



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU – 4101-010-01/2014

P/14/109

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/109 – Skuteczność wybranych form aktywnego przeciwdziałania bezrobociu w niektórych województwach.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontroler	1. Ryszard Litwiniuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90111 z dnia 22 maja 2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy (zwany dalej „PUP” lub „Urząd”); ul. Brzeska 101, 21-500 Biała Podlaska
Kierownik jednostki kontrolowanej	Edward Tymoszyński, dyrektor (od 1 czerwca 2004 r.). (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

PUP prowadził rzetelne analizy lokalnego rynku pracy i podejmował prawidłowe działania w celu pozyskiwania informacji o możliwościach zatrudnienia bezrobotnych. Zgromadzone informacje udostępniano bezrobotnym oraz wykorzystywano w procesie planowania form aktywizacji osób bezrobotnych, m.in. dla sporządzenia planu szkoleń. Zakres organizowanych przez PUP szkoleń był zgodny z potrzebami oraz programami szkoleń rekomendowanymi przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej (dalej: MPiPS).

Środki na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu przyznawano bezrobotnym i pracodawcom, zgodnie z przepisami ustawy o promocji zatrudnienia², rozporządzeniami wykonawczymi do tej ustawy oraz uregulowaniami wewnętrznymi wprowadzonymi przez Dyrektora PUP.

Wydatki na finansowanie aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu zostały poniesione w wysokości określonej w planie finansowym, prawidłowo ujęte w księgach rachunkowych i wykazane w sprawozdaniu MPiPS-02.

Podejmowano działania w celu zwiększenia efektywności form aktywizacji zawodowej bezrobotnych, w szczególności poprzez zobowiązanie pracodawców do zatrudnienia bezrobotnych po zakończeniu udziału w stażach i pracach interwencyjnych.

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

² Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2013 r., poz. 674, ze zm.).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie wybranych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych oraz środków na ich realizację

1.1. Sposoby pozyskiwania informacji od pracodawców i z innych źródeł nt. możliwych stanowisk zatrudnienia bezrobotnych

Opis stanu
faktycznego

Według § 18 regulaminu organizacyjnego PUP³ zadania w zakresie planowania oraz realizacji objętych kontrolą form aktywizacji zawodowej bezrobotnych⁴ realizowane były przez Centrum Aktywacji Zawodowej: Dział Usług Rynku Pracy (m.in. w zakresie realizacji szkoleń dotyczących aktywnego poszukiwania pracy) oraz Dział Instrumentów Rynku Pracy (w zakresie organizacji staży, prac interwencyjnych, robót publicznych, wyposażenia stanowiska pracy oraz dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej).

Informacje od pracodawców o możliwych stanowiskach zatrudnienia bezrobotnych pozyskiwane były w oparciu o § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy⁵ (dalej: rozporządzenie MPiPS w sprawie standardów). Nie opracowano formalnych procedur regulujących zasady gromadzenia tych informacji. Pozyskiwano je w wyniku utrzymywania kontaktów i współpracy z pracodawcami, zgodnie z obowiązkiem wynikającym z § 14 ust. 1 rozporządzenia. Współpraca dotyczyła wymiany informacji w zakresie potrzeb zatrudnieniowych oraz skorzystania z instrumentów rynku pracy. Pracodawców informowano o możliwości składania wniosków o refundację kosztów wyposażenia stanowiska pracy, zorganizowanie prac interwencyjnych i staży. W latach 2011-2012 skierowano pisma do 35 urzędów gmin z terenu powiatu bialskiego o zgłoszenie potrzeb w zakresie organizacji robót publicznych dla dłużników alimentacyjnych.

(dowód: akta kontroli, str. 4-15, 33-53, 191-212)

PUP, zgodnie z § 17 ust. 1 rozporządzenia MPiPS w sprawie standardów, niezwłocznie udostępniał osobom zarejestrowanym i niezarejestrowanym informacje o krajowych ofertach pracy i zapewniał możliwość samodzielnego zapoznania się z tymi ofertami. Oferty zamieszczane były w internetowej bazie ofert pracy, na tablicy oraz na telebimie w siedzibach PUP: w Białej Podlaskiej, Terespolu i Międzyrzeczu Podlaskim. Wykaz aktualnych ofert udostępniany był również na stanowiskach pracowników PUP na sali obsługi.

Publikowano ponadto informacje o możliwości składania przez bezrobotnych wniosków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, np. dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli, str. 16-29, 441)

W okresie objętym kontrolą, plany szkoleń grupowych sporządzane były zgodnie z wymogami, określonymi w § 73 rozporządzenia MPiPS w sprawie standardów. Przy ich opracowaniu uwzględniano w szczególności potrzeby szkoleniowe oraz zawody i specjalności, na które istnieje zapotrzebowanie na lokalnym rynku pracy. Zakres organizowanych przez PUP szkoleń był zgodny z programami szkoleń rekomendowanymi przez MPiPS. W latach 2011-2013 w PUP przeprowadzono szkolenia grupowe z zakresu aktywnego poszukiwania pracy (dla 84 osób) oraz dla

³ Uchwała Nr 63/2011 Zarządu Powiatu Bialskiego z dnia 25 maja 2011 r.

⁴ Objęte kontrolą formy aktywizacji zawodowej, tj. staże, roboty publiczne, prace interwencyjne, refundacja środków na wyposażenie/ doposażenie stanowiska pracy, dotacja na podjęcie działalności gospodarczej.

⁵ Dz. U. Nr 177, poz. 1193, ze zm. Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 27 maja 2014 r.

opiekunów osób starszych z elementami języka niemieckiego (10 osób), natomiast na 2014 r. zaplanowano dla 150 uczestników szkolenia w zawodach: przedstawiciel handlowy z profesjonalną obsługą klienta, modulem języka rosyjskiego i elementami języka białoruskiego, monter instalacji sanitarnych i ociepleń budynków, technolog robót wykończeniowych, cukiernik, profesjonalny sprzedawca z obsługą kas fiskalnych i komputera oraz szkolenia z zakresu: księgowości z elementami kadr i płac, nowoczesnej obsługi biura z językiem rosyjskim i elementami języka białoruskiego.

(dowód: akta kontroli, str. 104-116,441-442)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1.2. Sposób procedowania z uzyskaną od pracodawców i z innych źródeł informacją

Opis stanu
faktycznego

PUP, prowadząc rozeznanie o rynku pracy na terenie powiatu, korzystał z informacji podawanych na stronach internetowych pracodawców oraz ofert pracy zamieszczanych w prasie. Do potencjalnych pracodawców rozsyłano również pisma i ankiety (zapytania) dotyczące możliwości zatrudnienia osób bezrobotnych. Na podstawie tych informacji, sporządzano wykazy ofert pracy, z wyszczególnieniem zawodów oraz ilości ofert dla danego zawodu.

Do osób bezrobotnych kierowano pisma, zachęcające do korzystania z jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej.

Stosownie do § 71 ust. 1 rozporządzenia MPiPS w sprawie standardów, na każdy rok sporządzano listy zawodów i specjalności, na które istniało zapotrzebowanie na lokalnym rynku pracy z wyszczególnieniem: zawodu, wymaganych kwalifikacji oraz umiejętności zawodowych. Lista tych zawodów i specjalności sporządzana była m.in. na podstawie analiz i prognoz rynku pracy i badań popytu na pracę, w tym monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych, prowadzonych przez samorząd województwa i samorząd powiatu.

Zebrane informacje o rynku pracy na terenie powiatu służyły do planowania form aktywizacji osób bezrobotnych w zakresie: podejmowania działalności gospodarczej, wyposażenia stanowiska pracy, zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych i robót publicznych oraz staży. Według wyjaśnienia p.o. zastępcy dyrektora – Kierownik Centrum Aktywizacji Zawodowej informacje zebrane od pracodawców współpracujących z PUP nie odzwierciedlają w pełni potrzeb regionu, pozwalają jednak na ocenę kierunków rozwoju lub wygaszania określonych dziedzin przemysłu, handlu lub usług.

(dowód: akta kontroli, str. 33-53,191-212)

Wstępne plany zadań w zakresie aktywizacji zawodowej na dany rok opracowywane były w grudniu roku poprzedniego z uwzględnieniem przewidywanej do otrzymania kwoty środków, a ostateczne plany sporządzano po otrzymaniu informacji o przyznanych limicie środków.

W okresie objętym kontrolą badane aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu realizowane były w zakresie przewidzianym planem. Odstępstwa występowały w zakładanej liczbie uczestników poszczególnych form (zwykle była ona wyższa od zaplanowanej) i wynikały z niższych niż zakładano kosztów aktywizacji, krótszego niż planowano okresu trwania umów zawartych z pracodawcami, przerywania umów o pracę z powodów leżących zarówno po stronie bezrobotnych, jak i pracodawców. P.o. zastępcy dyrektora wyjaśniła, że decyzje o realizacji bądź zaprzestaniu poszczególnych form aktywizacji w danym roku, były podejmowane w oparciu o informacje zgromadzone w trakcie naboru wniosków w roku poprzednim

i określały realne zapotrzebowanie na poszczególne formy oraz pokazywały możliwości zatrudnieniowe lokalnych pracodawców.

(dowód: akta kontroli, str. 197-198,209-212,442)

Plany działań na rzecz zatrudnienia na poszczególne lata objęte kontrolą były opracowywane przez PUP i przesyłane do Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Lublinie (dalej: WUP). Ich analiza wykazała, że planowane przez Urząd działania były spójne z działaniami wymienionymi w planach regionalnych, opracowanych przez WUP na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia. Zakładano w nich m.in. upowszechnianie kształcenia ustawicznego, promocję i wspieranie działań na rzecz wzrostu zatrudnienia, działania aktywizacyjne na rzecz osób młodych oraz osób powyżej 45 roku życia, podniesienie jakości usług pośrednictwa pracy, zwiększenie dostępności doradztwa zawodowego dla młodzieży i dorosłych oraz pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy.

(dowód: akta kontroli, str. 213-234)

Zgodnie z § 83 rozporządzenia MPiPS w sprawie standardów, PUP dokonywał analizy skuteczności i efektywności realizowanych szkoleń, uwzględniając wskaźniki: liczbę i odsetek osób, które ukończyły szkolenia z wynikiem pozytywnym w stosunku do rozpoczynających szkolenia, liczbę i odsetek osób przeszkolonych (według statusu, płci, wieku, wykształcenia i miejsca zamieszkania) i osób zatrudnionych w trakcie szkoleń oraz w okresie do trzech miesięcy po ich ukończeniu.

Efektywność działań aktywizujących, realizowanych przez PUP w roku kalendarzowym w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, wyliczana była przez MPiPS w oparciu o dane zgromadzone w systemie SYRIUSZ⁶. Informacje o wyliczonych wskaźnikach efektywności PUP otrzymywał na przełomie maja i czerwca następnego roku.

P.o. zastępcy dyrektora wyjaśniła, że efektywność kosztowa i zatrudnieniowa warunkowała przyznanie dodatkowych środków z rezerwy MPiPS. Do 27 maja 2014 r., tj. do dnia wejścia w życie nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia, przyznając środki algorytmiczne⁷ MPiPS nie uzależniało ich wysokości od wskaźników uzyskanych przez poszczególne urzędy pracy. Sporządzane przez MPiPS rankingi, miały wyłącznie charakter informacyjny i pozwalały PUP ocenić swoją pracę na tle kraju i województwa.

Dyrektor PUP wyjaśnił, że potrzeba wypracowania coraz lepszych wskaźników efektywności wpłynęła na ograniczenie realizowanych przez Urząd szkoleń grupowych. Szkolenia podejmowane przez Urząd to szkolenia indywidualne na uprawdopodobnienie zatrudnienia i szkolenia, których potrzeba wynikała z opinii doradców zawodowych i liderów klubu pracy. Wskaźniki uzyskiwane na poszczególnych formach aktywizacji zawodowej mają wpływ na planowanie tych form. Dlatego w PUP planuje się tylko te formy, które pozwolą wynegocjować z pracodawcami określone efekty. Formy, które nie dają takich możliwości, nie są realizowane. Przykładem są realizowane w 2012 r. prace społecznie użyteczne, które nie przyniosły żadnej efektywności, dlatego nie zostały ujęte w planach na rok 2013 i 2014.

(dowód: akta kontroli, str. 197-198,235-241,442-443)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁶ Narzędzie informatyczne dla powiatowych urzędów pracy wspomagające realizację zadań związanych z promocją zatrudnienia i łagodzeniem skutków bezrobocia zgodnie z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

⁷ Ustalone na podstawie § 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie (Dz. U. z 2014 r., poz. 352).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁸ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Realizacja zaplanowanych, wybranych form aktywizacji osób bezrobotnych

2.1. Adekwatność pozyskanych środków na określone formy aktywizacji w stosunku do zaplanowanych i wnioskowanych

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą szacowane przez PUP potrzeby na realizację objętych kontrolą form aktywizacji zawodowej były niższe od środków otrzymanych z Funduszu Pracy. Potrzeby na 2011 r. określone zostały w wysokości 5.215,5 tys. zł i stanowiły 90,4% środków otrzymanych, na 2012 r. – 3.775,3 tys. zł (55,7%), na 2013 r. – 4.925,4 tys. zł (66%).

P.o. zastępcy dyrektora wyjaśniła, że potrzeby lokalne są na tyle wysokie, że przyznanie wyższych środków od zaplanowanych, nie jest dla Urzędu problemem. Potwierdza to coroczne prawie 100% wydatkowanie przyznanych środków.

W projekcie planu na 2011 r. PUP nie przewidywał finansowania dwóch form aktywizacji zawodowej: podjęcia działalności gospodarczej i refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy. Na ich finansowanie otrzymał w trakcie roku środki w kwocie odpowiednio: 180 tys. zł i 45 tys. zł. Uruchomienie tych form wynikało z analizy potrzeb lokalnego rynku pracy.

Projekty planów finansowych PUP na lata 2011-2013 w zakresie aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu zostały pozytywnie zaopiniowane przez Powiatową Radę Zatrudnienia, stosownie do wymogów art. 22 ust. 6 w związku z art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia⁹.

(dowód: akta kontroli, str. 401-405, 426)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.2. Stopień realizacji i finansowania niezbędnych z punktu widzenia regionu, form aktywizacji

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011-2013 wielkość środków przyznanych PUP na realizację aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu zwiększyła się o 64%, w 2011 r. wyniosła 8.940 tys. zł, w 2012 r. – 11.633,6 tys. zł, w 2013 r. – 14.659,4 tys. zł. Dodatkowe środki z Funduszu Pracy i innych źródeł przyznane były w wysokości odpowiednio: 3.171,6 tys. zł, 4.860,8 tys. zł i 7.201,7 tys. zł, a ich udział w łącznej kwocie środków, jakimi dysponował PUP, zwiększył się z 35,5% w 2011 r. do 49,1% w 2013 r. Otrzymane środki miały istotny wpływ na wyniki uzyskane w toku realizacji poszczególnych form aktywnych. W 2011 r. planowano objąć formami aktywizacji 281 osób bezrobotnych, a objęto 532 osoby (wzrost o 89,3%), w 2012 – odpowiednio: 1.154 osoby i 1.821 osób (wzrost o 57,8%), w 2013 – 919 osób i 1.562 osoby (wzrost o 70%).

P.o. zastępcy dyrektora wyjaśniła, że środki z rezerwy MPiPS są obwarowane różnymi wymogami, w tym m.in. uzyskaniem określonej efektywności zatrudnieniowej i kosztowej oraz ogólnej, nie niższej niż w roku poprzednim. Określają również grupę docelową do zaktywizowania w ramach przyznanej kwoty oraz wymóg wydatkowania środków do 31 grudnia danego roku.

(dowód: akta kontroli, str. 422-431)

⁸ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁹ W brzmieniu obowiązującym do 26 maja 2014 r.

W okresie objętym kontrolą PUP nie podawał do MPiPS w trakcie roku wyliczonych mierników rezultatu. Informacje gromadzone były w systemie SYRIUSZ, w którym zapisywano każdą czynność dotyczącą osoby bezrobotnej. Sprawozdania statystyczne, sporządzane przez Urząd, wynikały z informacji zapisanych w tym systemie i były przez system generowane, a efektywność form aktywizacji zawodowej wyliczana była przez MPiPS.

P.o. zastępcy dyrektora wyjaśniła, że na etapie planowania PUP odnosi się do liczby osób, która ma zostać objęta daną formą aktywną i kosztu jej aktywizacji. Każdego roku zakładana jest efektywność, jaką PUP chciałby uzyskać dla wszystkich działań, przy założeniu że nie może ona być niższa niż w roku poprzednim. Warunek ten był spełniany (w latach 2012-2013 odpowiednio: plan 50% – wykonanie 60,9% oraz plan 60% – wykonanie 83,5%, plan na 2014 r. – 70%).

(dowód: akta kontroli, str. 425)

Ustalone
nieprawidłowości

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

2.3. Sposób sprawowania kontroli zarządczej nad prawidłowością wydatkowania środków w ramach realizacji danej formy

Opis stanu
faktycznego

W każdym roku objętym kontrolą, dyrektor PUP, stosownymi zarządzeniami, wprowadzał procedury wewnętrzne określające zasady kierowania na szkolenia, przyznawania dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej, dokonywania refundacji pracodawcy kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego. Procedury te określały jednolity sposób postępowania dla wybranych form aktywizacji, tj.: zasady kwalifikowania osób bezrobotnych do udziału w aktywnych formach przeciwdziałaniu bezrobociu, kwoty przyznawanych środków na poszczególne formy aktywizacji zawodowej, wzory dokumentów i oświadczeń oraz sposoby rozpatrywania wniosków.

Kontrola przestrzegania tych uregulowań przeprowadzana była zgodnie z obowiązującymi w PUP procedurami kontroli wewnętrznej, zasadami rachunkowości, procedurami obiegu dowodów finansowo-księgowych.

(dowód: akta kontroli, str. 284-331,443-444)

Umowy zawarte przez PUP na poszczególne formy aktywizacji zawodowej zawierały zapisy dotyczące zabezpieczenia zwrotu środków przyznanych na ich realizację.

W umowach w sprawie refundacji pracodawcy kosztów wyposażenia stanowiska pracy oraz przyznania jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, zabezpieczeniami były: deklaracje wekslowe oraz weksle z poręczeniem wekslowym składane przez bezrobotnego w siedzibie PUP w dniu podpisania umowy, tj. formy przewidziane w § 10 ust. 1 rozporządzenia MPiPS z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznania środków na podjęcie działalności gospodarczej¹⁰ (dalej: rozporządzenie MPiPS z 23.04.2012 r.).

Umowy w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych zawierały zobowiązanie do zwrotu – w przypadku naruszeń postanowień umów – otrzymanej refundacji kosztów w terminie 30 dni od dnia otrzymania wezwania starosty, stosownie do § 7 ust. 1 rozporządzenia MPiPS z dnia 7 stycznia 2009 r. w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowej

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 457, ze zm.

refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne¹¹ (dalej: rozporządzenie MPiPS z 7.01.2009 r.).

(dowód: akta kontroli, str. 117-152)

Na podstawie analizy sześciu umów, po jednej na każdą z wybranych form aktywizacji zawodowej, zakończonych w 2013 r. ustalono, że w ich postanowieniach PUP zobowiązał pracodawców i bezrobotnych do: przedkładania dokumentów potwierdzających rozpoczęcie działalności gospodarczej, faktur dokumentujących wydatkowanie środków, umożliwienia przeprowadzenia w dowolnie wybranym czasie wizyty monitorującej dotyczącej sprawdzenia realizacji postanowień umowy, przedkładania dokumentów związanych z realizacją umów. Stwierdzono, że ww. uprawnienia w zakresie nadzoru były przez PUP wykorzystywane. Przeprowadzono wizyty monitorujące, z których sporządzano notatki służbowe. W przypadku umów w sprawie dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej sprawdzane były faktury potwierdzające wydatkowanie środków, zgodność wpisu do ewidencji działalności gospodarczej z zapisami umowy oraz zgłoszenie do ubezpieczenia społecznego i dowody zapłaty składek ZUS przez okres co najmniej 12 miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej. W umowach w sprawie refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy sprawdzano faktury potwierdzające wydatkowanie środków na zakup wyposażenia, umowę o pracę zawartą z zatrudnionym bezrobotnym, przygotowanie stanowiska pracy do zatrudnienia osoby bezrobotnej, świadectwa pracy (gdy umowa o pracę była rozwiązana przed terminem jej zakończenia) oraz dokumenty ZUS potwierdzające utrzymanie wyposażonego stanowiska pracy przez okres co najmniej 24 miesięcy. W zakresie realizacji umów szkoleniowych kontrolowano m.in. prowadzenie dziennika zajęć edukacyjnych, zawierającego tematy i wymiar godzin poszczególnych zajęć edukacyjnych oraz listy obecności. Przeprowadzono również rozmowę z uczestnikami szkolenia na temat jakości i sposobu organizacji szkolenia, otrzymanych materiałów szkoleniowych. Po zakończeniu szkolenia PUP analizował ankiety wypełnione przez uczestników szkolenia, dokumentację otrzymaną od instytucji szkoleniowej oraz efektywność szkolenia.

Dyrektor PUP wyjaśnił, że w przypadku niedotrzymania warunków umów przez pracodawcę lub bezrobotnego miało miejsce wypowiedzenie umowy i żądanie zwrotu otrzymanych środków wraz z należnymi odsetkami. Natomiast w przypadku umów stażowych, gdy przyczyna przerwania stażu leżała po stronie organizatora stażu, współpraca była zawieszana na okres dziewięciu miesięcy. Jeżeli przerwanie nastąpiło z winy bezrobotnego – był on wykreślany z ewidencji bezrobotnych, zgodnie z art. 33 ust. 4 pkt 7 ustawy o promocji zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli, str. 118,127,135,140,149,444-445)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

3. Skuteczność, efektywność i trwałość realizacji wybranych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych

3.1. Zgodność sprawozdawczości z dokumentami źródłowymi dot. wybranych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych

Opis stanu
faktycznego

- 1) Na podstawie analizy dokumentacji sześciu form aktywizacji zrealizowanych w 2013 r. ustalono, że była ona kompletna i zgodna z wymogami

¹¹ Dz. U. Nr 5, poz. 25. Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 1 lipca 2014 r.

wynikającymi z ustawy o promocji zatrudnienia oraz rozporządzeń MPiPS z dnia: 23.04.2012 r. i 7.01.2009 r.

(dowód: akta kontroli, str. 153-156)

- 2) Kwoty wypłaconych dotacji i refundacji (faktury, listy wypłat środków, decyzje przyznające środki finansowe) były ewidencjonowane zgodnie z rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych¹². Wypłacone środki zostały ujęte w prawidłowej wysokości w księgach rachunkowych PUP i wykazane w sprawozdaniu o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy MPiPS-02 za 2013 rok.

(dowód: akta kontroli, str. 157, 351-361)

- 3) Wskaźniki efektywności zatrudnieniowej¹³ i kosztowej¹⁴ dla objętych kontrolą form aktywizacji zawodowej wyliczane były zgodnie z zasadami ustalonymi przez MPiPS. Uznawanie aktywizacji osób bezrobotnych za efektywną następowało w momencie:
- podpisania umowy i wypłaty środków na podjęcie przez osobę bezrobotną działalności gospodarczej,
 - podjęcia pracy przez pierwszą osobę bezrobotną skierowaną przez Urząd na wyposażone stanowisko pracy,
 - zatrudnienia u pracodawcy po zakończeniu prac interwencyjnych i robót publicznych w terminie do trzech miesięcy po okresie objętym refundacją części wynagrodzenia z Funduszu Pracy,
 - podjęcia zatrudnienia w ciągu trzech miesięcy od ukończenia stażu,
 - podjęcia zatrudnienia i wyrejestrowania z tego powodu z rejestru bezrobotnych w ciągu trzech miesięcy od ukończenia szkolenia.

W latach 2011-2013 największa efektywność zatrudnieniowa (100%) wystąpiła w przypadku dotacji na podjęcie działalności gospodarczej i refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy. Nastąpił wzrost wskaźnika efektywności staży (z 44,4% w 2011 r. do 78,3% w 2013 r.), szkoleń (odpowiednio: z 24,6% do 80,6%) i robót publicznych (z 53,1% do 96,6%). Natomiast wskaźnik efektywności zatrudnieniowej prac interwencyjnych zmniejszył się z 93,2% w 2011 r. do 90,5% w 2012 r. i 88,9% w 2013 r.

Wskaźnik efektywności kosztowej w latach 2011-2013 zwiększył się w przypadku: prac interwencyjnych (z 5,68 tys. zł do 8,96 tys. zł), robót publicznych (z 5,9 tys. zł do 6,79 tys. zł), dotacji na podjęcie działalności gospodarczej (z 15 tys. zł do 20,87 tys. zł) i refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy (z 15 tys. zł do 20,99 tys. zł). Natomiast wskaźnik efektywności kosztowej szkoleń zmniejszył się z 12,01 tys. zł do 4,08 tys. zł, a staży – w 2011 r. wyniósł 9,45 tys. zł, w 2012 r. 10,47 tys. zł, a w 2013 r. – 7,47 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 54-103)

- 4) PUP prowadził analizy wskaźników efektywności zatrudnieniowej i kosztowej. Ich wysokość wynikała głównie z rodzaju form przewidzianych do realizacji oraz zawieranych umów, w których pracodawcy zobowiązani byli do zatrudnienia bezrobotnych po zakończeniu przez nich udziału w aktywnych formach

¹² Dz. U. Nr 38, poz. 207, ze zm.

¹³ Wskaźnik ponownego zatrudnienia, zdefiniowany jako stosunek liczby osób, które po zakończeniu udziału w określonej formie aktywizacji, uzyskały zatrudnienie w okresie do trzech miesięcy, tj. wyrejestrowały się z powiatowego urzędu pracy lub w tym okresie nie zarejestrowały się, w relacji do liczby osób, które w danym roku zakończyły udział w danej formie aktywizacji.

¹⁴ Koszt ponownego zatrudnienia, obliczony jako iloraz kwoty poniesionych w danym roku wydatków na daną formę aktywizacji zawodowej oraz liczby osób, które po zakończeniu udziału w tej formie aktywizacji uzyskały zatrudnienie w okresie trzech miesięcy.

przeciwdziałania bezrobociu. Konsekwencją niedotrzymania zobowiązań było zawieszenie współpracy z pracodawcą na określony czas.

P.o. zastępcy dyrektora wyjaśniła, że założenia są takie, ażeby wskaźniki uzyskane w danym roku były wyższe – korzystniejsze od tych uzyskanych w roku minionym. Analizie podlegają zarówno wskaźniki na poszczególnych formach, jak i te uzyskane w całym urzędzie. W każdym roku podwyższany jest wskaźnik, pomimo że ustawa nie nakłada obowiązku zatrudniania bezrobotnych np. po stażach. Analiza jest również wykorzystywana w propozycjach podziału środków Funduszu Pracy przedstawianych Powiatowej Radzie Zatrudnienia oraz we wnioskach składanych o dodatkowe środki z EFS czy rezerwy MPiPS.

(dowód: akta kontroli, str. 193-194, 371-377)

Ustalone
nieprawidłowości

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

3.2. Stałość zatrudnienia po upływie okresu tzw. trwałości formy aktywizacji

Opis stanu
faktycznego

- 1) Na podstawie danych wygenerowanych z systemu SYRIUSZ dotyczących korzystania przez bezrobotnych z form aktywizacji zawodowej ustalono, że:
 - w 2011 r. 1.752 osoby zakończyły udział¹⁵ w stażach, 42 – w szkoleniach, 56 – zakończyło prowadzenie działalności gospodarczej podjętej z udziałem środków Funduszu Pracy, 41 – zatrudnienie w ramach prac interwencyjnych, 52 – zatrudnienie w ramach robót publicznych, 30 – zatrudnienie w związku z refundacją kosztów wyposażenia stanowiska pracy,
 - w 2012 r. 1.133 osoby zakończyły udział w stażach, 51 – w szkoleniach, 84 osoby zakończyły prowadzenie działalności gospodarczej podjętej z udziałem środków Funduszu Pracy, zatrudnienie w ramach prac interwencyjnych zakończyło 26 osób, robót publicznych – 58, zatrudnienie w związku z refundacją kosztów wyposażenia stanowiska pracy – 40 osób,
 - w 2013 r. 1.267 osób zakończyło udział w stażach, 69 – w szkoleniach, 92 osoby zakończyły prowadzenie działalności gospodarczej podjętej z udziałem środków Funduszu Pracy, zatrudnienie w ramach prac interwencyjnych zakończyło 19 osób, robót publicznych – 25, zatrudnienie w związku z refundacją kosztów wyposażenia stanowiska pracy – 26 osób.

(dowód: akta kontroli, str. 158-159, 452)

- 2) Według danych z systemu SYRIUSZ w okresie objętym kontrolą 500 bezrobotnych zarejestrowanych w PUP korzystało dwa razy z aktywizacji zawodowej, 102 – trzy, 31 – cztery, 3 – pięć, natomiast jedna osoba – sześć razy. 263 osoby korzystały w jednym roku z co najmniej dwóch form aktywizacji zawodowej.

Analiza dokumentacji 10 osób, które korzystały więcej niż trzy razy z aktywizacji zawodowej wykazała, że:

- jeden bezrobotny sześciokrotnie korzystał ze stażu, ostatni staż zorganizowany został w okresie od 6 listopada 2013 r. do 5 maja 2014 r., po jego zakończeniu nie został zatrudniony na umowę o pracę,
- trzy osoby, które pięć razy korzystały ze stażu, zostały zatrudnione na umowy o pracę,
- z sześciu osób, które czterokrotnie korzystały ze stażu, dwie zostały zatrudnione na podstawie umowy zlecenia (na 2 i 4 miesiące),

¹⁵ Za moment zakończenia udziału w danej formie aktywizacji zawodowej lub zakończenia formy aktywizacji zawodowej dla potrzeb kontroli przyjęto datę ponownej rejestracji (w rejestrze bezrobotnych) osoby, która korzystała z jednej z form i w związku z tym została wyrejestrowana z rejestru.

trzy – na podstawie umowy o pracę, a jedna – została skierowana na kolejny staż w okresie od 10 grudnia 2013 r. do 9 czerwca 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 160-162,167-178)

- 3) Poprawność i kompletność wprowadzania do systemu SYRIUSZ zdarzeń dotyczących bezrobotnych sprawdzono dla dwóch zarejestrowanych osób. Nieprawidłowości nie stwierdzono.

(dowód: akta kontroli, str. 163-165,179-190,332-350)

- 4) Według danych z systemu SYRIUSZ w okresie objętym kontrolą 4.152 osoby zakończyły staże, a 162 szkolenia.

Z ogólnej liczby 1.752 osób, które ukończyły staże w 2011 r., 328 osób w terminie do 92 dni zostało wyrejestrowanych z rejestru bezrobotnych w celu podjęcia pracy, innego zatrudnienia lub pozarolniczej działalności gospodarczej (efektywność zatrudnieniowa wyniosła 18,7%), w 2012 r. z 1.133 osób – 225 (19,9%), w 2013 r. z 1.267 osób – 328 (25,9%). Z 42 osób które ukończyły szkolenie w 2011 r. 17 osób w terminie do 92 dni zostało wyrejestrowanych z rejestru bezrobotnych w celu podjęcia pracy, innego zatrudnienia lub pozarolniczej działalności gospodarczej (efektywność zatrudnieniowa wyniosła 40,5%), w 2012 r. z 51 osób – 20 (39,2%), w 2013 r. z 69 osób – 59 (85,5%).

Z 977 osób, które znalazły zatrudnienie w okresie do 92 dni od zakończenia stażu lub szkolenia, 57 osób ponownie zarejestrowało się w rejestrze bezrobotnych w terminie do 92 dni od wyrejestrowania, a 232 – w terminie do roku od wyrejestrowania.

Efektywność zatrudnieniowa wyliczona z uwzględnieniem przypadków ponownego zarejestrowania się w rejestrze bezrobotnych w terminie do trzech miesięcy od wyrejestrowania wyniosła:

- dla staży: w 2011 r. – 17,5%, w 2012 – 18,5%, w 2013 – 24,4%,
- dla szkoleń: w 2011 r. – 38,1%, w 2012 r. – 37,3%, w 2013 – 85,5%.

Efektywność zatrudnieniowa skorygowana o przypadki ponownego zarejestrowania się osoby jako bezrobotnej w okresie do roku od wyrejestrowania, była niższa i przedstawiała się następująco:

- staże: w 2011 r. – 13,6%, w 2012 – 12,8%, w 2013 – 17,9%.
- szkolenia: w 2011 r. – 35,7%, w 2012 r. – 31,4% w 2013 – 66,7%.

(dowód: akta kontroli, str. 166)

- 5) Analiza dokumentacji 10 bezrobotnych, którzy po zakończeniu staży zostali zatrudnieni na krótki okres (od 8 do 37 dni) wykazała, że: osiem osób zostało zatrudnionych na podstawie umowy zlecenia, jedna – na umowę o dzieło oraz jedna na podstawie umowy o pracę na czas określony. W pięciu przypadkach zatrudnienie tych osób miało merytoryczny związek z ukończoną formą aktywizacji, natomiast w pozostałych pięciu – osoby zostały zatrudnione na inne stanowisko niż zajmowane w trakcie stażu. Okres zatrudnienia wynikał z umów zawartych przez PUP z organizatorami staży, w czterech przypadkach uległ skróceniu z powodu rezygnacji pracodawcy z zatrudnienia pracownika z przyczyn ekonomicznych, zawieszenia działalności gospodarczej, zamiany zatrudnionego pracownika na inną osobę bezrobotną.

(dowód: akta kontroli, str. 242-280)

Badanie dokumentacji 10 bezrobotnych, którzy kilkakrotnie korzystali ze staży u tych samych organizatorów, wykazało, że okres odbywania stażu był zgodny z art. 53 ust. 1, 1a i 2 ustawy o promocji zatrudnienia¹⁶ i nie przekraczał sześciu lub 12 miesięcy. W każdym przypadku osoby zatrudniane były na inne

¹⁶ W brzmieniu obowiązującym do 26 maja 2014 r.

stanowisko pracy, a programy staży (zakresy zadań wykonywanych w toku ich odbywania) nie były zbieżne. Organizator stażu korzystał z możliwości określonej w § 1 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych¹⁷ i wskazywał osobę do odbycia stażu w pierwszym i w każdym kolejnym wniosku.

(dowód: akta kontroli, str. 281-283,446-449)

Analiza umów zawartych z dwoma organizatorami staży wykazała, że osoby skierowane na staż (ogółem 12), po jego ukończeniu, zostały zatrudnione na czas określony (od trzech do 12 miesięcy). Na 30 czerwca 2014 r. dziewięć z tych osób pracowało nadal, a trzy – powróciły do rejestru bezrobotnych.

W systemie SYRIUSZ ewidencjonowane były wszystkie dane dotyczące staży, w tym wszystkie propozycje przedkładane osobie bezrobotnej przez PUP. Rejestrowano wydane skierowania na staż, zarówno zakończone podjęciem stażu, jak i brakiem przyjęcia na staż. Ponadto wpisywano dane dotyczące organizatorów staży, u których staże zostały podjęte i przerwane oraz u których staże zostały podjęte i zakończone zgodnie z zawartą umową.

(dowód: akta kontroli, str. 28, 32,362-370, 382-400,406-407)

- 6) Ustalono, że 29 bezrobotnych, którzy otrzymali środki na podjęcie działalności gospodarczej, zaprzestało jej prowadzenia¹⁸ do 15 miesięcy od rozpoczęcia, z tego w jednym przypadku rezygnacja nastąpiła w terminie 193 dni. Przyznana dotacja (17,4 tys. zł) została zwrócona wraz z odsetkami w terminie określonym w § 8 ust. 2 pkt 4b¹⁹ rozporządzenia MPiPS z 23.04.2012 r. Okres prowadzenia działalności gospodarczej przez pozostałe osoby przekraczał 12 miesięcy, wymagane art. 46 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli, str. 408-415)

- 7) Badaniem objęto dokumentację 10 bezrobotnych, którzy zostali zatrudnieni w związku z wyposażeniem stanowiska pracy i w terminie do trzech miesięcy od rozpoczęcia tej formy aktywizacji ponownie zarejestrowali się jako bezrobotni. Ustalono, że okres zatrudnienia tych osób wynosił od 8 do 92 dni, a wcześniejsze rozwiązanie umów o pracę wynikało z wypowiedzenia tych umów przez pracodawcę lub pracownika, rozwiązania ich za porozumieniem stron, zwolnień dyscyplinarnych. Pracodawcy dopełnili, wynikającego z art. 46 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia, obowiązku utrzymania stanowiska pracy przez 24 miesiące, zatrudniając kolejne osoby skierowane przez PUP. Z akt badanych spraw wynika, że w trakcie tych 24 miesięcy do jednego zorganizowanego stanowiska pracy kierowano 2-3 osoby bezrobotne.

(dowód: akta kontroli, str. 416-421)

- 8) Analiza dokumentacji 10 bezrobotnych, którzy byli zatrudnieni w ramach robót publicznych lub prac interwencyjnych przez okres krótszy niż 92 dni wykazała, że w przypadku robót publicznych okres zatrudnienia wynikał z zawartych umów, a w przypadku prac interwencyjnych – w każdym przypadku był krótszy, niż wynikający z umowy z powodu rezygnacji z pracy przez osoby bezrobotne. Żadna z analizowanych spraw nie została wykazana w sprawozdaniu MPiPS-02 jako forma efektywna zatrudnieniowo.

(dowód: akta kontroli, str. 432-434)

Ustalone
nieprawidłowości

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

¹⁷ Dz. U. Nr 142, poz. 1160.

¹⁸ Za moment zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej przyjęto datę ponownej rejestracji w rejestrze bezrobotnych.

¹⁹ W brzmieniu obowiązującym do 29 czerwca 2014 r.

3.3. Metody monitorowania efektywności zatrudnieniowej wybranych form aktywizacji

Opis stanu
faktycznego

Urząd monitorował realizację umów zawartych z pracodawcami na zorganizowanie staży, robót publicznych i prac interwencyjnych, zawierających zobowiązania pracodawcy do zatrudnienia bezrobotnych po zakończeniu form aktywizacji. Wypełnianie tego warunku pracodawcy dokumentowali przedkładając w PUP stosowne dokumenty, tj. umowy o pracę lub umowy cywilno-prawne. Urząd weryfikował fakt zatrudnienia bezrobotnego i jego wykreślenie z ewidencji bezrobotnych w terminie do trzech miesięcy od zakończenia udziału w formie aktywizacji zawodowej.

Monitorowanie efektywności szkoleń realizowane było zgodnie z § 83 rozporządzenia MPiPS w sprawie standardów.

Prowadzono również monitoring realizacji umów zawartych na wyposażenie stanowiska pracy oraz podjęcie działalności gospodarczej. Sprawdzano w szczególności wypełnienie obowiązku utrzymania wyposażonego stanowiska pracy przez 24 miesiące oraz prowadzenie działalności gospodarczej przez 12 miesięcy od jej podjęcia.

P.o. zastępcy dyrektora wyjaśniła, że ustawowy obowiązek monitorowania działalności gospodarczej finansowanej ze środków Funduszu Pracy upływa po 12 miesiącach od jej rozpoczęcia i po tym okresie monitoring nie był prowadzony.

(dowód: akta kontroli, str. 28, 362-370, 450-451)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁰ 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 Lublinie.

Lublin, dnia 23 lipca 2014 r.

Kontroler
Ryszard Litwiniuk
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis

.....
podpis

²⁰ Dz. U. z 2012 r., poz.82, ze zm.