



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie

LLU.410.002.01.2021

**Pani
Barbara Gil**
p.o. Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy
w Chełmie
Pl. Niepodległości 1
22-100 Chełm

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/043 – Aktywizacja zawodowa osób niepełnosprawnych przez powiatowe urzędy pracy

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Chełmie, Plac Niepodległości 1, 22-100 Chełm (dalej: PUP lub Urząd)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Barbara Gil, p.o. Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Chełmie, od 3 lutego 2017 r. (dalej: Dyrektor PUP)
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Realizacja zadań przez powiatowe urzędy pracy w zakresie polityki rynku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem funkcjonowania osób niepełnosprawnych na tym rynku.2. Prawidłowość i skuteczność aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych oraz trwałość ich zatrudnienia.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2020 oraz dane i dokumenty sporządzone przed i po tym okresie, mające wpływ na okres objęty kontrolą.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Anna Kowalska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/19/2021 z 22 stycznia 2021 r.2. Szczepan Olejnik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/44/2021 z 18 marca 2021 r. <p>(akta kontroli tom I str. 5-13)</p>

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2018-2020 Urząd prawidłowo realizował zadania w zakresie polityki rynku pracy, w tym określone w dokumentach strategicznych Miasta Chełm i powiatu chełmskiego oraz wynikające z realizowanych projektów w zakresie promocji zatrudnienia. Prawidłowo planowano i wydatkowano środki finansowe na zadania służące aktywizacji osób niepełnosprawnych oraz w ramach przeciwdziałania skutkom pandemii COVID-19. Kwalifikowanie osób, w tym niepełnosprawnych do udziału w trzech objętych badaniem projektach odbywało się z zachowaniem zasady równego traktowania bezrobotnych. Budynek Urzędu był dostosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych.

Poradnictwo zawodowe realizowano z wykorzystaniem standaryzowanych metod ułatwiających wybór zawodu, zmianę kwalifikacji, podjęcie lub zmianę pracy. Urząd prowadził aktywne i rzetelne działania w ramach pośrednictwa pracy, pozyskując oferty pracy dla bezrobotnych, w tym osób niepełnosprawnych. Podejmowane przez PUP działania aktywizacyjne tej grupy niepełnosprawnych przyczyniły się do trwałej aktywizacji tylko ok. 30% osób uwzględnionych w próbie objętej badaniem NIK, co mogło wynikać z wysokiego poziomu bezrobocia w powiecie chełmskim, które na koniec 2020 r. wynosiło ok. 12,9%.

Prawidłowo prowadzono postępowania związane z wyborem organizatorów staży, robót publicznych, prac interwencyjnych i przyznawaniem kosztów refundacji wyposażenia stanowiska pracy. W jednym z trzech kontrolowanych postępowań na zakup usług szkoleniowych nieprawidłowo ustalono wartość zamówienia

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

publicznego, nie wpłynęło to jednak na przeprowadzenie tego postępowania w sposób przejrzysty, obiektywny i niedyskryminujący. W PUP w sposób niezgodny z wymogami art. 34a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³ opracowywano Indywidualne Plany Działania dla osób bezrobotnych niepełnosprawnych, poprzestając na wykazywaniu w nich jedynie podjętych działań, rezygnując z planowania przyszłych działań, których efektem powinna być aktywizacja zawodowa niepełnosprawnego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja zadań przez powiatowe urzędy pracy w zakresie polityki rynku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem funkcjonowania osób niepełnosprawnych

Opis stanu faktycznego

1.1. Realizacja zadań samorządu powiatowego w zakresie polityki rynku pracy

1.1.1. W latach 2018-2020 obowiązywały dwa dokumenty programowe odnoszące się do promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, uchwalone przez Radę Powiatu w Chełmie, stanowiące część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, tj. „Program promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy na lata 2014-2018”, przyjęty uchwałą z 27 października 2014 r. i „Program promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy na lata 2019-2022 (uchwała z 29 października 2019 r.).

W Programie na lata 2014-2018 ujęto cztery cele główne: 1) poprawa skuteczności działań na rzecz aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych; 2) przeciwdziałanie bezrobociu oraz rozwój lokalnego rynku pracy w oparciu o partnerstwo i dialog społeczny; 3) wspieranie rozwoju przedsiębiorczości; 4) wzmacnianie potencjału instytucjonalnego PUP w Chełmie. Program na lata 2019-2022 także ujmował cztery cele główne: 1) promocja zatrudnienia na lokalnym rynku pracy; 2) ograniczenie zjawiska bezrobocia wśród osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy; 3) wspieranie rozwoju przedsiębiorczości; 4) wzrost jakości zadań realizowanych przez PUP w Chełmie. Dla każdego z celów wskazano cele szczegółowe i działania służące ich realizacji oraz mierniki. Rada Powiatu nie określiła wartości docelowych tych mierników.

W Programie na lata 2019-2022 w ramach celu głównego nr 2 określono cel szczegółowy „stworzenie systemu wsparcia aktywności zawodowej osób niepełnosprawnych”, którego realizacji służyły trzy działania: kierowanie osób niepełnosprawnych na subsydiowane miejsca pracy; realizacja pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego; współpraca z organizacjami pozarządowymi i fundacjami działającymi na rzecz osób niepełnosprawnych. Miernikami realizacji tych działań były odpowiednio: liczba osób niepełnosprawnych korzystających z usług i instrumentów rynku pracy; liczba osób niepełnosprawnych objętych poradnictwem indywidualnym i grupowym; liczba upowszechnionych projektów, w ramach których osoby niepełnosprawne mogły uczestniczyć w szkoleniach i stażach. PUP sporządzał raporty z realizacji zadań w każdym roku, w raportach wykazywał wartości osiągniętych wskaźników.

(akta kontroli tom I str. 598-696)

³ Dz. U. z 2020 r. poz.1409, ze zm., dalej: ustawa o promocji zatrudnienia.

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

W Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Chełm na lata 2016-2020⁵ w ramach celu strategicznego IV (Integracja społeczna i zawodowa oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu) zdefiniowano cel szczegółowy Integracja społeczna i zawodowa osób niepełnosprawnych oraz starszych. W jednostkach realizujących nie został wymieniony PUP, wskazano Urząd Miasta Chełm oraz organizacje pozarządowe i partnerów projektów. W ramach ww. celu strategicznego PUP został natomiast wskazany jako jedna z jednostek realizujących cel szczegółowy: Integracja zawodowa osób bezrobotnych, łagodzenie skutków bezrobocia oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Kierunki realizacji celu określono m.in. jako:

- zatrudnianie w ramach robót publicznych, prac interwencyjnych, prac społecznie użytecznych, praktyk i staży we współpracy z PUP w Chełmie, ze wskaźnikami monitorującymi: liczba osób uczestniczących w tych formach oraz liczba szkoleń, staży, prac społecznie użytecznych, robót publicznych i prac interwencyjnych;
- opracowywanie i realizowanie projektów służących aktywizacji osób bezrobotnych, w tym współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, ze wskaźnikami: liczba programów i liczba uczestników programów;
- rozwój form wsparcia sprzyjających tworzeniu osobistego potencjału zatrudnienia osób bezrobotnych w trudnej sytuacji socjalno-bytowej i ich rodzin, ze wskaźnikiem: liczba osób bezrobotnych korzystających z różnych form wsparcia;
- upowszechnianie ofert pracy, informacji o wolnych miejscach pracy, usługach poradnictwa zawodowego, szkoleniach, stażach, organizacji robót publicznych, prac interwencyjnych i zatrudnienia socjalnego, ze wskaźnikami: liczba osób bezrobotnych z terenu miasta uczestniczących w ww. formach, liczba doposażonych stanowisk pracy.

W Strategii założono tendencję wzrostową tych wskaźników w porównaniu do wartości bazowych (tj. według stanu na 31 grudnia 2015 r.). Rada Miasta nie określiła kwotowo lub procentowo wartości docelowych tych wskaźników.

(akta kontroli tom I str. 697)

1.1.2. Wydatki na realizację podstawowych form aktywizacji wyniosły w 2018 r. 12 868,5 tys. zł, w 2019 r. 13 449,6 tys. zł, w 2020 r. 11 762,1 tys. zł, w tym na realizację programów dla osób niepełnosprawnych odpowiednio: 382,2 tys. zł (67 osób), 335,7 tys. zł (51 osób), 408,8 tys. zł (60 osób). Najwyższe środki (ogółem i dla osób niepełnosprawnych) wydatkowano na staże (19 036,0 tys. zł i 852,5 tys. zł), a najniższe – na zatrudnienie w formie prac interwencyjnych (2087,8 tys. zł i 26,3 tys. zł)⁶. PUP otrzymał środki finansowe głównie z Funduszu Pracy, w ramach algorytmu oraz na realizację projektów i programów. Wydatki ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej: PFRON) wyniosły 144,5 tys. zł w 2018 r., 104,9 tys. zł w 2019 r. i 103,5 tys. zł w 2020 r. Zostały poniesione na podstawie uchwał Rady Powiatu i Rady Miasta Chełm na finansowanie staży dla ogółem 59 osób niepełnosprawnych.

Dyrektor PUP wyjaśniła, że skuteczność aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych uzależniona jest od możliwości zatrudnieniowej pracodawców. Na lokalnym rynku pracy, gdzie stopa bezrobocia w latach 2018-2020 kształtowała się w przedziale 12-14%, osoby bezrobotne i poszukujące pracy z orzeczoną stopniem niepełnosprawności miały mniejszą szansę na zdobycie trwałego zatrudnienia. Działania aktywizacyjne skierowane do osób bezrobotnych

⁵ Przyjętej uchwałą Nr XVIII/203/16 Rady Miasta Chełm z dnia 14 czerwca 2016 r.

⁶ W latach 2018-2020 nie ponoszono wydatków na aktywizację osób niepełnosprawnych w formie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej.

niepełnosprawnych finansowane są ze środków Funduszu Pracy lub Europejskiego Funduszu Społecznego, w ramach realizowanych projektów, natomiast dla osób niepełnosprawnych poszukujących pracy, niepozostających w zatrudnieniu – ze środków PFRON. W zależności od wielkości przydzielonych limitów finansowych na dany rok kalendarzowy podejmowano decyzję o formie wsparcia i ilości osób objętych wsparciem. W celu poprawy skuteczności podejmowanych działań aktywizacyjnych należałoby zwiększyć wsparcie pracodawców, w celu pomniejszenia kosztów zatrudnienia osób niepełnosprawnych.

(akta kontroli tom I str. 15, 45-50, II str. 408-489)

1.1.3. W kontrolowanym okresie PUP realizował 11 projektów w zakresie promocji zatrudnienia, przeciwdziałania bezrobociu, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej bezrobotnych, w 9 wzięły udział osoby niepełnosprawne.

W wyniku badania trzech projektów, tj.: „Aktywizacja osób młodych pozostających bez pracy w powiecie chełmskim i mieście Chełm (V)” w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020; „Nowy start – lepsze jutro (VI)” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego oraz Program Regionalny „Drogi-Mosty-Rzeki III”, nie stwierdzono nieprawidłowości. Udział w projektach wzięło odpowiednio 983, 580 i 39 bezrobotnych. (5, 25 i 3 osoby niepełnosprawnych). Do dnia kontroli zakończyła się realizacja projektu „Drogi-Mosty-Rzeki III”, wszystkie osoby niepełnosprawne uczestniczące w projekcie (3) zostały zatrudnione. Okres realizacji pozostałych projektów ustalony został od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. W projekcie Aktywizacja osób młodych (...) do 30 września 2020 r. zatrudnienie uzyskało 98 uczestników projektu, w tym 3 niepełnosprawnych, a wskaźniki efektywności zatrudnieniowej dla osób w najtrudniejszej sytuacji i pozostałych (zakładane w wysokości 44% i 59,5%) wykonano na poziomie 44% i 8,1%. W projekcie „Nowy start – lepsze jutro” zatrudnienie uzyskało 305 osób, w tym 16 niepełnosprawnych, a wskaźniki efektywności zatrudnieniowej dla osób w najtrudniejszej sytuacji i pozostałych (zakładane w wysokości 44,3% i 60%) wykonano na poziomie 58,8% i 64%. Według Dyrektora PUP, umowa o dofinansowanie projektów nie nakładała obowiązku monitorowania wskaźnika trwałości zatrudnienia i PUP nie dysponował danymi w tym zakresie.

Analiza dokumentacji trzech niepełnosprawnych uczestników projektów wykazała, że kwalifikacja bezrobotnych do udziału w programach była przeprowadzona prawidłowo, a zakwalifikowane osoby spełniały warunki formalne.

(akta kontroli tom I str. 18-19, tom II str. 202-209, 393-407)

1.1.4. Budynek, w którym znajduje się siedziba PUP, został przystosowany do potrzeb osób niepełnosprawnych, zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁷. Pomieszczenia PUP usytuowano na parterze, pierwszym i trzecim piętrze. Schody wejściowe do budynku zabezpieczono po obu stronach poręczami, a dla niepełnosprawnych na wózkach inwalidzkich przy schodach umiejscowiono pochylnię prowadzącą do windy z możliwością dojazdu na wszystkie kondygnacje budynku. Windę dostosowano dla osób niedowidzących oraz niedosłyszących poprzez wyposażenie w odpowiednią sygnalizację optyczną i dźwiękową. W holu głównym dostępność do korytarzy była możliwa po pochylni, a na pozostałych kondygnacjach bezpośrednio z windy. Ciągi komunikacyjne w budynku pomiędzy korytarzami nie posiadały progów. Toalety dla niepełnosprawnych i inne w budynku posiadały niezbędną przestrzeń manewrową.

⁷ Dz. U. z 2019 r. poz. 1065, ze zm.

Na parkingach wokół budynku wyznaczono 5 miejsc parkingowych dla pojazdów osób niepełnosprawnych. Nie stwierdzono ograniczeń wstępu do budynku dla psów asystujących osobom niepełnosprawnym.

PUP dostosował do potrzeb osób niepełnosprawnych formy udzielania informacji o usługach rynku pracy, formach aktywizacji, procedurze, terminach. Na stronie internetowej PUP zapewniono możliwość zmiany wielkości czcionki, kontrastu, skorzystanie z tłumacza on-line i zapoznanie się z filmami w języku migowym. Trzech doradców klienta przeszkolono w zakresie posługiwania się językiem migowym. Na wyposażeniu doradcy zawodowego znajdował się Program Klubu Pracy opracowany przez ministra właściwego ds. pracy, napisany w języku Braille'a. Materiał z poszczególnych sesji może być w części wykorzystywany do świadczenia poradnictwa zawodowego dla osób niewidzących. Według informacji uzyskanej od doradcy klienta, zarejestrowane w PUP osoby niepełnosprawne nie wymagają porozumiewania się w języku migowym lub Braille'a. Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora PUP, wśród osób niepełnosprawnych rozpowszechniane jest bezpłatne czasopismo „Integracja”, zawierające informacje o podejmowanych działaniach pomocy skierowanej do grupy osób z niepełnosprawnościami z zakresu rehabilitacji społecznej i zawodowej.

(akta kontroli tom I str. 303, 319)

1.2. Rejestracja bezrobotnych i poszukujących pracy

1.2.1. W okresie objętym kontrolą liczba bezrobotnych zarejestrowanych w PUP zwiększyła się o 0,3%, z 6684 (według stanu na koniec 2018 r.) do 6705 (na 31 grudnia 2020 r.), a poszukujących pracy – zmniejszyła się o 23,6% (z 271 do 207). Liczba niepełnosprawnych bezrobotnych zmniejszyła się w tym okresie z 331 do 263, a poszukujących pracy – z 81 do 70. Liczba niepełnosprawnych długotrwale bezrobotnych zmniejszyła się z 222 do 192, a długotrwale poszukujących pracy wzrosła z 42 do 45.

(akta kontroli tom I str. 101-154)

1.2.2. Na podstawie ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw⁸, Urząd udzielił w 2020 r. pomocy przedsiębiorcom i innym uprawnionym podmiotom na łączną kwotę 37 334,2 tys. zł, z tego 61,4% stanowiły niskoprocentowane pożyczki. Ze względu na brak informacji o stopniu niepełnosprawności wnioskodawców oraz pracowników objętych dofinansowaniem we wnioskach o przyznanie wsparcia w ramach Tarczy antykryzysowej, nie było możliwości ustalenia, ile osób niepełnosprawnych skorzystało z form wsparcia przewidzianych w ustawie o COVID-19.

Badaniem objęto wnioski przedsiębiorcy⁹ o dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz należnych od tych wynagrodzeń składek na ubezpieczenia społeczne w przypadku spadku obrotów gospodarczych w następstwie wystąpienia pandemii COVID-19. Wsparcie dla przedsiębiorcy zostało prawidłowo przyznane i rozliczone.

(akta kontroli tom I str. 22-25, 70-81, 90)

⁸ Dz. U. z 2020 r. poz. 568, ze zm. (dalej: Tarcza antykryzysowa lub ustawa o COVID-19).

⁹ Kontrolą objęto wniosek przedsiębiorcy, który otrzymał w 2020 r. refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego z orzeczonym stopniem o niepełnosprawności.

Według wyjaśnienia Dyrektor PUP, po ogłoszeniu stanu pandemii od marca 2020 r. PUP w sposób ciągły realizował zadania określone w ustawie o promocji zatrudnienia, jak również zadania dodatkowe z zakresu pomocy rządowej dla przedsiębiorców w ramach Tarczy antykryzysowej. Wprowadzono zmiany w realizacji pośrednictwa pracy, tj. odwołano wszystkie wizyty osobiste w celu potwierdzenia gotowości do pracy i zastąpiono je kontaktami telefonicznymi. Osoby bezrobotne i poszukujące pracy otrzymywały telefoniczną informację o ofertach pracy pozostających w dyspozycji PUP oraz innych możliwych formach aktywizacji zawodowej. Kontakty osobiste ograniczono do konieczności wydania skierowania do pracy na staż, szkolenie czy inną formę aktywizacji zawodowej, gdzie wymagany jest podpis osoby kierowanej. Kontakt pośrednika pracy z osobą bezrobotną odbywał się w reżimie sanitarno-epidemiologicznym. Zmieniono organizację pracy w Urzędzie. Okresowo wprowadzono rotacyjny system pracy zdalnej w celu zminimalizowania ryzyka zakażenia i konieczności przejścia na kwarantannę całego zespołu pracowników, co doprowadziłoby do wstrzymania działalności Urzędu. Ograniczono kontakty osobiste pracowników z klientami PUP poprzez: popularyzację usług internetowych za pośrednictwem strony praca.gov.pl; wyznaczenie punktów obsługi interesanta; przyjmowanie dokumentów w wersji papierowej do wydzielonej urny, znajdującej się poza kancelarią; kontakty telefoniczne; zastosowanie systemu informacyjnego dla klientów, jak również dla pracowników PUP o istniejących zagrożeniach i sposobie postępowania w przypadku wystąpienia objawów chorobowych; wyposażenie pracowników w rękawiczki ochronne, maski ochronne oraz płyny do dezynfekcji.

(akta kontroli tom I str. 89-90)

1.3. Usługi rynku pracy

1.3.1. W kontrolowanym okresie PUP pozyskał od pracodawców łącznie 3576 ofert pracy subsydiowanej (1554 w 2018 r., 1075 w 2019 r. i 947 w 2020 r.) i 3587 niesubsydiowanej (odpowiednio: 1458, 1240, 889), dotyczących łącznie 10 577 miejsc pracy. Dla niepełnosprawnych pozyskano 57 ofert pracy subsydiowanej (30 w 2018 r., 14 w 2019 r. i 13 w 2020 r.) i 118 niesubsydiowanej (47, 32 i 39), dotyczących łącznie 247 miejsc pracy. Zatrudniono ogółem 3064 bezrobotnych, z tego 327 niepełnosprawnych¹⁰.

(akta kontroli tom I str. 26-27)

1.3.2. Zadania w zakresie poradnictwa zawodowego dla osób bezrobotnych i poszukujących pracy, w tym dla osób niepełnosprawnych PUP realizował z wykorzystaniem standaryzowanych narzędzi diagnostycznych służących do badania uzdolnień, predyspozycji, zainteresowań i kompetencji i innych metod wynikających z ustawy o promocji zatrudnienia oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy¹¹. W 2018 r. w grupowych poradach zawodowych udział wzięło 182 bezrobotnych, w 2019 r. – 118, a w 2020 r. 35 osób. Niepełnosprawni korzystali z tej formy tylko w 2018 r. (udział w poradach wzięło 16 osób). W grupowej informacji zawodowej uczestniczyły 394 osoby w 2018 r., 319 w 2019 r. i 49 w 2020 r. (z tego 18, 10 i 0 niepełnosprawnych). Na specjalistyczne badania psychologiczne i lekarskie umożliwiające wydanie opinii o przydatności do pracy i zawodu albo kierunku szkolenia skierowano 259 osób w 2018 r., 340 w 2019 r. i 300 w 2020 r., w tym odpowiednio: 6, 1 i 3 niepełnosprawnych.

¹⁰ Część niepełnosprawnych bezrobotnych uzyskało zatrudnienie w wyniku skorzystania z ofert kierowanych do ogółu bezrobotnych, niededykowanych bezpośrednio niepełnosprawnym.

¹¹ Dz. U. poz. 667.

Spośród badanej dokumentacji bezrobotnych niepełnosprawnych, w czterech przypadkach PUP skierował niepełnosprawnego na specjalistyczne badania psychologiczne i lekarskie umożliwiające wydanie opinii o przydatności zawodowej do pracy i zawodu. Badania zostały przeprowadzone w związku z kierowaniem bezrobotnych na szkolenia. Osoby skierowane na badania uzyskały zatrudnienie.

(akta kontroli tom I str. 28, 308-310)

1.4. Działania kontrolne w PUP

1.4.1. W latach 2018-2020 Prezydent Chełma, Starosta Chełmski, Wojewódzki Urząd Pracy w Lublinie oraz inne jednostki nie prowadzili w Urzędzie kontroli w zakresie aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, w tym dotyczących organizacji szkoleń.

Wojewoda Lubelski przeprowadził w 2018 r. kontrolę, której zakres obejmował przestrzeganie zasad i trybu wydatkowania środków Funduszu Pracy przeznaczonych na finansowanie wybranych form przeciwdziałania bezrobociu, prowadzenie wybranych usług rynku pracy; realizację zadań związanych z badaniem i analizowaniem sytuacji na lokalnym rynku pracy w kontekście postępowania o wydanie zezwolenia na pracę cudzoziemca. Skontrolowano m.in.: organizowanie prac interwencyjnych i robót publicznych, jednorazową refundację kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne; wydatkowanie środków Funduszu Pracy na roboty publiczne, prace interwencyjne oraz refundację części kosztów poniesionych na wynagrodzenia, nagrody, składki na ubezpieczenie społeczne bezrobotnych do 30 roku życia; prace społecznie użyteczne; wykorzystanie bonów: na zasiedlenie i stażowego. W wystąpieniu pokontrolnym z 9 kwietnia 2018 r. pozytywnie z uchybieniami oceniono funkcjonowanie Urzędu w zakresie podanym w kontroli, stwierdzając, że uchybienia nie miały zasadniczego wpływu na kontrolowaną działalność.

(akta kontroli tom I str. 95-96)

1.4.2. W badanym okresie do PUP wpłynęła jedna skarga (w 2018 r.) dotycząca odmowy sfinansowania szkolenia. Taką samą skargę bezrobotny skierował do Starosty Chełmskiego. Po przeanalizowaniu zarzutów podniesionych w skardze, została ona uznana za bezzasadną, o czym poinformowano skarżącego i Starostę Chełmskiego. Wskazano m.in., że szkolenie, o które ubiegał się bezrobotny nie nadaje kwalifikacji zawodowych i nie gwarantuje nabycia umiejętności samodzielnego prowadzenia działalności gospodarczej.

W latach 2018-2020 nie wpływały skargi do Wojewody Lubelskiego i Przewodniczącego Rady Powiatu Chełmskiego na postępowanie PUP w związku z aktywizacją osób niepełnosprawnych.

(akta kontroli tom I str. 93, 96, 301, 302)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2018-2020 Urząd prawidłowo i rzetelnie realizował zadania w zakresie przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji zawodowej bezrobotnych, w tym niepełnosprawnych, określone w dokumentach strategicznych i programach opracowanych przez Miasto Chełm i Powiat Chełmski. Poprawnie realizowano programy na rzecz promocji zatrudnienia, a bezrobotnych do udziału w projektach kwalifikowano z zachowaniem zasady równego traktowania. Środki finansowe na aktywizację zawodową niepełnosprawnych bezrobotnych oraz w ramach Tarczy antykryzysowej zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem. Aktywnie pozyskiwano oferty pracy i realizowano pośrednictwo zawodowe w stosunku do osób niepełnosprawnych, z wykorzystaniem standaryzowanych metod.

Ograniczenia w bezpośrednich kontaktach z bezrobotnymi wprowadzone w związku z pandemią COVID-19 nie wpłynęły negatywnie na prowadzone przez Urząd działania aktywizacyjne. Budynek, w którym znajdowała się siedziba Urzędu, formy udzielania informacji i realizacja usług rynku pracy były dostosowane do potrzeb osób niepełnosprawnych.

OBSZAR

2. Prawdliwość i skuteczność aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych oraz trwałość ich zatrudnienia

Opis stanu faktycznego

2.1. Współpraca PUP z osobą niepełnosprawną zarejestrowaną jako bezrobotny/poszukujący pracy

2.1.1. Indywidualne plany działania (dalej: IPD) opracowane zostały dla wszystkich niepełnosprawnych bezrobotnych zarejestrowanych w PUP. Nie opracowywano IPD dla osób poszukujących pracy.

(akta kontroli tom I str. 16, 32)

Badanie IPD dla 25 niepełnosprawnych wykazało, że zostały one opracowane w terminie do 60 dni od rejestracji bezrobotnego. Plany opracowywano w systemie Syriusz, nie były one drukowane i przedstawiane do podpisu przez zainteresowane osoby bezrobotne niepełnosprawne. Według Dyrektora PUP, prowadzenie IPD w wersji elektronicznej było zgodne z § 3 ust. 1 oraz § 4 ust. 1-3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy¹². Przy opracowaniu IPD zapewniono udział bezrobotnego w formie: osobistych ustaleń podczas wizyt w siedzibie PUP, rozmów telefonicznych, wymiany informacji drogą elektroniczną lub pocztową. Dyrektor PUP wyjaśniła, że klienci Urzędu byli informowani o utworzeniu i modyfikacji IPD. Plany były drukowane wyłącznie na życzenie osoby bezrobotnej lub w ramach projektów finansowanych ze środków unijnych, z których wytycznych wynikało, że IPD stanowi integralną część dokumentacji projektowej. Wydrukowane IPD składały się z oświadczeń o deklaracji udziału w tworzeniu i realizacji IPD oraz o przyjęciu do wiadomości, że w przypadku odmowy podjęcia lub przerwania IPD bezrobotny zostanie pozbawiony statusu osoby bezrobotnej oraz wymaganych ustawą zagadnień dotyczących planowanych działań aktywizacyjnych, w ramach których dokumentowano podejmowane przez PUP działania względem bezrobotnego (przedstawienie propozycji stażu, wydanie skierowania na staż, podjęte kontakty telefoniczne z bezrobotnym, przeprowadzenie wywiadu, poinformowanie o aktualnych ofertach). Kontrolowane IPD nie zawierały wszystkich elementów wymaganych art. 34a ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia, np. działań możliwych do zastosowania przez PUP i planowanych do samodzielnej realizacji przez bezrobotnego w celu poszukiwania pracy; planowanej liczby i terminów kontaktów z doradcą klienta lub innym pracownikiem Urzędu; terminów i warunków zakończenia realizacji IPD.

(akta kontroli tom I str. 308-313, 592-597)

2.1.2. Na podstawie analizy przekazanej przez PUP bazy danych niepełnosprawnych bezrobotnych ustalono, że ok. 12% nie było objętych aktywnymi formami przeciwdziałania bezrobociu. Wszystkie osoby były objęte usługą pośrednictwa pracy.

Według Dyrektora PUP, podstawowe trudności w aktywizacji osób niepełnosprawnych wynikały z małej liczby chronionych miejsc pracy na lokalnym rynku pracy (funkcjonuje tylko jeden zakład pracy chronionej) i braku zakładów aktywizacji zawodowej. Osoby niepełnosprawne mogą wprawdzie podejmować

¹² Dz. U. poz. 667.

pracę na otwartym rynku pracy, jednak często są mniej konkurencyjne w stosunku do pozostałej grupy osób poszukujących zatrudnienia, szczególnie przy wysokiej stopie bezrobocia na danym terenie. Osoby niepełnosprawne posiadające czasowe orzeczenia o niepełnosprawności nie wyrażają zainteresowania podejmowaniem krótkotrwałego zatrudnienia w obawie o utratę świadczeń, które z tego tytułu otrzymują. Obawy osób niepełnosprawnych co do podjęcia zatrudnienia mogą być spowodowane także obniżeniem poczucia własnej wartości i niedoceniań potencjału, który posiadają.

(akta kontroli tom I str. 31-37, 45-50, 310-311)

Wskazane w ww. wyjaśnieniu przyczyny zostały potwierdzone w wyniku badania przez NIK dokumentacji pięciu niepełnosprawnych bezrobotnych, których w latach 2018-2020 nie objęto żadną formą aktywizacji zawodowej. Terminowo opracowano dla tych osób IPD, doradcy przedstawiali im oferty pracy, ale bezrobotni nie uzyskali zatrudnienia lub nie byli zainteresowani zatrudnieniem z powodu niepełnosprawności i różnych schorzeń oraz trudności w dojeździe.

(akta kontroli tom II str. 5-50, 221)

2.2. Formy wsparcia osób niepełnosprawnych zarejestrowanych w PUP w charakterze bezrobotnych lub poszukujących pracy i ich skuteczność

2.2.1. W latach 2018-2020 wydatki z Funduszu Pracy na szkolenia osób bezrobotnych wyniosły 4421,1 tys. zł, szkolenia ukończyło 261, 445 i 415 osób. Zatrudnienie uzyskało 454 osób. Żaden z bezrobotnych nie otrzymał bonu szkoleniowego.

Efektywność zatrudnieniowa¹³ szkoleń wyniosła w 2018 r. 52,9%, w 2019 r. 43,4%, w 2020 r. 29,6%, a kosztowa¹⁴ – 6,8 tys. zł, 9,2 tys. zł i 13,9 tys. zł. Średnia krajowa efektywność zatrudnieniowa tej formy wynosiła w 2018 r. 65,5%, w 2019 r. 66,2%, a kosztowa 4,4 tys. zł i 4,5 tys. zł.

W trakcie kontroli PUP nie podał danych dotyczących efektywności podstawowych form zatrudnienia osób niepełnosprawnych ani trwałości zatrudnienia osób zaktywizowanych na koniec stycznia 2021 r. Dyrektor PUP wyjaśniła, że obowiązujące sprawozdanie MRPiPS-02 „Efektywność programów na rzecz promocji zatrudnienia” nie zawiera danych na temat efektywności osób niepełnosprawnych, w związku z tym brak jest możliwości obliczenia wskaźników efektywności zatrudnieniowej i kosztowej dla osób niepełnosprawnych. Ponadto Urząd nie posiada dyspozycji ustawowych ani narzędzi do badania trwałości zatrudnieniowej osób zaktywizowanych w kilkuletnim okresie czasu. Obowiązujące przepisy prawne nie regulują zadań dotyczących współpracy i wymiany informacji na płaszczyźnie PUP-PFRON w celu monitorowania rynku pracy. Urząd ma możliwość korzystania z systemów informatycznych ZUS – pozyskuje informację o podjęciach pracy po aktywizacji zawodowej poprzez usługę U-4, brak jest natomiast możliwości weryfikacji trwałości zatrudnieniowej.

(akta kontroli tom I str. 16, 38, 45, 47, 49, 164-263, 304-305)

¹³ Efektywność zatrudnieniowa – udział procentowy liczby osób, które w trakcie lub po zakończeniu udziału w podstawowych formach aktywizacji zawodowej zostały wykazane jako zatrudnione, w stosunku do liczby osób, które zakończyły udział w podstawowych formach aktywizacji zawodowej.

¹⁴ Efektywność kosztowa – stosunek kwoty wydatków Funduszu Pracy poniesionych przez samorządy powiatowe na finansowanie podstawowych form aktywizacji zawodowej do liczby osób, które w trakcie lub po zakończeniu udziału w podstawowych formach aktywizacji zawodowej zostały wykazane jako zatrudnione.

Organizatorów szkoleń wybierano w drodze konkursu, z których badaniem objęto trzy. Doboru podmiotów dokonywano po przeprowadzeniu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na usługi społeczne, zgodnie z działem III rozdział 6 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁵. Wyboru wykonawców dokonano zgodnie z założonymi kryteriami oceny ofert. Przekazana przez wykonawców dokumentacja szkoleniowa uwzględniała m.in. listy obecności uczestników szkoleń (z podpisami skierowanych bezrobotnych), dzienniki zajęć edukacyjnych, protokoły z egzaminu końcowego, wykazy osób, które ukończyły kurs, zdały egzaminy wewnętrzne i zewnętrzne. Wartość jednego zamówienia ustalono z naruszeniem art. 32 ust. 4 Pzp, co nie miało wpływu na udzielenie zamówienia w sposób przejrzysty, obiektywny i niedyskryminujący, zgodnie z art. 138o ust. 2 Pzp.

(akta kontroli tom I str. 325-374, 404-428)

Informacje o naborze kandydatów na szkolenia grupowe oraz ogłoszenia o naborze wniosków o wydanie skierowania na szkolenie indywidualne były udostępnione m.in. na stronie internetowej Urzędu. Kwalifikacja na szkolenie odbywała się z zachowaniem zasady równości.

Szczegółową kontrolą objęto dokumentację czterech bezrobotnych osób niepełnosprawnych, które zostały skierowane i uczestniczyły w szkoleniach organizowanych przez PUP. Trzy z tych osób podjęły zatrudnienie po ukończeniu szkolenia, z tego dwie do dnia kontroli (10 lutego 2021 r.) nie powróciły do rejestru bezrobotnych.

(akta kontroli tom II str. 230-233)

2.2.2. W latach 2018-2020 wydatki z Funduszu Pracy na staże wyniosły 19 069,5 tys. zł, staże ukończyło 1187, 832 i 728 osób. Zatrudnienie uzyskało 2236 osób. W latach objętych kontrolą niepełnosprawni bezrobotni nie otrzymywali bonów stażowych.

Efektywność zatrudnieniowa staży wyniosła w 2018 r. 82,6%, w 2019 r. 82,3%, w 2020 r. 78,3%, a kosztowa – 7,9 tys. zł, 8,0 tys. zł i 10,1 tys. zł. Średnia krajowa efektywność zatrudnieniowa tej formy wynosiła w 2018 r. 83,6%, w 2019 r. 84,2%, a kosztowa – 8,3 tys. zł i 8,7 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 39, 45, 47, 49, 164-263, 304-305)

Kwalifikowanie i kierowanie na staże odbywało się zgodnie z warunkami określonymi w art. 53 ustawy o promocji zatrudnienia i rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych¹⁶.

Kontrola dokumentacji organizacji staży przez czterech pracodawców wykazała, że dobór organizatorów staży był prawidłowy i konkurencyjny. Postępowanie przeprowadzono zgodnie z obowiązującymi „Zasadami organizacji przez PUP miejsc odbywania stażu u organizatora stażu”. Na staż kierowano osoby bezrobotne zaproponowane przez wnioskodawcę w złożonych wnioskach. Po zakończeniu staży pracodawcy wywiązali się z obowiązku zatrudnienia stażystów na wymagany w umowie okres.

Analiza dokumentacji czterech niepełnosprawnych, którzy odbyli staż na podstawie skierowań z Urzędu wykazała, że po zakończeniu stażu zostali oni zatrudnieni przez pracodawcę na okres wymagany w umowie w sprawie organizacji stażu. Po upływie

¹⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm., dalej: Pzp.

¹⁶ Dz. U. Nr 142, poz. 1160.

okresu zatrudnienia trzy osoby ponownie zarejestrowały się w ewidencji bezrobotnych PUP, jedna – nie powróciła do rejestru.

(akta kontroli tom II str. 136-167, 305-393)

2.2.3. W latach 2018-2020 wydatki z Funduszu Pracy na prace interwencyjne wyniosły 1759,4 tys. zł, tę formę aktywizacji ukończyło 136, 103 i 125 osób. Zatrudnienie uzyskało 345 osób.

Efektywność zatrudnieniowa prac interwencyjnych wyniosła w 2018 r. 89,0%, w 2019 r. 99,0%, w 2020 r. 97,6%, a kosztowa – 6,5 tys. zł, 5,1 tys. zł i 3,7 tys. zł. Średnia krajowa efektywność zatrudnieniowa tej formy wynosiła w 2018 r. 92%, w 2019 r. 92,1%, a kosztowa – 6,5 tys. zł i 5,5 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 39, 45, 47, 49, 164-263, 304-305)

Aktywizacja realizowana była zgodnie z przepisami ustawy o promocji zatrudnienia oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowej refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne¹⁷. Kontrola dokumentacji jednego naboru wniosków na organizację prac interwencyjnych wykazała, że wyboru pracodawcy dokonano w sposób konkurencyjny, na podstawie określonych kryteriów. We wniosku o organizację prac interwencyjnych pracodawca przedstawiał m.in. proponowany okres prac interwencyjnych, gwarantowany okres dalszego zatrudnienia i kwotę refundacji. Pracodawca wywiązał się z obowiązku zatrudnienia skierowanego bezrobotnego na wymagany w umowie okres, zawarł z bezrobotnym umowę na 24 miesiące (12 miesięcy prace interwencyjne, 12 miesięcy dalsze zatrudnienie na czas określony). Po upływie roku umowa o pracę została rozwiązana za wypowiedzeniem złożonym przez pracownika. Pracodawca poinformował PUP o zaistniałej sytuacji oraz zwrócił się o skierowanie przez PUP kolejnej osoby bezrobotnej na miejsce pracownika objętego umową o organizację prac interwencyjnych. Z kolejnym bezrobotnym skierowanym przez PUP pracodawca zawarł umowę na pozostały okres wynikający z umowy o organizację prac interwencyjnych.

(akta kontroli tom II str. 287-304)

Analiza dokumentacji niepełnosprawnego bezrobotnego objętego aktywizacją w formie prac interwencyjnych, nie wykazała nieprawidłowości. Po zakończeniu wymaganego okresu zatrudnienia, określonego w umowie w sprawie organizacji prac interwencyjnych zawartej pomiędzy PUP i pracodawcą, bezrobotny nie powrócił do rejestru bezrobotnych.

(akta kontroli tom II str. 210-217)

2.2.4. W latach 2018-2020 wydatki z Funduszu Pracy na roboty publiczne wyniosły 3501 tys. zł, tę formę aktywizacji ukończyło 159, 170 i 132 osób. Zatrudnienie uzyskało 458 osób.

Efektywność zatrudnieniowa robót publicznych wyniosła w 2018 r. 98,7%, w 2019 r. 99,4%, w 2020 r. 100%, a kosztowa – 7,2 tys. zł, 7,2 tys. zł i 8,7 tys. zł. Średnia krajowa efektywność zatrudnieniowa tej formy wynosiła w 2018 r. 88,9%, w 2019 r. 88,3%, a kosztowa – 11,1 tys. zł i 11,0 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 39, 45, 47, 49, 164-263, 304-305)

Badaniem objęto dokumentację związaną z organizacją robót publicznych przez jednostkę samorządu terytorialnego na podstawie umowy w sprawie organizowania i finansowania robót publicznych w ramach Programu Regionalnego „Drogi-Mosty-Rzeki III”. Gmina zobowiązała się do zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy

¹⁷ Dz. U. poz. 864, dalej: rozporządzenie w sprawie prac interwencyjnych i robót publicznych.

na okres co najmniej 7 miesięcy (5 miesięcy roboty publiczne i 2 miesiące gwarancja zatrudnienia) czterech osób bezrobotnych skierowanych przez Urząd. Zgodnie z umową PUP skierował do pracy bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy (bezrobotny długotrwale, powyżej 50 roku życia, bezrobotny niepełnosprawny). Pracodawca wywiązał się z obowiązku zatrudnienia skierowanych osób przez wymagany w umowie okres.

(akta kontroli tom II str. 393-407)

Realizacja tej formy aktywizacji odbywała się na podstawie ustawy o promocji zatrudnienia oraz rozporządzenia w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych. Analiza dokumentacji bezrobotnego niepełnosprawnego objętego aktywizacją w formie robót publicznych nie wykazała nieprawidłowości. Bezrobotny po zakończeniu robót publicznych nie uzyskał trwałego zatrudnienia i powrócił do rejestru bezrobotnych.

(akta kontroli tom II str. 202-209)

2.2.5. W latach 2018-2020 wydatki z Funduszu Pracy na aktywizację w formie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej wyniosły 6040,5 tys. zł, tę formę aktywizacji ukończyło 143, 86 i 114 osób. W zatrudnieniu pozostało 318 osób. W kontrolowanym okresie żadna osoba bezrobotna niepełnosprawna nie korzystała z aktywizacji w formie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej.

Efektywność zatrudnieniowa tej formy wyniosła w 2018 r. 90,9%, w 2019 r. 90,7%, w 2020 r. 96,5%, a kosztowa – 12,1 tys. zł, 34,3 tys. zł i 16,3 tys. zł. Średnia krajowa efektywność zatrudnieniowa tej formy wynosiła w 2018 r. 95,9%, w 2019 r. 96,0%, a kosztowa – 18,8 tys. zł i 18,4 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 39, 45, 47, 49, 164-263, 304-305)

2.3. Instrumenty rynku pracy skierowane do pracodawców zatrudniających bezrobotnych, w tym w szczególności niepełnosprawnych

2.3.1. W latach 2018-2020 wydatki z Funduszu Pracy na refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy dla osób bezrobotnych wyniosły 4052,4 tys. zł. Aktywizację w tej formie ukończyło odpowiednio: 73, 69 i 76 bezrobotnych. Zatrudnionych zostało 197 bezrobotnych.

Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej tej formy wyniósł w 2018 r. 89,0%, w 2019 r. 92,8%, w 2020 r. 89,5%, kosztowej – 26,7 tys. zł, 22,5 tys. zł, 12,9 tys. zł. Średnia krajowa efektywność zatrudnieniowa tej formy wynosiła w 2018 r. 88,5%, w 2019 r. 89,8%, a kosztowa – 16,0 tys. zł i 14,4 tys. zł.

(akta kontroli tom I str. 38-41, 164-167, 304-305)

Kontrola prawidłowości zawarcia i wykonania trzech umów w sprawie refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego nie wykazała nieprawidłowości. Aktywizacja w tej formie organizowana była w Urzędzie na podstawie przepisów ustawy o promocji zatrudnienia oraz rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 lipca 2017 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej¹⁸. Wnioski przedsiębiorców podlegały komisijnemu opiniowaniu oraz ocenie według ustalonych punktowych kryteriów stosowanych dla wszystkich ubiegających się o refundację. Przedsiębiorcy wykorzystali otrzymane środki finansowe zgodnie z umową. Utrzymali wyposażone

¹⁸ Dz. U. poz. 1380, ze zm.

i doposażone stanowiska przez co najmniej 24 miesiące i zatrudniali na utworzonych stanowiskach przez ten okres bezrobotnych skierowanych przez Urząd w pełnym wymiarze czasu pracy. PUP przeprowadził ocenę wykonania umów o refundację. Zgodnie z informacją Okręgowego Inspektora Pracy w Lublinie, od roku 2018 Państwowa Inspekcja Pracy nie prowadziła czynności kontrolnych w zakresie prawidłowości wyposażenia/doposażenia stanowisk pracy w podmiotach, które uzyskały refundację na podstawie umów objętych kontrolą NIK.

(akta kontroli tom I str. 99)

Badanie dokumentacji pięciu osób bezrobotnych niepełnosprawnych, objętych aktywizacją w formie refundacji kosztów doposażenia lub wyposażenia stanowiska pracy nie wykazało nieprawidłowości. W trzech przypadkach umowy o pracę ze skierowanymi niepełnosprawnymi bezrobotnymi zostały rozwiązane przed upływem terminu określonego w umowie o refundację. W dwóch przypadkach PUP skierował na utworzone stanowiska inne osoby, w jednym – przedsiębiorca dokonał zwrotu środków finansowych w wysokości proporcjonalnej do okresu niezatrudniania pracownika. Według stanu na 23 lutego 2021 r. spośród pięciu analizowanych osób, dwie znajdowały się w rejestrze bezrobotnych, a trzy były wykreślone z rejestru bezrobotnych, w tym jedna z powodu nabycia prawa do emerytury.

(akta kontroli tom II str. 96-135, 224-286)

2.3.2. W latach 2018-2020 nie udzielano wsparcia zakładom pracy chronionej, spółdzielniom socjalnym, zakładom aktywności zawodowej. Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora PUP, nie wpłynął żaden wniosek ani prośba o zorganizowanie takiego wsparcia. Na terenie działania Urzędu funkcjonuje jeden zakład pracy chronionej, zatrudniający około 50 osób.

(akta kontroli tom I str. 29-30, 84-87, 311)

2.4. Efekty aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych i przestrzeganie zasad równego traktowania

2.4.1. PUP osiągnął nw. wskaźniki efektywności (łącznie dla podstawowych form aktywizacji zawodowej):

- w 2018 r. efektywność zatrudnieniowa wyniosła 81,3%, kosztowa 8,8 tys. zł. Średnia krajowa efektywność zatrudnieniowa wyniosła 85,0%, a kosztowa 10,3 tys. zł;
- w 2019 r. efektywność zatrudnieniowa wyniosła 75,7%, kosztowa 10,2 tys. zł. Średnia krajowa efektywność zatrudnieniowa wyniosła 85,5%, a kosztowa 10,2 tys. zł;
- w 2020 r. efektywność zatrudnieniowa wyniosła 70,8%, kosztowa 10,4 tys. zł¹⁹.

(akta kontroli tom I str. 164-167, 304-305)

2.4.2. Na podstawie analizy umów zawartych z 11 pracodawcami oraz badania dokumentacji 25 niepełnosprawnych stwierdzono, że Urząd dokonując aktywizacji bezrobotnych przestrzegał zasad ich równego traktowania. Przyczyną nieobjęcia części niepełnosprawnych bezrobotnych aktywnymi formami były głównie problemy zdrowotne i przystosowawcze.

Według wyjaśnienia Dyrektor PUP, zasada równości była przestrzegana od momentu zgłaszania przez pracodawcę oferty pracy. Doradca klienta instytucjonalnego przyjmując ofertę pracy zwracał uwagę na dane dotyczące dyskryminacji. Nie mogła być przyjęta oferta, w której pracodawca zawarł wymagania naruszające zasadę równego traktowania w zatrudnieniu w rozumieniu przepisów prawa pracy i mogące dyskryminować kandydatów do pracy. Dyrektor

¹⁹ Dane o średniej krajowej w 2020 r. nie zostały jeszcze opublikowane.

PUP wyjaśniła, że przy wydawaniu skierowań do pracy brano pod uwagę požądane przez pracodawcę kwalifikacje i doświadczenie zawodowe. Motywacją wielu osób zarejestrowanych do podjęcia zatrudnienia lub innej aktywizacji zawodowej była niska z powodu: rejestracji dla ubezpieczenia, złego stanu zdrowia niepozwalającego na podjęcie każdej pracy lub innej aktywizacji, korzystanie ze świadczeń 500+, opieki społecznej, ze środków PFRON, prawa do renty, zasiłku stałego. Wymóg korzystania z wielu form pomocy społecznej czy dofinansowania jest uzależniony od uprzedniej rejestracji w PUP.

(akta kontroli tom I str. 31-37, 311, 317)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Objęte kontrolą IPD dla 25 bezrobotnych niepełnosprawnych nie odpowiadały wymogom określonym w art. 34a ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia. Nie określały: działań możliwych do zastosowania przez urząd pracy w ramach pomocy określonej w ustawie; działań planowanych do samodzielnej realizacji przez bezrobotnego lub poszukującego pracy w celu poszukiwania pracy; planowanych terminów realizacji poszczególnych działań; formy, planowanej liczby i terminów kontaktów z doradcą klienta lub innym pracownikiem urzędu pracy; terminów i warunków zakończenia realizacji IPD. Dokumentowano w nich podejmowane przez PUP działania w kierunku aktywizacji bezrobotnych niepełnosprawnych.

(akta kontroli tom I str. 592-597)

Dyrektor PUP wyjaśniła, że wielkość i rodzaj form wsparcia uzależniona jest m.in. od możliwości zatrudnieniowych pracodawców. Planować można tylko realne działania i formy pomocy, które w przypadku osób niepełnosprawnych uzależnione są od ich obecnego stanu zdrowia fizycznego i psychicznego. Na terenie działania PUP występuje mała liczba odpowiednich ofert pracy dla osób niepełnosprawnych, tzn. dostosowanych do ich potrzeb i możliwości, ze względu na brak zakładów aktywizacji zawodowej oraz jeden zakład pracy chronionej. Na terenie, gdzie występuje wysoka stopa bezrobocia i duża liczba osób zarejestrowanych jako bezrobotne, osoby z orzeczonym stopniem niepełnosprawności mają często mniejsze szanse na znalezienie zatrudnienia. Analiza wszystkich ofert pracy, którymi dysponuje urząd pracy, wykazała, że nie były one dostosowane do kwalifikacji zawodowych osób niepełnosprawnych, a tych kwalifikacji nie dało zdobyć się systemem kursowym. Ze względu na ochronę danych osobowych nie wszystkie informacje zostały ujawnione i zapisane w systemie Syriusz, m.in. dotyczące stanu zdrowia, obecnej sytuacji rodzinnej, osobistej, które w trakcie rozmowy z doradcą klienta zostały ujawnione (poruszone), a były przyczyną odstąpienia od aktywizacji tych osób i uzasadnieniem planowania przyszłych działań. Narzucanie i planowanie terminów dodatkowych działań wiązało się z dużą niechęcią tych osób, szczególnie osób z depresją, silną nerwicą, chorobą psychiczną, upośledzeniem umysłowym, oraz niejednokrotnie z agresją. Osoby te przyjmując roszczeniową postawę oczekiwały od doradcy konkretnego skierowania do pracy czy na staż, a nie planowania działań do samodzielnej realizacji, często ich oczekiwania były takie, aby posiadać status bezrobotnego. Niezależnie od powyższego osoby bezrobotne niepełnosprawne były informowane ustnie na bieżąco o ustalonych działaniach dostosowanych do ich potrzeb i możliwości. Realizowały je w miarę własnych potrzeb, uwzględniając stan zdrowia. Doradca klienta monitorował ich realizację i modyfikował plan.

NIK zauważa, że przepis art. 34a ustawy o promocji zatrudnienia nie przewiduje wyjątków od opracowania IPD w sposób określony w ust. 2 tego artykułu.

(akta kontroli tom I str. 311-312)

2. W 2018 r. PUP dokonał obliczenia wartości zamówienia na usługi szkolenia niezgodnie z art. 32 ust. 4 Pzp, tj. osobno dla poszczególnych części zamówienia, w sytuacji gdy ze względu na kryterium podobnego przeznaczenia, tożsamość czasową i możliwość wykonania zamówienia przez jednego wykonawcę, powinien potraktować je jako jedno zamówienie.

W Planie zamówień publicznych na 2018 r. Urząd dokonał grupowania zamówień w nw. sposób:

- części usług szkoleniowych przyporządkował kod Nowego Wspólnego Słownika Zamówień (CPV) z poziomu grupy, tj. 80500000. Dotyczyło to szkoleń: Opiekunka osób starszych i niepełnosprawnych (wartość zamówienia 30 000 zł, tj. 6957 euro); Konserwator z uprawnieniami do 1 kV oraz palacza – konserwatora kotłów i instalacji CO (42 000 zł, tj. 9741 euro);
- części usług – kod z poziomu bardziej szczegółowego w stosunku do tej grupy, tj. z poziomu klasy – 80530000. Dotyczyło to Usługi szkolenia zawodowego: Kosmetyczka (wartość zamówienia 28 800 zł, tj. 6679 euro); Tapicer (53 000 zł, tj. 12 292 euro); Operator wózka jezdniowego (7200 zł, tj. 1670 euro),
- części usług – z kolejnego bardziej szczegółowego poziomu ww. klasy, tj. z poziomu kategorii – 8053200. Dotyczyło to usługi szkolenia w dziedzinie zarządzania: ABC Przedsiębiorczości (wartość zamówienia 36 000 zł, tj. 8349 euro).

Ponadto jednym szkoleniom²⁰ przyporządkowano niewłaściwy kod CPV, tj. 80421000-1, zamiast zgodnie z Nowym Wspólnym Słownikiem Zamówień kod 80510000-2, tj. klasy mieszczącej się w grupie, właściwej dla pozostałych usług szkoleniowych.

Dyrektor PUP wyjaśniła m.in., że odnosząc się do tożsamości podmiotowej, przedmiotowej i czasowej wyodrębniono 4 grupy zgodnie z CPV: usługi szkolenia zawodowego, kończące się nadaniem uprawnień czeladniczych w zawodzie; usługi szkoleniowe; usługi szkolenia specjalistycznego, do realizacji których wymagane są odrębne zezwolenia; usługi szkolenia w dziedzinie zarządzania, dot. szkoleń dla przyszłych przedsiębiorców. Dochowano należytej staranności w przeprowadzanych postępowaniach na realizację usług szkoleniowych, a zastosowany podział i określenie przedmiotu zamówienia zgodnie z CPV nie były dokonane w celu uniknięcia stosowania ustawy, gdyż mimo zastosowania art. 4 ust. 8 Pzp, PUP przeprowadził pisemne i jawne postępowania, z zachowaniem zasady konkurencyjności zgodnie z Wytocznymi w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności na lata 2014-2020. Niektóre postępowania były przeprowadzane po dwa razy, gdyż pomimo zamieszczenia ogłoszeń w „Bazie konkurencyjności Funduszy Europejskich” oraz na stronie internetowej Urzędu, nie wpłynęła żadna oferta, np. zlecenie w 2018 r. usługi szkoleniowej w zakresie „Kosmetyczka”. Ponadto plan zamówień na 2018 r. podlegał w ciągu roku kalendarzowego modyfikacji. Konieczność zmian podyktowana była realizacją dodatkowych szkoleń w ramach nowych umów projektowych, decyzji finansowych, których zamawiający nie mógł przewidzieć na początku roku, dlatego też mogło dojść do powtórzenia danego rodzaju szkolenia, które stanowiło odrębne zamówienie.

Zdaniem NIK, mając na uwadze, że powyższe usługi były zaplanowane na początku roku, posiadały podobne przeznaczenia i skierowane były do podobnej grupy odbiorców, jak również możliwe były do wykonania przez jednego wykonawcę,

²⁰ Operator pilarek mechanicznych do ścinki drzew (wszystkie typy) kl. III (o wartości 19 200 zł, tj. 4453 euro); Operator koparkoladowarki (wszystkie typy) kl. III (o wartości 30 000 zł, tj. 6958 euro).

powinny być traktowane jako jedno zamówienie, a wartość zamówienia powinna zostać obliczona jako łączna wartość poszczególnych części zamówienia.

NIK zauważa jednak, że pomimo naruszenia art. 32 ust. 4 Pzp przy ustalaniu wartości zamówienia na ww. usługi szkoleniowe, PUP zapewnił przestrzeganie warunków jego udzielenia określonych w art. 138o ust. 2-4 Pzp, w tym zachowanie zasad przejrzystości, obiektywizmu, uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

(akta kontroli tom I str. 375-549)

OCENA CZĄSTKOWA

W badanym okresie Urząd obejmował aktywizacją zawodową wszystkie zarejestrowane osoby niepełnosprawne, a podjęte działania przyczyniły się do trwałej aktywizacji ok. 30% osób uwzględnionych w próbie badanej przez NIK. Prawdłowo prowadzono postępowania związane z wyborem organizatorów staży, robót publicznych, prac interwencyjnych i przyznawaniem kosztów refundacji wyposażenia stanowiska pracy. W jednym z trzech kontrolowanych postępowań na wybór organizatora szkoleń nieprawidłowo ustalono wartość zamówienia. Nie wpłynęło to jednak na przejrzystość, obiektywizm i konkurencyjność postępowania. Urząd w sposób niezgodny z obowiązującymi przepisami opracowywał Indywidualne Plany Działania dla osób bezrobotnych niepełnosprawnych, poprzestając na wykazywaniu w nich jedynie podjętych działań, rezygnując z planowania przyszłych działań, których efektem powinna być aktywizacja zawodowa niepełnosprawnego.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Przygotowywanie IPD dla bezrobotnych niepełnosprawnych z zachowaniem wymogów określonych w art. 34a ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia.
2. Prawdłowe szacowanie wartości zamówień na usługi szkoleniowe.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Lublin, 18 czerwca 2021 r.

Kontroler
Szczepan Olejnik
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....
podpis

.....
podpis