



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-010-01/2014

P/14/109

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn

T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30

lol@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

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 Olsztynie.
Kontroler	Hubert Sikorski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90866 z dnia 05.06.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Miejski Urząd Pracy w Olsztynie, ul. Piłsudskiego 64b, 10-443 Olsztyn („MUP” lub „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krystyna Dudzińska, Dyrektor Miejskiego Urzędu Pracy w Olsztynie („Dyrektor”).

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

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

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Uzasadnieniem tej oceny jest:

- kompleksowe pozyskiwanie przez MUP informacji dotyczących potrzeb i organizowanie możliwości zatrudnienia bezrobotnych w Olsztynie,
- pełne wykorzystywanie otrzymanych środków finansowych, skuteczne pozyskiwanie środków w ramach dodatkowych programów aktywizacji bezrobotnych oraz uzyskiwanie zgody Miejskiej Rady Zatrudnienia na ich wykorzystanie,
- prawidłowa realizacja poszczególnych form aktywizacji osób bezrobotnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Planowanie wybranych² form aktywizacji zawodowej bezrobotnych oraz środków na ich realizację

1.1. Sposoby pozyskiwania informacji – od pracodawców i z innych źródeł na temat możliwych stanowisk zatrudnienia bezrobotnych

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym obowiązującym w Urzędzie³, pozyskanie informacji na temat możliwych stanowisk zatrudnienia bezrobotnych należy do zadań działów Pośrednictwa Pracy i Poradnictwa Zawodowego oraz Rynku

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

² Wybrane formy aktywizacji zawodowej to: staże, szkolenia, prace interwencyjne, roboty publiczne, dotacje na działalność gospodarczą i refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy.

³ Regulamin Organizacyjny Miejskiego Urzędu Pracy w Olsztynie stanowi załącznik do Zarządzenia Prezydenta Olsztyna nr 32 z 30 stycznia 2012 r.

Pracy, funkcjonujących w ramach Centrum Aktywizacji Zawodowej. W zakresie sposobu, zasięgu, częstotliwości pozyskiwania informacji wykorzystywano przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy⁴.

(dowód: akta kontroli str. 3-17)

Przed przystąpieniem do planowania szkoleń, w Urzędzie sporządzono listy zawodów i specjalności na które istniało zapotrzebowanie na lokalnym rynku pracy, wykorzystując następujące dokumenty:

- Regionalny plan działania na rzecz zatrudnienia w Województwie Warmińsko-Mazurskim,
- Strategia rozwoju Olsztyna na lata 2006-2020,
- Strategia zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich w województwie do 2020 r,
- przygotowane w każdym roku opracowania o działalności Urzędu, przegląd zawodów deficytowych i nadwyżkowych oraz sprawozdania składane Ministerstwu Pracy i Polityki Społecznej,
- analizy zarejestrowanych bezrobotnych wg zawodów i zgłaszanych ofert pracy,
- sprawozdania z efektywności szkoleń.

Ponadto wykorzystano wyniki analiz bazy danych z elektronicznego systemu Syriusz STD⁵ oraz oferty pracy Publicznych Służb Zatrudnienia.

Plany szkoleń opracowano dla wszystkich lat okresu objętego kontrolą i były one dostosowane do wysokości środków finansowych uzyskanych na ten cel przez MUP, zarówno wyliczonych wg algorytmu, jak i środków z dodatkowych programów. Podział środków na ten cel był zatwierdzany przez Miejską Radę Zatrudnienia. Sposób opracowania planów (układ i zakres) spełniał wymogi § 71 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy.

(dowód: akta kontroli str18-25, 26-40)

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

Opis stanu faktycznego

MUP badał zapotrzebowanie na poszczególne formy aktywizacji zawodowej, tak z punktu widzenia bezrobotnych, jak i pracodawców, opierając się przede wszystkim na wynikach ankiet:

- dotyczących zapotrzebowania pracodawców na zawody i specjalności, które zwykle w ostatnim kwartale danego roku rozpowszechniane były poprzez stronę internetową MUP oraz w trakcie bezpośrednich spotkań z pracodawcami. Za rozpowszechnianie ankiet wśród pracodawców odpowiadali pośrednicy pracy, specjaliści ds. programów, specjaliści ds. rozwoju zawodowego i inni pracownicy mający kontakt z pracodawcami;
- kierowanych do partnerów rynku pracy;
- dotyczących zapotrzebowania bezrobotnych i poszukujących pracy na usługi i instrumenty rynku pracy (formularze ankiety przekazywano każdej osobie w dniu rejestracji);
- dotyczących zapotrzebowania bezrobotnych i poszukujących pracy na usługi i instrumenty rynku pracy (badanie realizowane na potrzeby realizacji konkretnego programu aktywizacji zawodowej za pomocą formularzy zamieszczanych na stronie internetowej lub wydawanych bezrobotnym przez pośredników pracy i doradców zawodowych);

⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 177, poz. 1193 ze zm. (uchylone z dniem 27.05.2014 r.).

⁵ Ogólnopolski elektroniczny system obsługujący wszystkie powiatowe urzędy pracy.

Ponadto opracowywano statystycznie i analizowano wnioski osób bezrobotnych oraz pracodawców ubiegających się o poszczególne formy aktywizacji (wnioski o skierowanie na szkolenie, wnioski na staże, wnioski na prace interwencyjne, wnioski o przyznanie dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej i inne.) W celu dotarcia do jak najszerszej grupy pracodawców z informacją o ofercie szkoleniowej, MUP prowadził akcję informacyjną przy pomocy tablic informacyjnych w Urzędzie, strony internetowej, plakatów, ulotek, radia, lokalnej prasy i telewizji oraz spotkań.

Urząd współpracował ze wszystkimi pracodawcami, którzy tego oczekiwali, deklarując określone potrzeby związane z rozwojem ich firm.

Szczegółowa analiza rynku pracy w Olsztynie zaprezentowana została w sprawozdaniach z działalności Urzędu w latach 2011, 2012 i 2013 oraz opracowanych corocznie analizach potrzeb lokalnego rynku pracy. Zebrane dane pozwalały na ustalenie faktycznych potrzeb osób do szkolenia i zatrudnienia.

Ponadto corocznie (zwykle w IV kwartale) dokonywana była „Analiza lokalnego rynku pracy”, sporządzana m.in. na podstawie badania ankietowego pracodawców, instytucji rynku pracy i innych partnerów urzędu oraz ankiet osób bezrobotnych. Badanie ankietowe przeprowadzane było przez pośredników pracy, specjalistów ds. programów, specjalistów ds. rozwoju zawodowego. Analizy te w swej treści zawierały m.in. charakterystykę rynku pracy w Olsztynie na tle województwa, informacje o podmiotach gospodarki narodowej, planowanych inwestycjach, analizę ofert pracy zgłaszanych do MUP i dostępnych na lokalnym rynku pracy (oferty prasowe, oferty na portalach internetowych), zawody nadwyżkowe i deficytowe, efektywność instrumentów rynku pracy, analizę potrzeb osób bezrobotnych (np. analiza ankiet bezrobotnych), diagnozę potrzeb pracodawców (badanie ankietowe).

W 2010 roku MUP zlecił wykonanie badania pn. „Sytuacja i oczekiwania pracodawców w mieście Olsztynie”. W 2011 roku zlecono dwa badania pn.: „Sytuacja osób bezrobotnych w wieku powyżej 45 roku życia” oraz „Potrzeby kadrowe przedsiębiorców na terenie Olsztyna”, które stanowiły źródło informacji, wykorzystywane do planowania działań wspierających osoby bezrobotne.

MUP sporządzał także roczną analizę wraz z uzasadnieniem wyboru kierunków szkoleń dla osób bezrobotnych zarejestrowanych w Urzędzie „Diagnoza zapotrzebowania na zawody i specjalności oraz wykaz potrzeb szkoleniowych bezrobotnych i poszukujących pracy na terenie Olsztyna” będący podstawą do sporządzenia planu szkoleń grupowych na dany rok kalendarzowy. Wykorzystywana jest ona również do planowania innych wybranych form aktywizacji

(dowód: akta kontroli str. 41-55)

Planowane działania wpisywały się w założenia Regionalnych Planów Działań na Rzecz Zatrudnienia w latach 2011, 2012 i 2013. Działania kierowane były przede wszystkim do priorytetowych grup osób bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, w szczególności:

- bezrobotnych do 25/30 roku życia,
- bezrobotnych powyżej 45/50 lat,
- długotrwale bezrobotnych,
- bezrobotnych niepełnosprawnych oraz innych grup osób wykluczonych oraz zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Działania powyższe zmierzały do osiągnięcia efektywności zatrudnieniowej w województwie warmińsko-mazurskim, ustalonej w Regionalnym Planie Działania, dla lat od 2011 do 2013, na poziomie odpowiednio 40%, 45% i 42%.

Wszystkie projekty realizowane przez Urząd w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki były zgodne z Planem Działań na dany rok przyjętym przez Zarząd województwa warmińsko-mazurskiego i wpisywały się tematycznie w Regionalny Program na Rzecz Zatrudnienia.

Zakres działań związanych z aktywizacją zawodową osób bezrobotnych ostatecznie wynikał z wielkości środków finansowych jakimi na ten cel dysponował MUP. W planach finansowych Urzędu określano zadania i kwoty przewidziane na realizację poszczególnych form aktywizacji. Plany oraz propozycje ich zmian, dotyczące przesunięć kwot na poszczególne działania, uczestniczenia w dodatkowych programach i projekcie współfinansowanym z Europejskiego Funduszu Społecznego, były każdorazowo akceptowane przez Miejską Radę Zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 18-25)

Planując działania w zakresie aktywizacji zawodowej bezrobotnych, zakładano osiągnięcie konkretnych celów określanych wskaźnikowo, np. w postaci wskaźnika liczby osób którzy:

- objęci będą daną formą aktywizacji zawodowej,
- zakończą udział w tej formie aktywizacji,
- podejmą zatrudnienie po zakończeniu udziału w programie.

Planując realizację poszczególnych form aktywizacji zawodowej brano pod uwagę przewidywaną efektywność zatrudnieniową możliwą do uzyskania w każdej z form oddzielnie.

(dowód: akta kontroli str. 18-25)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie 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 ramach podziału według algorytmu, MUP otrzymał ze środków Funduszu Pracy („FP”) ogółem 12.317,0 tys. zł na realizację sześciu form aktywizacji zawodowej 2.711 osób bezrobotnych w latach 2011 – 2013, w tym:

- 3.877,1 tys. zł dla 1.129 osób w 2011 r.,
- 3.750,6 tys. zł dla 656 osób w 2012 r.,
- 4.689,3 tys. zł dla 926 osób w 2013 r.

Urząd nie tworzył odrębnych dokumentów dotyczących planowanej realizacji form aktywnych w końcu roku poprzedzającego (planu wg potrzeb), ponieważ kwoty na aktywizację osób bezrobotnych w danym roku były ustalane odgórnie. W związku z powyższym Urząd określał założenia dotyczące realizacji form aktywnych dopiero wówczas, gdy znano już wielkość kwot jakimi można było dysponować w danym roku. Dokonując podziału otrzymanych środki uwzględniano też zobowiązania wynikające z umów zawartych w latach poprzednich.

W każdym z lat objętych kontrolą, plan finansowy MUP - zgodnie z wymogiem, zapisanym w art. 22 ust. 6 – w związku z art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia - był pozytywnie zaopiniowany przez Miejską Radę Zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 83)

Dyrektor MUP wyjaśniła, że „pryżnane środki mogą być przeznaczone wyłącznie na finansowanie aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu wymienione

w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy i muszą być kierowane do wszystkich grup bezrobotnych, o ile spełniają wymagania prawne do udziału w określonej formie pomocy. Inaczej traktowane są środki pozyskiwane z rezerwy Ministra, które zwykle kierowane są do określonych grup bezrobotnych. Jeżeli środki te MUP otrzymuje w ostatnim kwartale roku, to możliwość ich wykorzystania na wszystkie ustawowo wymienione formy jest ograniczona ze względu na okres realizacji. W przypadku zmian limitu środków, plan wydatków każdorazowo podlega modyfikacji i jest dostosowywany do aktualnego limitu. Zmiany dokonywane są także w przypadku zagrożenia niewykorzystania środków w ramach konkretnego zadania lub zwiększonych potrzeb na innym zadaniu. Wprowadzane zmiany służą racjonalnemu i efektywnemu wydatkowaniu środków i są każdorazowo zatwierdzane przez Miejską Radę Zatrudnienia”.

(dowód: akta kontroli str. 18-25)

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

Opis stanu faktycznego

Urząd, poza wyżej wyszczególnionymi środkami z Funduszu Pracy, otrzymanymi na realizację sześciu form aktywizacji zawodowej, uzyskał w latach 2011 – 2013 dodatkowe środki z:

- rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej w kwocie 4.850,9 tys. zł ogółem (w 3.041,9 tys. zł w 2012 r. i 1.809,0 tys. zł w 2013 r.) na realizację programów,
- Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – 9.680,7 tys. zł (2.219,7 tys. zł w 2011 r., 2.397,9 tys. zł w 2012 r. i 5.063,1 tys. zł w 2013 r.).

Ogółem, na realizację sześciu form aktywizacji zawodowej 4.434 osób, Urząd otrzymał środki finansowe w kwocie 26.846,6 tys. zł, w tym 6.096,8 tys. zł w 2011 r., 9.190,4 tys. zł w 2012 r. i 11.561,4 tys. zł w 2013 r.⁶

Zwiększenie środków finansowych o 14.529,6 tys. zł umożliwiło objęcie dodatkowo 1.723 osób bezrobotnych różnymi formami aktywizacji zawodowej.

W przypadku poszczególnych form aktywizacji zawodowej, kwoty w planie finansowym po zmianach wzrosły o:

- dotacje na działalność gospodarczą - 8.812,0 tys. zł (wzrost o 681%),
- refundacje kosztów wyposażenie stanowisk pracy - 427,8 tys. zł (23,9%),
- refinansowanie stażów pracy - 4.813,3 tys. zł (76,1%),
- szkolenia - 478,5 tys. zł (32,9%).

Nie zmieniono natomiast kwoty przeznaczonej na realizację robót publicznych oraz prac interwencyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 84-86)

Podjmując decyzję o realizacji poszczególnych form aktywizacji MUP kierował się wskaźnikami efektywności zatrudnieniowej i kosztowej, osiągniętymi za rok poprzedni dla poszczególnych programów. Preferowane były te programy, które charakteryzowały się wyższą efektywnością zatrudnieniową.

Corocznie ustalone były kryteria i preferencje obowiązujące przy rozpatrywaniu spraw i podejmowaniu decyzji finansowych, w których celem było racjonalne i efektywne gospodarowanie środkami FP oraz osiągnięcie jak największych efektów zatrudnieniowych. Kryteria obowiązujące w danym roku ustalone były zwykle na koniec poprzedniego roku lub na początku roku kolejnego. Kryteria te opiniowane było przez Miejską Radę Zatrudnienia (ostatnie posiedzenie Rady w danym roku lub pierwsze posiedzenie w roku, na który są ustalone). Wykazy przyjętych kryteriów zamieszczano w regulaminach zatwierdzanych przez Dyrektora, udostępnianych następnie na stronie internetowej i w siedzibie Urzędu.

⁶ Podane kwoty wynikają z planów po ostatecznych zmianach.

Badanie efektywności stosowanych przez MUP form aktywizacji prowadzone było także z wykorzystaniem danych ze sprawozdawczości sporządzanej na rzecz i zgodnie z wytycznymi MPiPS, W ten sposób ustalano m.in. liczbę i odsetek osób zatrudnionych w okresie 3 miesięcy po zakończeniu konkretnej formy aktywizacji.

(dowód: akta kontroli str. 18-25, 82)

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

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie w Urzędzie obowiązywały m.in. następujące regulaminy wprowadzone zarządzeniami Dyrektora, dotyczące:

- przyznawania dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej jednorazowo środków z Funduszu Pracy osobie bezrobotnej na podjęcie indywidualnej działalności gospodarczej,
- dokonywania refundacji podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą, producentowi rolnemu, niepublicznemu przedszkolu, niepublicznej szkole kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego.

W zarządzeniach doprecyzowano m.in.: tryb, zakres, warunki zawierania umów, kryteria i sposób przyznawania środków, zabezpieczenia prawidłowego ich wykorzystania oraz uprawnienia kontrolne Urzędu. Opracowano je m.in. wg wymogów określonych w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁷ oraz rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej, dotyczącym refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej⁸.

Pozostałe cztery formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych (staże, szkolenia, prace interwencyjne i roboty publiczne) organizowane były w oparciu o przepisy ww. ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, a także rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej (odpowiednio):

- z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych⁹,
- z dnia 7 stycznia 2009 r. w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowej refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne¹⁰.

(dowód: akta kontroli str. 82)

Analiza dokumentacji sześciu umów, dotyczących wybranych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych (staż, szkolenie, prace interwencyjne, roboty publiczne, dotacje na działalność gospodarczą i refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy) wykazała m.in., że:

- w każdym przypadku do Urzędu zostały złożone wnioski z wymaganymi załącznikami o skierowanie do udziału w danej formie aktywizacji zawodowej,

⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 674 ze zm.

⁸ Odpowiednio: z dnia 17 kwietnia 2009 r. w sprawie dokonywania refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawanie bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2009 r. Nr 62 poz. 512 ze zm. - do 30 lipca 2011 r.), z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2012 r., poz. 457) – od dnia 30 kwietnia 2012 r. Wcześniej – od 31 lipca 2011 r. – obowiązywało rozporządzenie z dnia 25 lipca 2011 r. w tej sprawie (Dz. U. Nr 155, poz. 922).

⁹ Dz. U. Nr 142, poz. 1160.

¹⁰ Dz. U. Nr 5, poz. 25.

- dyrektor MUP zawarł stosowne umowy w sprawie realizacji programu aktywizacji zawodowej, a w przypadku szkolenia – skierował na nie wskazaną osobę, określając zakres, termin, finansowanie i inne warunki realizacji aktywizacji zawodowej bezrobotnych,
- zabezpieczeniem zwrotu refundacji lub dofinansowania na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz na refundację kosztów wyposażenia stanowiska pracy było poręczenie odpowiednio trzech i dwóch osób fizycznych, zgodnie z §10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy i przyznawania dotacji na własną działalność,
- udział w stażach, szkoleniach, pracach interwencyjnych i robotach publicznych był potwierdzany na listach obecności osób bezrobotnych i wrywkowo kontrolowany przez pracowników MUP; zakup sprzętu lub wyposażenia potwierdzono również podczas kontroli przeprowadzanych przez pracowników Urzędu,
- potwierdzeniem udziału oraz ukończenia stażu, szkolenia, prac interwencyjnych i robót publicznych były listy obecności oraz zaświadczenia lub świadectwa pracy.

(dowód: akta kontroli str. 87-131)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

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

3.1. Zgodność sprawozdawczości z dokumentami źródłowymi dotyczącymi wybranych form

Opis stanu faktycznego

Analiza dokumentacji dotyczącej wybranych wyżej form aktywizacji wykazała, że:

W przypadku staży, dokumenty obejmowały:

- wniosek zakładu pracy zamierzającego przyjąć bezrobotnego na staż (m.in. z programem stażu i oświadczeniami o właściwej sytuacji ekonomicznej i prawnej wnioskodawcy), potwierdzenie Urzędu o przyznaniu wnioskodawcy miejsca do odbycia stażu,
- oświadczenie pracodawcy o zatrudnieniu osoby po odbyciu stażu, skierowanie osoby bezrobotnej na staż,
- umowę pomiędzy Prezydentem Olsztyna a pracodawcą na zorganizowanie stażu dla osoby bezrobotnej, w której określono termin stażu, jego warunki i wyznaczono osobę sprawującą opiekę nad stażystą,
- listy obecności potwierdzające obecność stażysty, sprawozdanie ze stażu, opinię pracodawcy, zaświadczenie Urzędu o odbyciu stażu.

W dokumentach dotyczących szkoleń znajdowały się m.in.:

- wniosek bezrobotnego o sfinansowanie szkolenia w trybie indywidualnym,
- oferta pracy z deklaracją pracodawcy o zatrudnieniu,
- skierowanie wnioskodawcy przez Urząd na szkolenie,
- listy obecności na zajęciach, zaświadczenie o ukończeniu kursu.

W dokumentacji dotyczącej postępowań w zakresie kierowania do prac interwencyjnych, zawarto m.in.:

- wnioski o skierowanie bezrobotnego w ramach prac interwencyjnych, z oświadczeniami o właściwej sytuacji ekonomicznej i prawnej wnioskodawcy,
- skierowanie z Urzędu osoby do prac interwencyjnych,
- umowa pomiędzy Prezydentem Olsztyna a Centrum Integracji Społecznej (CIS),

- skierowanie do pracy,
- świadectwo pracy bezrobotnego.

W dokumentacji organizacji robót publicznych zawarte były:

- wniosek o organizację robót publicznych w CIS w Olsztynie, z oświadczeniami o właściwej sytuacji ekonomicznej i prawnej wnioskodawcy,
- skierowania z Urzędu osób do wykonywania robót publicznych,
- umowa pomiędzy Prezydentem Olsztyna a CIS na zorganizowanie robót publicznych dla jednej osoby bezrobotnej,
- umowa o pracę zawarta przez CIS z osobą skierowaną,

Dokumenty dotyczące dotacji na działalność gospodarczą obejmowały m.in.:

- wniosek osoby bezrobotnej o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej,
- pismo Urzędu o przyznaniu kwoty 21.876 zł,
- umowę pomiędzy Prezydentem Olsztyna a osobą zamierzającą podjąć działalność (załączono poręczenia trzech osób),
- zestawienie zakupionego sprzętu i kopie faktur, protokoły z kontroli przez Urząd utworzonej firmy,
- korespondencję po 12 miesiącach prowadzenia działalności gospodarczej oraz pismo o rozwiązaniu umowy.

W dokumentach refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy znajdowały się:

- wniosek pracodawcy o refundację kosztów wyposażenia stanowiska dla jednej osoby (załącznikami były m.in. oświadczenia o właściwej sytuacji ekonomicznej i prawnej wnioskodawcy),
- pismo Urzędu o przyznaniu pomocy,
- umowa pomiędzy Prezydentem Olsztyna, a pracodawcą (zabezpieczenie zwrotu refundacji kosztów umowy stanowiło poręczenie dwóch osób),
- protokół z odbioru nowego stanowiska,
- pismo Urzędu z dnia 21.06.2011 r. w sprawie przyznania refundacji,
- oświadczenie pracodawcy o wywiązaniu się z warunków umowy,
- pismo o rozwiązaniu umowy po 24 miesiącach utrzymania stanowiska pracy.

Dokumenty związane z ww. umowami formy aktywizacji zawodowej spełniały wymogi ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie: szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych (dotyczyło to staży), organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowej refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne (w przypadku prac interwencyjnych i robót publicznych), dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej a także zarządzenia (w przypadku tych form aktywizacji).

(dowód: akta kontroli str. 87-131)

Dowody księgowo były rejestrowane i księgowane w programie „Syriusz STD” w komponencie "Finanse Księgowość". Dokumenty księgowo były wczytywane i księgowane przez pracowników działu finansowo-księgowego. Na podstawie zaksięgowanych dowodów znajdujących się w dzienniku programu opracowywano sprawozdania finansowe.

Analiza wydatków dotyczących ww. sześciu wybranych umów wykazała, że:

- kwoty stypendium za odbywanie stażu zostały zaksięgowane w okresie jego trwania, po zakończeniu każdego miesiąca stażu,

- stypendium za szkolenie i składki na ubezpieczenie społeczne zaksięgowano w okresie odbywania szkolenia,
- refundacja wynagrodzenia i składek na ubezpieczenia społeczne w ramach prac interwencyjnych nastąpiła po każdym miesiącu zatrudnienia,
- refinansowanie pracodawcy wynagrodzenia w ramach robót publicznych nastąpiło po każdym miesiącu zatrudnienia,
- dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej zaksięgowano po weryfikacji dowodów księgowych,
- refundację kosztów wyposażenia stanowiska pracy zaksięgowano po kontroli potwierdzającej zorganizowanie tego stanowiska.

(dowód: akta kontroli str. 87-1131)

W latach 2011 – 2013, w rocznych sprawozdaniach: MPiPS-01 (o rynku pracy) oraz MPiPS-02 (o przychodach i wydatkach z Funduszu Pracy) m.in., zawarto dane o tym, że efektywność :

- efektywność zatrudnieniowa staży wyniosła odpowiednio 64,7%, 59,9%, 61,8%, a efektywność kosztowa¹¹ – 5.707 zł, 13.152 zł i 9.028 zł;
- efektywność zatrudnieniowa szkoleń wyniosła odpowiednio 23,9%, 31,4%, 44,8%, a efektywność kosztowa – 8.622 zł, 8.654 zł i 6.824 zł;
- efektywność zatrudnieniowa prac interwencyjnych wyniosła odpowiednio 61,5%, 88,0%, 92,2%, a efektywność kosztowa – 6.773 zł, 6.800 zł i 7.706 zł;
- efektywność zatrudnieniowa robót publicznych wyniosła odpowiednio 64,3%, 57,1%, 95,0%, a efektywność kosztowa – 9.066 zł, 19.500 zł i 12,137 zł;
- efektywność zatrudnieniowa dotacji na działalność gospodarczą wyniosła odpowiednio 100%, 99,6%, 99,6%, a efektywność kosztowa – 12.492 zł, 18.075 zł i 19.320 zł.;
- efektywność zatrudnieniowa refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy wyniosła w każdym roku 100%, a efektywność kosztowa – 3.702 zł, 6.963 zł i 12.377 zł.

(dowód: akta kontroli str. 132-134)

Dla określenia efektywności poszczególnych form aktywizacji zawodowej w MUP przyjmowano liczbę osób, które podjęły zatrudnienie w trakcie lub w okresie do 3 miesięcy po zakończeniu udziału w danej formie. W przypadku prac interwencyjnych oraz robót publicznych dodatkowo kwalifikowano osoby, które w okresie do 3 miesięcy od czasu zakończenia udziału w programie nie zarejestrowały się w Urzędzie. Dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej zaliczone były jako efektywne w momencie udzielenia dotacji, podobnie w przypadku refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy (bez uwzględnienia osób kierowanych na utworzone miejsca pracy w ramach uzupełnienia zatrudnienia).

(dowód: akta kontroli str. 18-25)

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

Opis stanu faktycznego

Według danych wygenerowanych z programu Syriusz STD w ramach tej kontroli, wszystkimi formami aktywizacji zawodowej MUP objął 3.488 osób, w tym 1.228 osoby w 2011 r., 1.095 w 2012 r. i 1.165 osób w 2013 r. Najczęściej stosowanymi formami aktywizacji były:

- staże zorganizowane dla 2.425 osób (69,5% z 3.488 osób aktywowanych ogółem),

¹¹ liczona na jedną osobę, która znalazła zatrudnienie po zakończeniu udziału w danej formie wsparcia.

- szkolenia, którymi objęto 706 osób (20,2%),
- prace interwencyjne – 98 osoby (2,8%),
- doposażenie lub wyposażenie stanowiska pracy dla 139 osób (4,0%),
- roboty publiczne zorganizowane dla 223 osób (5,3%).

Ponadto w 102 osoby bezrobotne (2,9%) podjęły działalność gospodarczą.

(dowód: akta kontroli str. 135)

W badanym okresie większość osób bezrobotnych (2.716) skorzystała tylko z jednej formy aktywizacji zawodowej, 327 osób z dwóch form, 38 – z trzech, a jedna z czterech form takiej aktywizacji.

(dowód: akta kontroli str. 136)

Szczegółowa analiza dokumentacji osoby, która wg sprawozdawczości MUP była objęta czterema formami aktywizacji zawodowej wykazała, że:

- osobę tę zatrudniono przy pracach interwencyjnych w Miejskim Ośrodku Pomocy Społecznej w Olsztynie po drugim stażu;
- korzystała ona faktycznie z trzech form aktywizacji, gdyż drugi staż był finansowany w pierwszej części w ramach programu „Aktywność szansą na pracę”, a w drugiej ze środków algorytmu (zmiana źródła finansowania w trakcie trwania umowy skutkowałą koniecznością wprowadzenia do Systemu kolejnego zdarzenia).

(dowód: akta kontroli str. 137-139)

W cyklu rocznym (wg daty zakończenia danej formy aktywizacji) 3.346 osób skorzystało z 1 formy aktywizacji a 71 osób z 2 form.

(dowód: akta kontroli str. 140)

Wykaz wszystkich form aktywnych, które w badanym okresie zostały zakończone przez daną osobę oraz form rozpoczętych w latach objętych kontrolą i niezakończonych zawierał 3.682 pozycje.

W badanym okresie:

- 2.425 osób bezrobotnych odbywało staż (AS), w tym 982 osób w 2011 r., 670 w 2012 r. i 773 osób w 2013 r.,
- 683 osoby skierowano na szkolenia (AX), z tego 151 osoby w 2011 r., 289 w 2012 r. i 243 osób w 2013 r.,
- 23 osoby rozpoczęły szkolenia (XO, bez pobierania stypendium za szkolenie), tj. cztery w 2011 r., sześć – w 2012 r. i 13 osób w 2013 r.

Efektywność tych form aktywizacji w danym roku wyniosła:

- Według metodologii Urzędu¹²:
 - dla osób bezrobotnych na stażu: 35,2% w 2011 r., 31,2% w 2012 r. i 33,9% w 2013 r.
 - dla osób skierowanych na szkolenia: 17,2% w 2011 r., 20,8% w 2012 r. i 26,3% w 2013 r.
 - wśród osób które rozpoczęły szkolenia bez pobierania stypendium za szkolenie: 25,0% w 2011 r., 33,3% w 2012 r. oraz 30,8 w 2013 r.
- Po skorygowaniu o przypadki zarejestrowania się osoby jako bezrobotnej:
 - a) w okresie trzech miesięcy od wyrejestrowania:

¹² Liczona jest jako stosunek liczby form aktywizacji zawodowej zakończonych w danym roku po których nastąpiło wyrejestrowanie w terminie do 92 włącznie, od daty zakończenia formy (wyrejestrowanie wyłącznie w celu podjęcia zatrudnienia – PC lub podjęcia innej działalności – DG), do łącznej liczby form zakończonych w roku.

- dla osób bezrobotnych na stażu: 31,8% w 2011 r., 28,5% w 2012 r. i 31,0% w 2013 r.,
 - osób skierowanych na szkolenia: 15,9% w 2011 r., 18,7% w 2012 r. i 24,7% w 2013 r.,
 - wśród osób które rozpoczęły szkolenia bez pobierania stypendium za szkolenie: 25,0% w 2011 r., 33,3% w 2012 r. oraz 23,1 w 2013 r.,
- b) do roku od wyrejestrowania:
- dla osób bezrobotnych na stażu: 26,4% w 2011 r., 24,2% w 2012 r. i 29,1% w 2013 r.,
 - osób skierowanych na szkolenia: 12,6% w 2011 r., 13,5% w 2012 r. i 22,6% w 2013 r.,
 - wśród osób które rozpoczęły szkolenia bez pobierania stypendium za szkolenie: 33,3% w 2012 r. oraz 23,1% w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 141-143)

W latach 2011 – 2013 w MUP zarejestrowano 87 osób które uczestniczyły w stażach lub szkoleniach, tj. 74 osoby w stażach, 13 osób w szkoleniach, w tym jedna osoba w szkoleniach bez pobierania stypendium. Osoby te zostały wyrejestrowane jako bezrobotne w okresie do 92 dni od zakończenia formy aktywizacji, a następnie zarejestrowane jako bezrobotne w okresie od 14 do 91 dni. Analiza dokumentów MUP, dotycząca 10 osób bezrobotnych, najkrócej zatrudnionych po zakończeniu stażów lub szkoleń (po pięć w każdej grupie) wykazała, że:

- w sześciu (60,0%) przypadkach zatrudnienie miało merytoryczny związek z ukończoną formą aktywizacji zawodowej,
- osoby były zatrudnione na okres od 3 do 180 dni, dziewięć (90,0%) z nich na umowę – zlecenie, a jedna przy ponownej rejestracji nie dostarczyła świadectwa pracy,
- przyczyną rezygnacji z zatrudnienia przez pracodawców było wykonanie umowy w siedmiu (70,0%) przypadkach i w dwóch - rozwiązanie umowy za porozumieniem stron,
- Urząd Pracy włączył te osoby do statystyki dotyczącej efektywności zatrudnieniowej w dniu ponownego zarejestrowania jako osoby bezrobotne.

(dowód: akta kontroli str. 144-148)

W rejestrze osób bezrobotnych znajdowało się 1.880 ofert przyjętych od organizatorów staży, w latach 2011 – 2013. Nie wystąpiły przypadki trzykrotnego odbycia stażu u tego samego organizatora.

Analiza danych osoby, która dwukrotnie odbyła na staż u tego samego organizatora (łącznie 203 dni) wykazała m.in., że:

- osoba ta podjęła staż dwukrotnie u tego samego pracodawcy, lecz na innym stanowisku (opiekun i starszy opiekun),
- staż na tym samym stanowisku nie przekroczył 365 dni,
- pracodawca wskazał osobę do odbycia stażu.

Dyrektor Urzędu wskazała, że o ponownym skierowaniu na staż zdecydowały wymagania stawiane przez pracodawców dla osób ubiegających się o pracę na powyższym stanowisku (6 miesięcy doświadczenia zawodowego) oraz program stażu w których ujęto inne czynności i zadania. Ponadto stwierdzono, że w programie Syriusz nazwy zawodów stanowią katalog zamknięty, bez możliwości modyfikacji nazwy stanowiska.

(dowód: akta kontroli str. 161-168)

W Urzędzie zarejestrowano 796 pracodawców u których w latach 2011 – 2013 zorganizowano staże dla 1.886 osób bezrobotnych. Efektywność przeprowadzonych staży¹³ wyniosła od 0 do 100%.

(dowód: akta kontroli str. 169-171)

Szczegółowa analiza danych organizatora staży o niskiej efektywności (wg. Systemu Syriusz 1 osoba, która wyrejestrowała się z rejestru bezrobotnych w okresie do 92 dni od daty zakończenia stażu, spośród 11 osób, które uczestniczyły w stażach u tego organizatora), wykazała, że na staże zorganizowane przez tego pracodawcę w latach 2011 – 2013 skierowano 14 osób w ramach 10 umów, z których:

- sześć osób podjęło pracę po stażu (trzy u tego pracodawcy lub jego podwykonawcy oraz trzy u innego pracodawcy
- sześć osób wyłączono z ewidencji z powodu przerwania stażu z winy bezrobotnych,
- jedna osoba skróciła staż z powodu doznanego urazu.

(dowód: akta kontroli str. 169-171)

Dyrektor Urzędu, uzasadniając kierowanie osób bezrobotnych na kolejne staże do organizatorów, którzy w niewielkim stopniu zatrudniali osoby po ich ukończeniu podała m.in., że: *„Urząd podejmując decyzje o kolejnym stażu bierze pod uwagę faktyczną efektywność zatrudnieniową po zakończonych umowach, która wynosiła powyżej 50%, deklaracje zatrudnienia ze strony pracodawcy oraz wyniki kontroli i wizyt pośrednika pracy. (...)”*

(dowód: akta kontroli str. 171)

W latach 2009 – 2013 starania podjęcia działalności gospodarczej z wykorzystaniem pomocy z Funduszu Pracy podjęły 224 osoby bezrobotne z obszaru działania MUP, z tego 33 osoby w 2009 r., 43 osoby w 2010 r., 38 osób w 2011 r., 60 – 2012 r. i 50 w 2013 roku. Spośród tych osób w analizowanych latach ponownie zarejestrowały się jako osoby bezrobotne: jedna w terminie do 3 miesięcy od daty rozpoczęcia tej formy aktywizacji, jedna w terminie do 365 dni oraz 15 osób w terminie do roku i trzech miesięcy.

Analiza sytuacji dziewięciu osób bezrobotnych, które w badanym okresie czasu po podjęciu działalności gospodarczej przerwały taką działalność i ponownie zarejestrowały się w Urzędzie jako osoby bezrobotne (w terminie do roku i 3 miesięcy od daty rozpoczęcia tej formy aktywizacji zawodowej), wykazała że:

- efektywność zatrudnieniową zaliczono po okresie obowiązywania umowy na tę formę (1 rok – dotacja),
- przyczyną rezygnacji z prowadzenia działalności gospodarczej było: zakończenie realizacji umowy w sześciu (66,6%) przypadkach¹⁴, w trzech (34,4%) problemy z realizacją przedsięwzięcia (wypowiedzenie umowy najmu w centrum handlowym, otwarcie w pobliżu dużego sklepu – ponowna rejestracja 31 dni od rozpoczęcia działalności, likwidacja sklepu i zwrot uzyskanych środków w całości -193 dni).

(dowód: akta kontroli str. 149-152)

W latach 2009 - 2013 Urząd pokrył pracodawcom koszt wyposażenia lub doposażenia 171 stanowisk pracy. Spośród zatrudnionych w ramach tej formy

¹³ Efektywność mierzona stosunkiem liczby staży u danego pracodawcy, po których uczestnik stażu został wyrejestrowany z rejestru bezrobotnych w okresie do 92 dni od zakończenia stażu do liczby staży zakończonych u tego organizatora w okresie objętym kontrolą.

¹⁴ Okres zatrudnienia wyniósł 380 – 394 dni.

pomocy (w terminie do 3 miesięcy od daty rozpoczęcia tej formy) 31 osób ponownie zarejestrowało się jako bezrobotni. Byli oni zatrudnieni w okresie od 13 do 92 dni. Analiza 10 przypadków takiego powrotu do rejestru bezrobotnych, wykazała że:

- efektywność zatrudnieniowa była zaliczana po zorganizowaniu stanowiska pracy,
- przyczyną tak szybkiej rezygnacji z pracy było: rozwiązanie umowy na mocy porozumienia stron w 1 przypadku, rozwiązanie umowy przez pracodawcę z upływem okresu na jaki została zawarta (5 przypadków), rozwiązanie za wypowiedzeniem pracownika (1 przypadek), rozwiązanie z winy pracownika oraz rozwiązanie przez pracodawcę bez zachowania okresu wypowiedzenia (3 przypadki).

(dowód: akta kontroli str. 153-155)

W badanym okresie Urząd skierował 128 osób do prac interwencyjnych i 28 osób do robót publicznych. W terminie do 3 miesięcy od daty rozpoczęcia tej formy aktywizacji zawodowej ponownie zarejestrowano jako osoby bezrobotne 13 osób skierowanych do prac interwencyjnych. Na podstawie analizy tych przypadków, stwierdzono że:

- okres zatrudnienia wynosił 29 – 92 dni,
- czas uczestnictwa osób wynikał z okresu, na jaki zawarto umowę w czterech – (30,8%) przypadkach,
- w żadnym z analizowanych przypadków nie wykazano tych form jako efektywnych zatrudnieniowo,
- przyczynami ponownego zarejestrowania się tych osób w rejestrze bezrobotnych, w tak krótkim okresie czasu było: zakończenie czasu zatrudnienia wg umowy w trzech przypadkach (23,0%), rozwiązanie umowy przez pracownika – w pięciu (38,5%) oraz za wypowiedzeniem przez pracodawcę z zachowaniem okresu wypowiedzenia – w pięciu przypadkach (38,5%).

(dowód: akta kontroli str. 156-160)

W wygenerowanych z systemu Syriusz danych o liczbie: staży, umów i ilości nazw pracodawców wykazano, że dla zatrudnienia na stażu sześciu osób zawarto (odpowiednio): 13, 13, 13, 12, 11 umów (w jednym przypadku brak było umowy).

Analiza dokumentacji wykazała, że każda z tych osób była zatrudniona tylko na jednym stażu, na podstawie jednej umowy. Zawyżona liczba staży wynikała z wygenerowania z systemu Syriusz informacji o wszystkich skierowaniach kandydatów na staż, bez względu na to, czy w efekcie podjęli staż u pracodawcy, czy też skierowanie zakończyło się odmową zatrudnienia (nie podpisywano wtedy umowy). Urząd podpisywał imienną umowę o zorganizowanie stażu dopiero po przyjęciu przez pracodawcę wybranego kandydata. MUP nie drukował umów z pracodawcami w ww. programie, lecz zawierał je w oparciu o obowiązujące w Urzędzie wzory umów i nadawał te numery zgodnie z instrukcją kancelaryjną (nie wynikały one z programu Syriusz).

W przypadku osoby dla której system Syriusz nie wykazał podpisanej umowy, stwierdzono, że staż był finansowany z dwóch źródeł (rezerwa Ministra i środki algorytmu) i dlatego wykazano dwa staże. Urząd nie potrafił wyjaśnić faktu niepokazania przez System liczby pracodawców i liczby umów, pomimo przyporządkowania tej osobie oferty stażu, niezbędnej do wydruku skierowania.

(dowód: akta kontroli str. 170-176)

3.3. Metody monitorowania efektywności zatrudnieniowej wybranych form aktywizacji

Opis stanu faktycznego

Głównym źródłem badania efektywności zatrudnieniowej były dane programu „Syriusz STD”. Były one wprowadzane do systemu na podstawie dokumentów uzyskanych od pracodawców i osób bezrobotnych, które potwierdzają podjęcie pracy lub rozpoczęcie działalności gospodarczej (kopia dokumentu pozostaje w aktach bezrobotnego). Na ich podstawie osoby bezrobotne z tego tytułu zostały pozbawione statusu osoby bezrobotnej. Dodatkowym źródłem była internetowa baza Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 18-25)

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 Kontroli¹⁵, 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 Olsztynie.

Olsztyn, 6 sierpnia 2014 r.

Kontroler
Hubert Sikorski
starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
Andrzej Zyśk

¹⁵ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.