 2014 r., poz. 667), zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy”.

pracownika PUP przypadało średnio 77,8 bezrobotnych w 2014 r.; 67,1 w 2015 r.; 53 w 2016 r. oraz 41,5 w 2017 r., w tym na jednego pracownika pełniącego funkcję doradcy klienta odpowiednio: 225,7; 194,5; 132,6 i 109,5 osoby.

W ocenie Dyrektora PUP, sukcesywny spadek liczby bezrobotnych miał niewielki wpływ na poprawę jakości świadczonych usług przez doradców klienta. W tym samym czasie zwiększył się zakres innych realizowanych zadań, m.in. w związku ze zwiększeniem liczby realizowanych ofert pracy, zmianą przepisów dotyczących zatrudnienia cudzoziemców, zwiększeniem kwoty środków finansowych na realizację zadań z zakresu Krajowego Funduszu Szkoleniowego, nowymi zasadami naboru i realizacji projektów realizowanych ze środków unijnych oraz nowymi zasadami badania efektywności zatrudnieniowej i kosztowej.

(Dowód: akta kontroli str. 321-548, 567-575, 576-578, 1080-1111, 1112-1115)

Analiza raportów systemu Syriusz²⁶ dotyczących dziennej liczby klientów wybranego doradcy klienta wykazała, że w badanym okresie obsłużył on średnio od 8 do 14 osób bezrobotnych dziennie.

Z wyjaśnień Kierownika Centrum Aktywizacji Zawodowej wynika, że na spotkanie z bezrobotnym doradca klienta poświęcał/poświęca średnio od 10 do 20 minut (różnice wynikają m.in. ze specyfiki klienta, ustalonego profilu i jego oczekiwań wobec PUP).

Analiza dokumentacji 81 bezrobotnych z I, II i III profilem wykazała, że co do zasady spotkanie bezrobotnego z doradcą klienta miało miejsce tego samego dnia co rejestracja. Tylko w 14 przypadkach czas oczekiwania na wizytę u doradcy klienta wyniósł od 2 do 14 dni.

W ocenie Dyrektora PUP, liczba doradców klienta w latach 2014-2017 nie była wystarczająca, aby zapewnić sprawną obsługę interesantów. Każdy z doradców klienta miał przypisanych powyżej 300 bezrobotnych. Ponadto realizował zadania z zakresu pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego, szkoleń i innych instrumentów rynku pracy. Zwiększenie zakresu obowiązków doradców klienta skutkowało zmniejszeniem czasu poświęconego osobie bezrobotnej lub pracodawcy.

(Dowód: akta kontroli str. 579-590, 627-688, 1080-1111, 1112-1115)

7. Łączna liczba osób bezrobotnych z ustalonym profilem pomocy na koniec każdego roku z badanego okresu wynosiła:

- 2014 r.: 2.208 osób (97,8% zarejestrowanych), z czego 128 (5,8% objętych profilowaniem) z profilem I, 1.515 (68,6%) z II i 565 (25,6%) z III,
- 2015 r.: 1.916 osób (98,5% zarejestrowanych), z czego 24 (1,3%) z profilem I, 1.401 (73,1%) z II i 491 (25,6%) z III,
- 2016 r.: 1.587 osób (99,7% zarejestrowanych), z czego 9 (0,6%) z profilem I, 1.183 (74,5%) z II i 395 osoby (24,9%) z III,
- 2017 r.: 1.200 osób (99,7% zarejestrowanych), z czego 3 osoby (0,3%) z profilem I, 746 osób (62,2%) z II i 451 osób (37,6%) z III.

(Dowód: akta kontroli str. 321-548, 591-593)

Do ustalenia profilu pomocy dla osób bezrobotnych, w tym określenia ich gotowości do podjęcia pracy oraz oddalenia od rynku pracy, zgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego²⁷, pracownicy PUP wykorzystywali kwestionariusz²⁸ zintegrowany z systemem teleinformatycznym Syriusz. Jak

²⁶ Wg stanu na ostatni dzień roboczy kwietnia i września 2014 r., 2015 r., 2016 r. i 2017 r. oraz 14.03.2018 r.

²⁷ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego (Dz. U. poz. 631), zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie profilowania”.

²⁸ Kwestionariusz zawiera 24 pytania – odpowiedzi na część z nich jest wypełniania automatycznie na podstawie informacji z karty rejestracyjnej (pytanie 1-8 z kwestionariusza), pozostałe pytania (od 9 do 24) służą ustaleniu

wyjaśnili doradcy klienta PUP, oprócz pytań zawartych w kwestionariuszu, w celu indywidualizacji podejścia do osoby bezrobotnej i ustalenia profilu pomocy zgodnie z jej kompetencjami i oczekiwaniami, przeprowadzając wywiad z bezrobotnym, zadawali pytania dodatkowe dotyczące sytuacji zawodowej, osobistej i rodzinnej bezrobotnego oraz pytania precyzujące cel rejestracji, rodzaj oczekiwanej pomocy oraz ułatwiające zrozumienie pytania lub sformułowanie odpowiedzi przez osobę bezrobotną. Pytali też o gotowość bezrobotnego do dostosowania się do wymogów współczesnego rynku pracy, możliwość dojazdu do pracy oraz dostępu do nowoczesnych form komunikowania się z pracodawcami oraz PUP. Uzyskane w ten sposób odpowiedzi zazwyczaj dopasowywali do przewidzianego katalogu odpowiedzi.

Problemy interpretacyjne najczęściej zdarzały się z pytaniami nr 18, 20, 21 i 23²⁹ z kwestionariusza, gdzie konieczne były dodatkowe wyjaśnienia, podawanie konkretnych przykładów pozwalających zrozumieć sens pytania oraz przeformułowywanie pytań na prostsze.

W ocenie doradców klienta Urzędu, pytania znajdujące się w kwestionariuszu pozwalają na uwzględnienie w wystarczającym stopniu indywidualnej sytuacji bezrobotnego i jego preferencji na rynku pracy. Jednocześnie wskazywali oni, że w zależności od tego jak rozmowa zostanie poprowadzona i skłonności bezrobotnego do współpracy, wyniki tej rozmowy mogą okazać się istotne na jej pierwszym etapie. Niekiedy po uzyskaniu informacji od bezrobotnego, doradca dokonuje korekty profilu sugerowanego przez system w podsumowaniu kwestionariusza, ponieważ jest to korzystniejsze dla bezrobotnego.

(Dowód: akta kontroli str. 594-626)

Analiza dokumentacji 81 bezrobotnych³⁰ z I, II i III profilem wykazała, że w większości przypadków (w 75) ustalenie profilu pomocy bezrobotnego miało miejsce tego samego dnia co rejestracja i spotkanie z doradcą klienta. W 13 przypadkach profil ustalono w terminie od 8 do 14 dni od rejestracji³¹. We wszystkich 15 przypadkach osób zarejestrowanych, jako bezrobotne przed dniem wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia³², PUP ustalił profil pomocy do końca 2014 r., tj. w terminie określonym w art. 15 tej ustawy. We wszystkich przypadkach osoby bezrobotne wyraziły pisemną zgodę na ustalenie profilu pomocy. W trakcie profilowania doradcy klienta informowali bezrobotnych o możliwości wnioskowania o zmianę profilu w razie zmiany sytuacji życiowej, osobistej lub zawodowej. W badanej próbie stwierdzono, że:

- 2 osoby wnioskowały w trakcie profilowania o korektę profilu z I na II uzasadniając to zainteresowaniem jedną z form aktywizacji,
- 8 osób wnioskowało o zmianę profilu w trakcie realizacji indywidualnego planu działania (IPD)³³.

Po ustaleniu profilu pomocy pracownicy PUP każdorazowo informowali osoby bezrobotne o rodzaju form pomocy, jakimi mogą zostać objęte w ramach ustalonego profilu oraz wydawali im – za pokwitowaniem – ulotki przygotowane przez MPiPS.

oddalenia bezrobotnego od rynku pracy i jego gotowości do wejścia lub powrotu na rynek pracy. Pomocniczo w systemie, przy pytaniach 9-24, znajdują się katalogi sugerowanych/możliwych odpowiedzi.

²⁹ Co bezrobotny jest w stanie zrobić w celu zwiększenia swoich szans na podjęcie pracy? Jak często bezrobotny jest gotowy kontaktować się z PUP? Co poza dochodem składnia bezrobotnego do podjęcia pracy? Czy posiadając ubezpieczenie zdrowotne z innych źródeł bezrobotny zarejestrowałby się w PUP?

³⁰ W przypadku 5 bezrobotnych zbadano więcej niż 1 rejestrację i profilowanie. Łącznie zbadano 88 przypadków ustalania profilu dla 81 bezrobotnych.

³¹ M.in. z uwagi na organizację pracy doradców klienta i wyznaczenie terminu profilowania na inny dzień; zastępowanie innego doradcy klienta w związku ze zwolnieniami lekarskimi, urlopami; nadmiar obowiązków w związku z prowadzeniem spraw wynikających z zakresu czynności dla stanowiska, tj. z zakresu pośrednictwa pracy, doradztwa zawodowego, programów rynku pracy, szkoleń.

³² Z dniem 27 maja 2014 r.

³³ W tym: 2 osoby z profilu II na III, 4 osoby z profilu I na II oraz 2 osoby z profilu III na II.

W badanej próbie nie odnotowano przypadków zainteresowania bezrobotnych innymi formami pomocy, niż przewidziane w ramach przydzielonego im profilu pomocy. Preferencje takie były odnotowywane w systemie Syriusz na etapie ustalania profilu pomocy i uwzględniane przez doradcę klienta, zarówno przy ustalaniu profilu, jak i przy ustalaniu działań w IPD.

(Dowód: akta kontroli str. 627-688, 1112-1115)

W wyniku ankiety przeprowadzonej na potrzeby kontroli wśród 50 osób bezrobotnych, 23 osoby wskazały, że były zainteresowane uczestnictwem w formie aktywizacji, która nie została im zaproponowana przez PUP. Ankietowani wyrazili zainteresowanie:

- robotami publicznymi (7 odpowiedzi, tj. 17,9% łącznej liczby wskazań),
- szkoleniem (6 odpowiedzi, 15,4%),
- stażem (6 odpowiedzi, 15,4%),
- pracami interwencyjnymi (6 odpowiedzi, 15,4%),
- bonem zatrudnieniowym (3 odpowiedzi, 7,7%),
- bonem szkoleniowym (3 odpowiedzi, 7,7%),
- skierowaniem do zatrudnienia wspieranego u pracodawcy (2 odpowiedzi, 5,1%),
- świadczeniem aktywizacyjnym (2 odpowiedzi, 5,1%).

Ponadto po jednej odpowiedzi udzielono dla dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej, refundacji składek na ubezpieczenia społeczne za bezrobotnych do 30 r.ż. podejmujących pracę po raz pierwszy, bonu stażowego oraz prac społecznie użytecznych.

Odnosząc się do powyższych wyników ankiety, Dyrektor PUP wyjaśnił, iż wobec ich anonimowości, trudno jest wskazać konkretne przyczyny niezaproponowania przez PUP form aktywizacji, którymi byli zainteresowani ankietowani bezrobotni. W praktyce Urzędu, przy tworzeniu list kandydatów, którym była przedstawiana oferta wsparcia, brane było pod uwagę m.in. spełnienie przez bezrobotnych warunków ustawowych, wymagań pracodawców oraz warunków określonych w realizowanym programie na rzecz bezrobotnych (unijnym lub z rezerwy FP). Niespełnienie tych warunków mogło być przyczyną niezaproponowania ankietowanym bezrobotnym formy wsparcia, którą byli oni zainteresowani.

(Dowód: akta kontroli str. 824-829, 1133-1134)

W okresie objętym kontrolą do PUP nie składano żadnych skarg i wniosków, w tym dotyczących profilowania bezrobotnych i ich aktywizacji.

(Dowód: akta kontroli str. 766)

8. W badanym okresie PUP dokonał 434³⁴ korekt profilu pomocy podczas profilowania³⁵ oraz przeprowadził 65 zmian³⁶ profilu pomocy w trakcie realizacji działań IPD³⁷.

W badanej próbie dokumentacji 81 bezrobotnych, w 18 przypadkach zmieniono profil w trakcie realizacji IPD, w tym 7 na wniosek bezrobotnego, a 11 z inicjatywy PUP. I tak:

- w 11 przypadkach³⁸ zmieniono profil z I na II, z czego cztery zmiany profilu uzasadnione były potrzebą wsparcia bezrobotnego jedną z form aktywizacji, zainteresowaniem bezrobotnego jedną z form aktywizacji udzielanych przez PUP bądź znalezieniem przez bezrobotnego pracodawcy, do którego mógłby

³⁴ Na podstawie danych wygenerowanych z systemu Syriusz i danych wskazanych przez PUP.

³⁵ W tym: w 2014 r. w 2 przypadkach na 2.208 osób z ustalonym profilem (0,09%); w 2015 r. w 20 przypadkach na 1.916 (1%); w 2016 r. w 208 przypadkach na 1.587 (13,1%); w 2017 r. w 204 przypadkach na 1.200 (17%).

³⁶ Na podstawie danych wskazanych przez PUP. Plik wygenerowany z systemu Syriusz zawierał 153 przypadki zmiany profilu w trakcie realizacji IPD. Jak wyjaśnił Kierownik Centrum Aktywizacji Zawodowej, wygenerowany raport błędnie wskazywał przypadki zmiany profilu pomocy zaliczając, np. ustalenie profilu po zarejestrowaniu się w ewidencji bezrobotnych. PUP dokonał weryfikacji tych danych na podstawie indywidualnego sprawdzenia w programie Syriusz osób wykazanych w wygenerowanym raporcie.

³⁷ W tym: 9 przypadków w 2014 r., 18 przypadków w 2015 r. oraz po 19 przypadków w 2016 r. i 2017 r.

³⁸ Cztery na wniosek bezrobotnego oraz siedem z inicjatywy PUP.

być skierowany przez PUP na odbycie stażu. W pozostałych przypadkach zmiana profilu nastąpiła przy ponownym profilowaniu, w związku z zakończeniem działań IPD bez efektu zatrudnieniowego i uzasadniona była koniecznością wsparcia bezrobotnego. W wyniku zmiany profilu, 4 osoby podjęły zatrudnienie;

- w 4 przypadkach zmieniono profil z II na III, z czego jedna zmiana nastąpiła na wniosek bezrobotnego, zainteresowanego podjęciem skierowanego do bezrobotnych z ustalonym III profilem szkolenia organizowanego przez inny podmiot w ramach projektu UE Akademia Aktywności oraz trzy z inicjatywy PUP, w tym jedna w trakcie realizacji IPD z uwagi na zmianę sytuacji osobistej powodującą brak gotowości do podjęcia zatrudnienia oraz dwie zmiany profilu przy ponownym profilowaniu, w związku z zakończeniem działań IPD bez efektu zatrudnieniowego (bezrobotny wykazywał bierną postawę wobec działań aktywizacyjnych ze strony PUP, wskazując, że jedynym powodem rejestracji jest uzyskanie ubezpieczenia zdrowotnego);
- w 3 przypadkach zmieniono profil z III na II, z czego dwie zmiany nastąpiły na wniosek bezrobotnych z uwagi na zainteresowanie formami wsparcia oraz jedna z inicjatywy PUP przy ponownym profilowaniu, w związku z zakończeniem działań IPD bez efektu zatrudnieniowego (zmiana postawy bezrobotnego wobec działań aktywizujących).

(Dowód: akta kontroli str. 627-688, 767-769)

9. W badanym okresie Urząd uwzględnił 27, spośród 28 wniosków o zmianę ustalonego profilu pomocy³⁹, odnotowano 28 wniosków bezrobotnych z których Urząd uwzględnił 27.

W badanej próbie dokumentacji 81 bezrobotnych, 8 osób wnioskowało o zmianę profilu w trakcie realizacji IPD (w tym: 2 osoby z profilu II na III, 4 z profilu I na II oraz 2 z profilu III na II), z czego PUP uwzględnił siedem wniosków. Wnioski o zmianę profilu na II uzasadnione były zmianą postawy bezrobotnego wobec działań aktywizacyjnych PUP i zainteresowaniem formami wsparcia – pięciu spośród sześciu wnioskujących o taką zmianę profilu znalazło samodzielnie pracodawców, którzy chcieli przyjąć ich na staż, zatrudnić w ramach prac interwencyjnych, bądź w ramach refundacji kosztów doposażenia stanowiska pracy; jeden bezrobotny wnioskował o zmianę profilu z zamiarem ubiegania się o dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej.

Wnioski o zmianę profilu na III bezrobotni uzasadniali:

- zamiarem podjęcia szkolenia organizowanego przez inny podmiot niż PUP w ramach projektu UE Akademia Aktywności (1 wniosek),
- chęcią posiadania ciągłości ubezpieczenia zdrowotnego przy utrudnionej możliwości podjęcia pracy oferowanej przez PUP, z uwagi na pomoc w prowadzeniu nowo rozpoczętej działalności gospodarczej przez członka rodziny bezrobotnego (1 wniosek) – w tym przypadku PUP nie uwzględnił wniosku bezrobotnego uzasadniając to niezgodnością roszczenia bezrobotnego z przepisami prawa.

(Dowód: akta kontroli str. 627-688)

10. Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora PUP, kwestionariusz do profilowania pomocy jest dobrym narzędziem służącym do zakwalifikowania osoby bezrobotnej do jednego z trzech profili i zdiagnozowania jej oczekiwań wobec PUP. Jednocześnie ustalenie profilu pomocy, zdaniem Dyrektora PUP, w niewielkim stopniu wpłynęło na jakość i skuteczność świadczenia pomocy. Profilowanie pozwala ustalić stan i oczekiwania bezrobotnego na dzień profilowania i pewien

³⁹ W tym: trzy w 2014 r., pięć w 2015 r., oraz po 10 w latach 2016 i 2017.

najbliższy okres po profilowaniu. Ten stan może szybko ulec zmianie z uwagi na sytuację rodzinną, osobistą osoby profilowanej, jak i oczekiwania pracodawcy. Podstawą dobrej i skutecznej pomocy jest przede wszystkim szybka reakcja na zmieniającą się sytuację na lokalnym rynku pracy, sytuację bezrobotnego oraz dostępność form pomocy oferowanych przez PUP. Analiza tych czynników następuje każdorazowo w przypadku kontaktu z klientem. Ponadto elastyczność w ustalaniu profilu pomocy, wynikająca z kierowania się potrzebami klienta, zmiany profilu w zależności od okoliczności, rodzi wątpliwość co do zasadności profilowania pomocy.

Profilowanie pozwoliło wyodrębnić osoby, które nie chcą być aktywizowane zawodowo (profil III) i oczekują od PUP jedynie pokrycia składki na ubezpieczenie zdrowotne. W ocenie Dyrektora PUP, czynność profilowania nie wspomaga należycie pracy doradcy klienta w efektywnym zaktywizowaniu osób, częściowo utrudnia pracę, zajmuje czas poprzez dokonywanie dodatkowych czynności biurokratycznych związanych z ponownym ustaleniem profilu wobec zmiany sytuacji osoby bezrobotnej.

Problemy związane z profilowaniem pomocy dotyczyły głównie niezrozumienia pytań przez bezrobotnych i konieczności dodatkowych wyjaśnień oraz dopasowywania odpowiedzi bezrobotnych przez doradców klienta, a także trudności w dopasowaniu profilu do oczekiwań bezrobotnych (przykładowo osoby deklarowały zainteresowanie formami pomocy, a nie były zainteresowane ofertami pracy; nie chciały otrzymywać ofert pracy, ale były zainteresowane dotacją na rozpoczęcie działalności gospodarczej).

Zdaniem Dyrektora PUP, zmiany dotyczące profilowania pomocy bezrobotnym powinny, dotyczyć:

- wypełniania kwestionariusza bezpośrednio przez bezrobotnego, tak aby miał czas zastanowić się nad odpowiedziami,
- sformułowania pytań w taki sposób, aby doradca klienta nie musiał interpretować odpowiedzi bezrobotnego, aby dopasować ją do katalogu sugerowanych odpowiedzi,
- przypisania do profilu III pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego,
- zmiany ustalonego profilu bez ponownego zadawania tych samych pytań, tylko na podstawie rozmowy z doradcą klienta i uzasadnienia złożonego przez bezrobotnego,
- zastosowanie metody dokonania wielokrotnego wyboru przy odpowiedziach na niektóre pytania.

(Dowód: akta kontroli str. 1080-1111)

11. W okresie badanym, PUP opracował łącznie 8.639 indywidualnych planów działania (IPD), w tym: 2.332 w 2014 r.; 2.150 w 2015 r.; 2.216 w 2016 r. i 1.941 w 2017 r.⁴⁰

(Dowód: akta kontroli str. 321-548, 767-769)

W badanej próbie dokumentacji 81 bezrobotnych, zgodnie z wymogami art. 34a ust. 1 i 2 ustawy o promocji zatrudnienia, dla wszystkich osób ustalone zostały IPD. Zbadane IPD zostały ustalone przed upływem określonego w art. 34a ust. 3 ww. ustawy terminu 60 dni od dnia określenia profilu oraz zawierały wszystkie elementy określone w art. 34a ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia, w szczególności:

- działania możliwe do zastosowania przez PUP w ramach pomocy określonej w ustawie,
- działania planowane do samodzielnej realizacji przez bezrobotnego lub poszukującego pracy w celu poszukiwania pracy,

⁴⁰ Dane wykazane przez PUP. Ze sprawozdań o rynku pracy MPIPS-01 wynika liczba realizowanych IPD na koniec 2014, 2015, 2016 i 2017 r., która wynosiła odpowiednio: 2.656, 2.786, 2.319, 2.163.

- planowane terminy realizacji poszczególnych działań,
- formy, planowaną liczbę i terminy kontaktów z doradcą klienta lub innym pracownikiem urzędu pracy,
- termin i warunki zakończenia realizacji indywidualnego planu działania.

Ustalając działania w ramach wszystkich badanych IPD, PUP indywidualizował je poprzez dopasowywanie formy pomocy do potrzeb bezrobotnych, kwalifikacji i kompetencji oraz uwzględniając formy wsparcia, którymi bezrobotni byli zainteresowani.

Ustalając IPD dla bezrobotnych z III profilem PUP uwzględniał w nich działania zmierzające do zaktywizowania zawodowego. Oprócz przedstawiania ofert pracy oraz monitorowania wyników samodzielnego poszukiwania pracy, doradcy klienta udzielali indywidualnych porad i instrukcji w zakresie sporządzania dokumentów aplikacyjnych, prowadzili z bezrobotnymi analizy ich barier w kontaktach z pracodawcami oraz informowali ich i kierowali do realizatorów projektów unijnych.

(Dowód: akta kontroli str. 627-688, 1135-1136)

Zdaniem Dyrektora PUP, problemem bezrobotnych z III profilem często jest niechęć do podjęcia zatrudnienia, nawet przy zastosowaniu działań aktywizacyjnych przez Urząd. Osoby te często rejestrują się w PUP tylko dla uzyskania ubezpieczenia zdrowotnego. W związku z tym ewentualne rozszerzenie katalogu działań, które mogą być zastosowane wobec tych bezrobotnych nie będzie rozwiązywało tego problemu. Potrzebne byłoby zatem systemowe ograniczenie bądź wyeliminowanie możliwości rejestrowania się przez bezrobotnych tylko i wyłącznie dla uzyskania ubezpieczenia zdrowotnego.

(Dowód: akta kontroli str. 1133-1134)

Podczas realizacji IPD, PUP na bieżąco reagował na zainteresowanie bezrobotnych innymi formami wsparcia. I tak, w trakcie realizacji IPD zmienił – na wniosek bezrobotnych – profil na taki, który umożliwiał im skorzystanie z wybranej formy wsparcia.

(Dowód: akta kontroli str. 627-688)

Z ankiety przeprowadzonej na potrzeby kontroli wśród 50 osób bezrobotnych wynika, że pięciu ankietowanym PUP odmówił uczestnictwa w formie aktywizacji, o którą wnioskowali (10 przypadków). Odmowy dotyczyły: stażu (3 odpowiedzi), prac interwencyjnych (3), szkolenia (2) oraz robót publicznych i bonu stażowego (po 1). Jak wyjaśnił Dyrektor PUP, głównymi przyczynami odmowy przez PUP uczestnictwa w formie aktywizacji było m.in. niespełnienie przez bezrobotnych warunków ustawowych, wymagań pracodawców bądź warunków określonych w realizowanym programie na rzecz bezrobotnych (unijnym lub z rezerwy FP).

(Dowód: akta kontroli str. 824-829, 1133-1134)

We wszystkich zbadanych IPD, w okresie ich realizacji, zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie profilowania, PUP kontaktował się z bezrobotnym, co najmniej raz na 60 dni, w celu monitorowania sytuacji i postępów w realizacji działań przewidzianych dla bezrobotnego. W większości przypadków kontakt ten był realizowany w formie wizyt bezrobotnych w PUP, tylko w 1 badanym przypadku odnotowano w wyznaczonym terminie potwierdzenie odbycia z bezrobotnym rozmowy telefonicznej. Wizyty w PUP i spotkania z doradcą klienta potwierdzone były podpisami bezrobotnych w kartach rejestracyjnych.

Przedmiotem rozmów pracownika PUP z bezrobotnym, w zależności od ustalonego dla niego profilu pomocy i działań do realizacji w ramach IPD, w szczególności było:

- udzielanie indywidualnej informacji zawodowej, w tym analiza umiejętności, predyspozycji i problemów zawodowych przeprowadzenie testów predyspozycji i preferencji zawodowych pod konkretną formę aktywizacji,

- udzielanie informacji o aktualnych ofertach pracy, analiza ofert znajdujących się w dyspozycji PUP oraz centralnej bazie ofert pracy, kierowanie na „gieldy pracy”,
- pomoc w sporządzaniu dokumentów aplikacyjnych oraz wniosków o udzielenie danej formy wsparcia przez PUP,
- motywowanie do aktywności w samodzielnym poszukiwaniu pracy oraz monitorowanie efektów działań bezrobotnego,
- przedstawianie propozycji pracy oraz kierowanie do potencjalnych pracodawców,
- monitorowanie wyników rozmów z potencjalnymi pracodawcami, do których bezrobotny był skierowany,
- informowanie o formach wsparcia udzielanych przez PUP,
- informowanie o szkoleniach, kursach organizowanych przez inne podmioty niż PUP oraz kierowanie do nich,
- analiza barier utrudniających poszukiwanie pracy/ podjęcie zatrudnienia.

PUP nadzorował prawidłowość realizacji umowy w ramach bonu stażowego oraz dofinansowania wynagrodzenia bezrobotnego powyżej 50 r.ż. z zachowaniem terminu i zasad określonych w § 8 ust. 3 rozporządzenia w sprawie profilowania. W wyniku osobistych lub telefonicznych kontaktów z pracodawcami pracownicy merytoryczni PUP pozyskiwali informacje o postępach realizacji działań przewidzianych dla skierowanego bezrobotnego. W przypadku uwag zgłaszanych przez pracodawców, pracownik merytoryczny PUP przyjmował pisemne informacje od pracodawcy i ustalał dalsze postępowanie z Dyrektorem Urzędu lub Kierownikiem CAZ.

Wszystkie zbadane IPD realizowane były przez okres zgodny z określonym dla danego profilu pomocy⁴¹.

W 20 spośród 88 badanych przypadków⁴², nie udało się pomimo upływu okresu realizacji IPD doprowadzić bezrobotnych do podjęcia pracy⁴³. W przypadku 19 osób PUP ustalił ponownie profil pomocy i na jego podstawie określił nowy IPD, a w jednym przypadku bezrobotny nie zgłosił się w wyznaczonym terminie na ponowne profilowanie pomocy, w związku z czym utracił status bezrobotnego. We wszystkich 19 przypadkach nowe IPD⁴⁴ różniły się od poprzednich. Doradcy klienta starali się zaproponować nową ścieżkę aktywizacji, nowe działania bądź zintensyfikować działania dotychczas podejmowane. W 7 przypadkach zmiany wprowadzone w nowym IPD wynikały ze zmiany profilu z I na II (zaplanowano nowe działania uwzględniające formy wsparcia), a dla 10 bezrobotnych z profilem III starano się zaplanować nowe działania bądź zintensyfikować działania o podobnym charakterze, jak stosowane w poprzednim IPD.

W badanej próbie wystąpił jeden przypadek, w którym w trakcie realizacji działań IPD nastąpiła zmiana sytuacji bezrobotnego dotycząca ograniczenia gotowości do podjęcia pracy w związku z opieką nad członkiem rodziny. Stosownie do przepisu § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie profilowania, PUP uznał ww. sytuację za uzasadniającą ustalenie nowego profilu pomocy z II na III.

(Dowód: akta kontroli str. 627-688, 1135-1136)

Jak wyjaśnił Dyrektor PUP, problemy z aktywizacją zawodową tej grupy bezrobotnych wynikają m.in. z:

⁴¹ Zgodnie § 7 rozporządzenia w sprawie profilowania, pomoc przewidziana w ramach profilu pomocy jest realizowana przez PUP na podstawie przygotowanego z bezrobotnym indywidualnego planu działania, w okresie nie dłuższym niż: 180 dni dla profilu pomocy I, 540 dni dla profilu pomocy II, 720 dni dla profilu pomocy III.

⁴² Zbadano dokumentację 81 bezrobotnych. W przypadku 5 osób zbadano więcej niż jedną rejestrację, profilowanie i ustalenie IPD.

⁴³ W tym: 9 z profilem I oraz 11 z profilem III

⁴⁴ Na podstawie § 9 ust. 3 rozporządzenia w sprawie profilowania.

- ich trudnej sytuacji na lokalnym rynku pracy (są to bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych i doświadczenia zawodowego, z wykształceniem podstawowym, w wieku powyżej 50 r.ż.),
- z braku możliwości zastosowania innych działań aktywizacyjnych niż zaplanowane w starym IPD (na terenie powiatu poddębickiego nie jest realizowany Program Aktywizacja i Integracja – PAI),
- z niechęci bezrobotnych do podjęcia zatrudnienia (większość bezrobotnych z profilem III rejestrowało się w PUP dla posiadania ubezpieczenia zdrowotnego i wykazywało bierną postawę wobec poszukiwania pracy oraz propozycji działań aktywizacyjnych ze strony PUP).

(Dowód: akta kontroli str.1087-1094, 1135-1136)

Spośród 88 badanych przypadków, w 69 przerwano realizację IPD w związku z utratą statusu bezrobotnego. W 50 przypadkach bezrobotni podjęli zatrudnienie w związku z prowadzoną przez PUP aktywizacją w ramach IPD, w tym w wyniku:

- bonu na zasiedlenie (10 przypadków),
- podjęcia pracy po odbyciu stażu (14 przypadków),
- dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej (11 przypadków),
- przyznania dofinansowania wynagrodzenia bezrobotnego powyżej 50 r.ż. (10 przypadków),
- refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy (3 przypadki),
- podjęciem pracy interwencyjnej (2 przypadki).

W pozostałych przypadkach działania IPD przerwano w związku z utratą statusu bezrobotnego w wyniku:

- podjęcia zatrudnienia/ rozpoczęcie działalności gospodarczej nie związanych z działaniami aktywizacyjnymi PUP (12 przypadków),
- odmowy przez bezrobotnego podjęcia zatrudnienia po odbyciu stażu (1 przypadek),
- wyrejestrowania na wniosek bezrobotnego (3 przypadki),
- niestawiennictwa w PUP w wyznaczonym terminie (2 przypadki),
- podjęcia szkolenia organizowanego przez inny podmiot niż PUP (1 przypadek).

(Dowód: akta kontroli str. 627-688)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że nadzorując prawidłowość realizacji umów zawartych w ramach bonu stażowego oraz dofinansowania wynagrodzenia bezrobotnego powyżej 50 r.ż., PUP dokumentował podjęte czynności tylko w przypadku uwag zgłaszanych przez pracodawców, natomiast w przypadku braku problemów z realizacją działań, PUP nie odnotowywał przeprowadzanych rozmów osobistych lub telefonicznych.

NIK podziela stanowisko Dyrektora PUP, że rozporządzenie w sprawie profilowania nie określa obowiązku dokumentowania kontaktów PUP z pracodawcami, niemniej jednak, zdaniem NIK, taka adnotacja stanowiłaby potwierdzenie spełnienia przez PUP obowiązku nałożonego na Urząd przepisem § 8 ust. 3 tego rozporządzenia (tzw. ślad rewizyjny z przeprowadzonych czynności sprawdzających PUP) zwłaszcza, że system Syriusz umożliwia odnotowywanie kontaktu z pracodawcą.

(Dowód: akta kontroli str. 627-688, 1135-1136)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Prawdliwość udzielania wsparcia bezrobotnym w ramach działań określonych w indywidualnych planach działania

Opis stanu faktycznego

1. W badanej próbie dokumentacji 81 bezrobotnych, wszystkie formy aktywizacyjne zastosowane w stosunku do zbadanych bezrobotnych były zgodne z ustalonym dla nich profilem pomocy⁴⁵. Skorzystali oni z następujących form pomocy:

- bonu na zasiedlenie dla bezrobotnego do 30 r.ż. (10 osób),
- bonu stażowego dla bezrobotnego do 30 r.ż. (10 osób),
- dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej (11 osób),
- dofinansowania wynagrodzenia bezrobotnego powyżej 50 r.ż. (10 osób),
- stażu (5 osób),
- prac interwencyjnych (2 osoby),
- refundacji kosztów doposażenia stanowiska pracy (3 osoby).

(Dowód: akta kontroli str. 627-688)

2. Analiza prawidłowości stosowania czterech wybranych form aktywizacji (bon stażowy, bon na zasiedlenie, dotacja na podjęcie działalności gospodarczej oraz dofinansowanie wynagrodzenia za zatrudnienie skierowanego bezrobotnego, który ukończył 50 rok życia) wykazała, że we wszystkich badanych przypadkach realizowane były zgodnie z obowiązującymi przepisami⁴⁶ i uregulowaniami wewnętrznymi. Każdorazowo PUP badał spełnienie przesłanek podmiotowych i przedmiotowych, przestrzegał również przepisów dotyczących obowiązkowych zapisów warunków umów, długości okresu zatrudnienia/prowadzenia działalności gospodarczej podczas aktywizacji oraz po jej ukończeniu, długości przyznania dofinansowania i innych warunków wymaganych w przepisach dotyczących poszczególnych form aktywizacji. Zbadana dokumentacja zawierała wszystkie elementy wymagane przepisami dotyczącymi poszczególnych form aktywizacji, tj. odpowiednie wnioski bezrobotnych o udzielenie danej formy wsparcia, wymagane oświadczenia bezrobotnych i pracodawców, umowy między PUP a bezrobotnymi oraz między PUP a pracodawcami, a także zaświadczenia o podjęciu zatrudnienia (w przypadku bonu na zasiedlenie), programy staży, wymagane listy obecności bezrobotnych korzystających z danej formy wsparcia, zaświadczenia o pomocy de minimis przyznanej pracodawcy.

(Dowód: akta kontroli str. 627-688)

3. Obowiązujące w PUP (do 17 lutego 2015 r.) wewnętrzne procedury realizacji poszczególnych form pomocy oferowanych bezrobotnym opracowane były tylko dla wybranych usług i instrumentów rynku pracy. Dotyczyły one:

- refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego;
- dotacji na podjęcie działalności gospodarczej;
- refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy osoby niepełnosprawnej oraz form zabezpieczenia zwrotu otrzymanych środków (dotyczy form wsparcia finansowanych ze środków PFRON).

Ponadto w badanym okresie powołano komisję do spraw opiniowania wniosków o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz zrefundowania

⁴⁵ zgodnie z art. 33 ust. 2c ustawy o promocji zatrudnienia.

⁴⁶ W przypadku bonu stażowego – art. 66i oraz odpowiednio art. 53 ust. 1 i ust. 4-8 oraz art. 61a ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia (dla bezrobotnych do 30 roku życia); bonu na zasiedlenie – art. 66n ustawy o promocji zatrudnienia (dla bezrobotnych do 30 roku życia); dotacji na podjęcie działalności gospodarczej – art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia oraz w rozporządzeniach MPiPS z 23 kwietnia 2012 r. i 14 lipca 2017 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej; dofinansowania wynagrodzenia za zatrudnienie skierowanego bezrobotnego, który ukończył 50 rok życia (przysługującego pracodawcy lub przedsiębiorcy) – art. 60 d ustawy o promocji zatrudnienia.

kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy⁴⁷ oraz komisję do spraw opiniowania wniosków o finansowanie kosztów kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawcy⁴⁸.

(Dowód: akta kontroli str. 770-787, 1080-1111)

W badanym okresie PUP prowadził monitoring i ocenę systemu kontroli zarządczej na podstawie obowiązujących wewnętrznych zasad⁴⁹.

(Dowód: akta kontroli str. 788-790, 791-793, 1080-1111)

4. W umowach o przyznanie środków finansowych na rozpoczęcie działalności gospodarczej PUP stosował formy zabezpieczenia prawidłowego wykorzystania tych środków przewidziane w rozporządzeniu w sprawie przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej⁵⁰.

W badanej próbie 11 umów o przyznanie dotacji na działalność gospodarczą zastosowano: poręczenie dwóch osób fizycznych (w 10 przypadkach) oraz blokadę środków zgromadzonych na rachunku bankowym (w 1 przypadku).

Umowy dotyczące pozostałych, objętych badaną próbą, form aktywizacji zawierały zapisy zobowiązujące bezrobotnych do prawidłowej realizacji warunków umowy⁵¹ oraz określały zasady zwrotu przyznanych środków w ramach udzielonej formy aktywizacji w przypadku niewypełnienia warunków umowy.

(Dowód: akta kontroli str. 627-688, 689-765)

5. Analiza dokumentacji osób bezrobotnych, którym udzielono jednej z badanych form aktywizacji⁵² wykazała, że PUP w prawidłowy sposób wykorzystywał swoje uprawnienia w zakresie nadzoru nad prawidłowym przebiegiem umów. Wprowadzone w umowach zapisy zobowiązujące osobę bezrobotną objętą daną formą wsparcia do spełniania warunków w niej określonych w celu prawidłowej realizacji i prawidłowego rozliczenia, umożliwiały PUP bieżący nadzór nad przebiegiem realizacji umowy. Sprawowany nadzór dokumentowano m.in. w postaci zamieszczanych w dokumentacji osób bezrobotnych:

- umów potwierdzających zatrudnienie bezrobotnego wraz z dokumentacją potwierdzającą odprowadzanie składek do ZUS (przy bonie na zasiedlenie);
- miesięcznych list obecności stażystów, sprawozdań z przebiegu stażu, umów potwierdzających zatrudnienie skierowanego bezrobotnego po odbyciu stażu na czas, do którego organizator stażu był zobowiązany umową (przy bonie stażowym⁵³);
- potwierdzenia weryfikacji przez PUP wydatkowania przyznanych środków⁵⁴ oraz zachowania określonych w umowie terminów rozpoczęcia działalności i okresu jej utrzymania⁵⁵, a także protokołów z przeprowadzonych wizyt monitorujących w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej (dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej);
- kopii miesięcznych list płac, list obecności, zaświadczeń ZUS potwierdzających zatrudnienie (dofinansowanie wynagrodzeń dla bezrobotnych powyżej 50 r.ż.).

⁴⁷ Komisja powołana Zarządzeniem nr 3/2015 Dyrektora PUP z dn. 17.02.2015 r.

⁴⁸ Komisja powołana Zarządzeniem nr 2/2016 Dyrektora PUP z dn. 11.01.2016 r.

⁴⁹ Zasady kontroli zarządczej wprowadzone Zarządzeniem Nr 2/11 Dyrektora PUP z dnia 1 marca 2011 r.

⁵⁰ Odpowiednio: § 10 rozporządzenia z dnia 23 kwietnia 2012 r. (Dz. U. z 2015 r., poz. 1041) oraz § 10 rozporządzenia z dnia 14 lipca 2017 r. (Dz. U. z 2017 r., poz. 1380).

⁵¹ W celu prawidłowego rozliczenia umowy, bezrobotny objęty formą wsparcia zobowiązany był m.in. do dostarczenia we wskazanym terminie określonej dokumentacji związanej z korzystaniem z formy aktywizacji oraz z podjęciem zatrudnienia.

⁵² Dotyczy: bonu na zasiedlenie, bonu stażowego, dotacji na podjęcie działalności gospodarczej oraz dofinansowania wynagrodzenia dla bezrobotnych powyżej 50 r.ż.

⁵³ Przy bonie stażowym nadzór obejmował prawidłową realizację umowy zarówno przez skierowanego bezrobotnego, jak i przez pracodawcę-organizatora stażu.

⁵⁴ Na podstawie przedstawianych faktur i rachunków.

⁵⁵ Bezrobotny który uzyskał tę formę wsparcia zobowiązany był do składania raz na 3 miesiące oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej, a po upływie tego okresu – zaświadczeń z Urzędu Skarbowego i ZUS potwierdzających prowadzenie działalności gospodarczej.

Po zakończeniu refundacji⁵⁶ bezrobotny zobowiązany był do dostarczenia umowy o pracę, a pracodawca składał do PUP miesięczne oświadczenia o utrzymywaniu stanowiska pracy⁵⁷.

(Dowód: akta kontroli str. 627-688, 1112-1115)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W obowiązujących w PUP do dnia 16 lutego 2015 r. zasadach przyznawania bezrobotnemu dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej⁵⁸ Urząd zawarł dodatkowe wymogi otrzymania dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej, zaostrzające warunki wynikające z ustawy o promocji zatrudnienia i rozporządzenia w sprawie przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej⁵⁹. Dotyczyły one w szczególności:

- kryteriów premiowania wniosków – w przypadku dużej ilości wniosków i ograniczonej wysokości środków, PUP przewidywał premiowanie wniosków, w których:
 - Urząd jest właściwy ze względu na miejsce zarejestrowania osób bezrobotnych,
 - zakłada się prowadzenie działalności gospodarczej na terenie powiatu poddębickiego,
 - założono rozpoczęcie prowadzenia działalności produkcyjnej i usługowej;
- obowiązku rozpoczęcia działalności w terminie 1 miesiąca od dnia zawarcia z PUP umowy dotacji,
- ograniczenia katalogu wydatków możliwych do sfinansowania środkami z dotacji poprzez wprowadzenie nieprzewidzianych ww. przepisami limitów: 10% wnioskowanej kwoty dofinansowania na pokrycie kosztów pozyskania lokalu (w tym czynszu).

Jak wynika z wyjaśnień Dyrektora PUP, unormowania te zostały wprowadzone z uwagi na wynikającą z ustawy o finansach publicznych⁶⁰ konieczność wydatkowania środków publicznych w sposób celowy i oszczędny oraz z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów, a z uwagi na wystarczające określenie zasad działania w obowiązujących przepisach, zostały uchylone z dniem 17 lutego 2015 r.

(Dowód: akta kontroli str. 770-787, 1080-1111, 1137)

Dodatkowe wymogi do otrzymania dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej, zaostrzające warunki wynikające z ustawy o promocji zatrudnienia i przepisów wykonawczych, przez co z nimi niezgodne, w ocenie NIK, były nieuprawnione z uwagi na brak w przepisach delegacji dla dyrektora PUP do ich wprowadzania.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Skuteczność wybranych form pomocy bezrobotnym

Opis stanu
faktycznego

1. Spośród 81 osób, w 39 przypadkach⁶¹ zastosowane przez PUP wobec bezrobotnych działania aktywizacyjne skutkowały podjęciem przez nich zatrudnienia lub działalności gospodarczej. I tak, osoby te podjęły zatrudnienie w wyniku:

⁵⁶ Przy dofinansowaniu wynagrodzeń dla bezrobotnych powyżej 50 r.ż. nadzór obejmował prawidłową realizację umowy zarówno przez skierowanego bezrobotnego, jak i przez pracodawcę.

⁵⁷ Zgodnie z treścią umów, pracodawcy byli zobowiązani, po zakończeniu okresu refundacji, do zatrudnienia skierowanego bezrobotnego przez co najmniej 6 miesięcy.

⁵⁸ Wprowadzonym Zarządzeniem nr 2/13 Dyrektora PUP z dnia 1 lutego 2013 r.

⁵⁹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1041 ze zm.

⁶⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077).

⁶¹ Wyłącznie osoby z ustalonym II profilem pomocy.

- przyznania bonu na zasiedlenie (10 osób),
- przyznania bonu stażowego (9 osób),
- dofinansowania wynagrodzenia dla bezrobotnego powyżej 50 r.ż. (10 osób),
- przyjęcia pracy po odbyciu stażu (5 osób),
- refundacji kosztów doposażenia stanowiska pracy (3 osoby),
- prac interwencyjnych (2 osoby),

zaś 11 bezrobotnych rozpoczęło działalność gospodarczą.

Ponadto w badanej próbie:

- jedna osoba, po odbyciu stażu w ramach bonu stażowego, została zatrudniona w związku z przyznaną pracodawcy refundacją kosztów doposażenia stanowiska pracy,
- dwie osoby skorzystały w okresie badanym z dwóch form aktywizacji: jedna z bonu stażowego w 2015 r. oraz z dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej w 2017 r., a druga z bonu stażowego w 2016 r. oraz z prac interwencyjnych w 2017 r.; w wyniku tych form obie podjęły zatrudnienie/działalność gospodarczą,
- jedna osoba po odbyciu stażu odmówiła podjęcia zatrudnienia i utraciła status bezrobotnego,
- jedna osoba zobowiązana była do zwrotu dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej w związku z niewywiązaniem się z warunków umowy (podjęciem dodatkowego zatrudnienia w okresie aktywizacji).

W badanej próbie bezrobotnych z I i III profilem pomocy, żadna z osób nie podjęła zatrudnienia lub rozpoczęła działalności w wyniku działań aktywizacyjnych zleconych przez PUP.

(Dowód: akta kontroli str. 627-688)

2. Analiza trwałości zatrudnienia badanych form aktywizacji udzielonych w wybranej próbie osób bezrobotnych wykazała, że:

- a) spośród 10 osób, które korzystały z bonu na zasiedlenie, 6 osób pozostawało w zatrudnieniu po zakończeniu okresu aktywizacji (pięć osób do roku, a jedna ponad dwa lata - najdłuższy okres zatrudnienia wynosił ponad dwa lata⁶²). Jedna z osób została zobowiązana do zwrotu części kwoty bonu z powodu niewywiązania się z warunków umowy, a kolejna w ciągu miesiąca od zakończenia okresu aktywizacji została ponownie zarejestrowana w PUP. W przypadku dwóch pozostałych osób, okres aktywizacji nie zakończył się;
- b) spośród 10 osób korzystających z bonu stażowego, 7 osób pozostawało w zatrudnieniu po zakończeniu okresu aktywizacji (dwie do roku, a pięć ponad rok - najdłuższy okres zatrudnienia trwał do dnia badania i wynosił ponad 2 lata (981 dni). Jedna z osób w ciągu miesiąca ponownie zarejestrowała się w PUP, zaś w przypadku kolejnej, po odbyciu stażu pracodawca zrezygnował z realizacji umowy, po czym zatrudnił tego pracownika po otrzymaniu refundacji kosztów doposażenia jego stanowiska pracy. W przypadku jednej z osób okres aktywizacji nie zakończył się;
- c) spośród 11 osób korzystających z dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej, siedem po upływie okresu aktywizacji prowadziło działalność gospodarczą (trzy osoby ponad rok, dwie do roku, a dwie kolejne do 3 miesięcy⁶³). Najkrótszy okres prowadzenia działalności gospodarczej, po zakończeniu okresu aktywizacji, wynosił 31 dni, zaś najdłuższy – 377 dni. Jedna osoba została zobowiązana do zwrotu otrzymanej dotacji w związku z niespełnieniem warunków umowy (w ciągu 12 miesięcy podjęła dodatkowe zatrudnienie), a w przypadku trzech osób okres aktywizacji nie zakończył się.

⁶² 1044 dni i trwał nadal.

⁶³ Obie po tym czasie ją zakończyły, a jedna z nich ponownie zarejestrowała się w PUP.

Na dzień kontroli, sześć podmiotów gospodarczych było aktywnych w CEIDG, w tym trzy będące w trakcie aktywizacji. Dwie osoby zawiesiły działalność gospodarczą, a dwie kolejne ją zakończyły i zostały wykreślone z CEIDG;

- d) spośród 10 osób korzystających z dofinansowania wynagrodzenia dla bezrobotnego powyżej 50 r.ż., po zakończeniu okresu aktywizacji, dwie pozostawały w zatrudnieniu do 3 miesięcy (nadal pozostają), a jedna ponownie zarejestrowała się w PUP. W przypadku siedmiu osób okres aktywizacji nie zakończył się. W jednym przypadku bezrobotny pozostawał w zatrudnieniu tylko przez okres korzystania z ww. formy wsparcia, zaś najdłuższy okres zatrudnienia wynosi 85 dni i trwał nadal do dnia badania.

Pozostałe formy aktywizacyjne zastosowane wobec badanych bezrobotnych na dzień badania były w trakcie realizacji.

(Dowód: akta kontroli str. 627-688)

3. Bezrobotni, którzy podjęli zatrudnienie bądź rozpoczęli działalność gospodarczą w wyniku działań aktywizacyjnych zastosowanych przez PUP, pozostawali w rejestrze od 6 do 434 dni po ustaleniu profilu pomocy. Przed datą ustalenia profilu pomocy osoby te były zarejestrowane w PUP, jako bezrobotne, maksymalnie przez 14 dni (co do zasady profilowanie pomocy odbywało się tego samego dnia co rejestracja). W odniesieniu 15 bezrobotnych zarejestrowanych przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia, okres pozostawania w rejestrze do dnia ustalenia profilu wynosił od 96 do 382 dni.

(Dowód: akta kontroli str. 627-688)

4. Spośród sfinansowanych w badanym okresie przez PUP form aktywizacji (łącznie 2.487 pozycji) najliczniej stosowane były: staże (55%), prace interwencyjne (9,9%), roboty publiczne (9,2%) i dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej (8%). I tak, bezrobotnych skierowano na 1.369 staży, 247 osoby podjęły prace interwencyjne, a 230 roboty publiczne oraz udzielono 199 dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej.

Spośród innych, niż podstawowe form aktywizacji⁶⁴, w okresie badanym PUP udzielił: 50 bonów stażowych, 28 bonów zatrudnieniowych, 18 bonów na zasiedlenie, 14 dofinansowań wynagrodzenia dla bezrobotnych powyżej 50 r.ż. oraz 13 bonów szkoleniowych.

(Dowód: akta kontroli str. 90-99, 807, 1116-1132)

5. W badanym okresie Urząd monitorował poziom wskaźników efektywności zatrudnieniowej⁶⁵ i kosztowej⁶⁶ stosowanych form aktywizacji.

Z ich analizy wynika, że we wszystkich latach, spośród podstawowych form aktywizacji, najefektywniejszymi były dotacje na działalność gospodarczą⁶⁷, prace interwencyjne⁶⁸ oraz szkolenia⁶⁹. W latach 2014-2017 spośród łącznej liczby osób, które ukończyły daną formę aktywizacji, zatrudnienie znalazło 94,1% beneficjentów dotacji na działalność, 91,9% uczestników prac interwencyjnych oraz 86,5% uczestników szkoleń. Wprawdzie spośród 1.107 osób, które w latach 2014-2017 ukończyły staż, zatrudnienie znalazło 74,6%, to wskaźnik efektywności

⁶⁴ Wprowadzonych ustawą o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia.

⁶⁵ Wyliczone automatycznie przez system Syriusz, w sposób określony w objaśnieniach MRPIPS do załącznika nr 6 do sprawozdania MPIPS – 01.

⁶⁶ Wyliczone jako iloraz wydatków poniesionych na poszczególne formy aktywizacji i liczby osób, które po zakończeniu udziału w danej formie znalazły pracę.

⁶⁷ Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej dla dotacji wynosił odpowiednio: 93,7% w 2014 r., 97,3% w 2015 r., 87,7% w 2016 r. i 97,8% w 2017 r.

⁶⁸ Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej dla prac interwencyjnych wynosił odpowiednio: 82,1% w 2014 r., 70% w 2015 r., 98% w 2016 r. i 98,4% w 2017 r.

⁶⁹ Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej dla szkoleń wynosił odpowiednio: 77,1% w 2014 r., 100% w 2015 r., 100% w 2016 r. i 80% w 2017 r.

zatrudnieniowej szkoleń systematycznie rósł i wynosił odpowiednio: 63,6% w 2014 r., 71,5% w 2015 r., 78,5% w 2016 r. i 85,1% w 2017 r.

Najwyższy wskaźnik efektywności kosztowej za cały badany okres (25.175,73 zł)⁷⁰, posiadała refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy. Jednocześnie, spośród osób, które skorzystały z tej formy, zatrudnienie znalazło 81,4%.

Dotacje na działalność gospodarczą, będące najefektywniejszą formą aktywizacji, były jednocześnie jednymi z kosztowniejszych. Wskaźnik efektywności kosztowej dla dotacji na działalność gospodarczą wynosił odpowiednio: 15.351,30 zł w 2014 r., 11.194 zł w 2015 r., 14.906,80 zł w 2016 r. i 20.183,30 zł w 2017 r.

Spośród innych niż podstawowe formy aktywizacyjne, wysoką efektywność zatrudnieniową (odpowiednio 94,7% i 93,3%) posiadały również bony: szkoleniowy i stażowy, a najmniej efektywne (88,8%) były bony zatrudnieniowe. Najkosztowniejszą formą były bony zasiedleniowe - wydatki poniesione na ten cel w latach 2014-2017 wyniosły łącznie 140,7 tys. zł, a po ukończeniu tej formy, zatrudnienie znalazło 7 spośród 18 uczestników. Wskaźnik efektywności kosztowej za cały okres badany wyniósł 20.100 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 794-797, 798-799, 800-802, 803-806)

Do określenia efektywności innych, poza podstawowymi form aktywizacji⁷¹, poza wskaźnikami efektywności kosztowej i zatrudnieniowej, PUP stosował koszt jednostkowy zatrudnienia. Przy pozyskiwaniu środków z rezerwy FP planowane były mierniki skuteczności zatrudnieniowej i kosztowej, a poziomy ich osiągnięcia analizowane po zakończeniu realizacji programów, których przyznane środki dotyczyły.

(Dowód: akta kontroli str. 1112-1115)

Wg danych z systemu Syriusz, w okresie od 2014 r. do dnia badania⁷², z więcej niż jednej formy aktywizacji skorzystało 423 (24,6%) spośród 1.718 bezrobotnych objętych formami wsparcia⁷³. 1.295 bezrobotnych (75,4%) skorzystało tylko z jednej formy aktywizacji. Wszystkie osoby, które w badanym okresie skorzystały z największej liczby 6 i 7 form wsparcia⁷⁴, na dzień badania pozostawały w zatrudnieniu.

Pracodawcy, którzy najwięcej razy organizowali staże przyjęli w latach 2014-2017 na staż od 6 do 29 bezrobotnych. Organizatorami staży były jedne z większych firm z branży: budowlanej, handlowej, turystycznej i produkcyjnej działających na terenie powiatu, zatrudniające od 10 do 100 pracowników.

Jak wyjaśnił Dyrektor PUP, przed podjęciem decyzji o organizacji stażu, PUP zawsze analizował efektywność zatrudnieniową u tych pracodawców. Bezrobotnych na stażu najczęściej zatrudniano na stanowiskach, na które było największe, w badanym okresie, zapotrzebowanie na lokalnym rynku pracy, tj.: sprzedawców, pracowników obsługi biurowej, magazynierów (i pokrewnych) oraz kelnerów.

(Dowód: akta kontroli str. 809-810, 813, 1116-1132)

6. Spośród stosowanych w badanym okresie przez PUP form aktywizacji, najbardziej skutecznymi były: staże, bony stażowe i bony szkoleniowe. Po ich ukończeniu, spośród bezrobotnych, którzy skorzystali z tych form, do dnia kontroli nie powróciło do rejestru bezrobotnych odpowiednio: 70% w przypadku bonu szkoleniowego oraz 55,5% w przypadku staży i bonów stażowych.

⁷⁰ Wskaźnik efektywności kosztowej dla refundacji kosztów wyposażenia stanowiska wynosił odpowiednio: 35.625 zł w 2014 r., 49.135 zł w 2015 r., 18.703,4 zł w 2016 r. i 10.729,30 zł w 2017 r.

⁷¹ Dotyczy stosowanych w PUP w latach 2014-2017: bonu zatrudnieniowego, bonu szkoleniowego, bonu na zasiedlenie, bonu stażowego, dofinansowania do wynagrodzenia dla bezrobotnych powyżej 50 r.ż.

⁷² Do dnia 28 lutego 2018 r.

⁷³ W tym: 288 bezrobotnych z dwóch form, 89 z trzech, 29 z czterech, 6 z pięciu, 9 z sześciu form i 2 z siedmiu form.

⁷⁴ 11 osób.

Spośród 261 bezrobotnych, którym udzielono dotacji na działalność gospodarczą, 55 osób (21%) ponownie zarejestrowało się w PUP, przy czym najwięcej (28) w okresie do 2 lat.

Formami aktywizacji najmniej skutecznymi były: prace interwencyjne i roboty publiczne. Spośród 305 uczestników robót publicznych oraz 260 bezrobotnych, którzy skorzystali z prac interwencyjnych, do rejestru PUP powróciło odpowiednio 82,2% i 50%.

(Dowód: akta kontroli str. 811-812)

7. Urząd monitorował efektywność zatrudnieniową wszystkich stosowanych form aktywizacji zawodowej, poprzez m.in.:

- analizę wpływających wniosków pod kątem wyboru tych, które będą gwarantować zatrudnienie po zakończeniu formy wsparcia,
- negocjacje z pracodawcami w zakresie uzyskania dalszego zatrudnienia przez bezrobotnych,
- weryfikację, czy pracodawca i bezrobotny wywiązali się ze zobowiązania.

Efekty aktywizacji monitorowane były przez pracownika merytorycznego PUP, m.in. poprzez sukcesywne badanie kończących się umów. Sprawdzał on w szczególności, czy wpłynęła do PUP informacja o podjęciu pracy – jeśli nie, to telefonował do pracodawcy bądź bezrobotnego lub wysyłał pismo przypominające o podjętych zobowiązaniach, czy też wzywające do złożenia wyjaśnień.

Ponadto, efektywność zatrudnienia bezrobotnych monitorowana była również poprzez sprawdzanie półrocznych i rocznych sprawozdań z podjęć pracy po zakończeniu form aktywizacji.

(Dowód: akta kontroli str. 1112-1115)

8. Gromadzone informacje dotyczące efektywności zatrudnieniowej innych, poza podstawowymi, form aktywizacji, PUP wykorzystywał w ograniczonym zakresie, głównie przy planowaniu wydatków na te formy aktywizacji, kierując się zapotrzebowaniem zgłaszanym przez osoby bezrobotne i pracodawców.

Jak wyjaśnił Dyrektor PUP, z przepisów ustawy o promocji zatrudnienia nie wynika obowiązek gromadzenia i analizowania danych dotyczących efektywności zatrudnieniowej nowych form aktywizacji.

(Dowód: akta kontroli str. 1116-1132)

9. W badanym okresie PUP dwukrotnie otrzymał przewidziane w art. 108 ust. 1i ustawy o promocji zatrudnienia środki na finansowanie kosztów nagród dla pracowników Urzędu. Wnioski o wypłatę tych środków z FP, Starosta Poddębicki składał w 2015 r. i 2017 r. w związku z osiągnięciem w roku poprzedzającym wskaźników określonych w art. 109 ust. 7j ww. ustawy.

W 2014 r. PUP osiągnął 2 z 3 wymaganych wskaźników na poziomie uprawniającym do uzyskania tzw. 2% środków FP, tj.:

- wskaźnik liczby osób bezrobotnych przypadających na jednego pracownika PUP pełniącego funkcję doradcy klienta na poziomie 225,70 osoby⁷⁵,
- wskaźnik efektywności zatrudnieniowej podstawowych form aktywizacji zawodowej na poziomie 76,50%⁷⁶

i z tego tytułu otrzymał w 2015 r. środki w wysokości 67,2 tys. zł.

W 2016 r. PUP osiągnął wszystkie 3 wskaźniki na poziomie uprawniającym do uzyskania tzw. 2% środków FP, tj.:

⁷⁵ Średni wskaźnik uzyskany w 2014 r. we wszystkich powiatowych urzędach pracy wynosił 233 osoby.

⁷⁶ Średnia efektywność zatrudnieniowa podstawowych form aktywizacji zawodowej uzyskana we wszystkich powiatowych urzędach pracy w 2014 r. wynosiła 76,25%.

- wskaźnik liczby osób bezrobotnych przypadających na jednego pracownika PUP pełniącego funkcję doradcy klienta na poziomie 132,58 osoby⁷⁷,
- wskaźnik efektywności zatrudnieniowej podstawowych form aktywizacji zawodowej na poziomie 78,85%⁷⁸,
- wskaźnik efektywności kosztowej podstawowych form aktywizacji zawodowej na poziomie 10.495,12 zł⁷⁹

i z tego tytułu otrzymał w 2017 r. środki w wysokości 102 tys. zł.

Przyznane środki PUP wydatkował w całości na sfinansowanie kosztów nagród dla pracowników Urzędu.

(Dowód: akta kontroli str. 814-823)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸⁰, nie formułuje wniosków pokontrolnych z uwagi na uchylenie zakwestionowanych przez NIK zasad przyznawania dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej.

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, przysługuje Panu Dyrektorowi 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 Łodzi.

Łódź, dnia 25 maja 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi

Kontrolerzy:

Agnieszka Tomalska
Główny specjalista k.p.

Agnieszka Tomalska
podpis

Ewelina Dębowska
Inspektor k.p.

Ewelina Dębowska
podpis

Dyrektor

Przemysław Szewczyk
Dyrektor Delegatury
Najwyższej Izby Kontroli w Łodzi
Przemysław Szewczyk
podpis

2018.05.23

⁷⁷ Średni wskaźnik uzyskany w 2016 r. we wszystkich powiatowych urzędach pracy wynosił 153,45 osoby.

⁷⁸ Średnia efektywność zatrudnieniowa podstawowych form aktywizacji zawodowej uzyskana w 2016 r. we wszystkich powiatowych urzędach pracy wynosiła 78,74%.

⁷⁹ Średnia efektywność kosztowa podstawowych form aktywizacji zawodowej uzyskana w 2016 r. we wszystkich powiatowych urzędach pracy wynosiła 11.291,09 zł.

⁸⁰ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

23.05.2018
Dobrosiński - Gwizdziel