



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Olsztynie

LOL – 4101-010-02/2014
P/14/109

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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	Marian Staszewski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88705 z dnia 9.05.2014 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Ostródzie, ul. Jana III Sobieskiego 5, 14-100 Ostróda („Urząd Pracy” lub „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zdzisław Szramowski, Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie („Dyrektor”) (dowód: akta kontroli str. 3-5)

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 Urząd Pracy informacji dotyczących potrzeb i organizowanie możliwości zatrudnienia bezrobotnych w powiecie ostródzkim,
- pełne wykorzystywanie otrzymanych środków finansowych, skuteczne pozyskiwanie środków w ramach dodatkowych programów aktywizacji bezrobotnych oraz uzyskiwanie zgody Powiatowej Rady Zatrudnienia na ich wykorzystanie,
- prawidłowa realizacja poszczególnych form aktywizacji osób bezrobotnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

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

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym obowiązującym w Urzędzie Pracy², pozyskanie informacji na temat możliwych stanowisk zatrudnienia bezrobotnych należy do zadań Działu Pośrednictwa Pracy Ewidencji i Świadczeń, funkcjonującego w ramach Centrum Aktywizacji Zawodowej. W zakresie sposobu, zasięgu, częstotliwości oraz zakres pozyskiwania informacji wykorzystywano przepisy

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

² Regulamin Organizacyjny Powiatowego Urzędu Pracy w Ostródzie stanowi załącznik do uchwały Nr 138/362/2009 Zarządu Powiatu w Ostródzie z dnia 15 grudnia 2009 r., uchwała weszła w życie z dniem podjęcia.

rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy³.

(dowód: akta kontroli str. 6-23)

W ramach przygotowywania planu szkoleń, w Urzędzie sporządzono listy zawodów i specjalności na które istnieje zapotrzebowanie na lokalnym rynku pracy w 2011, 2012 i 2013 roku. Dokumentami wykorzystywanymi w tym planowaniu były:

- Strategia Zrównoważonego Rozwoju Powiatu Ostródzkiego na lata 2008 – 2020⁴,
- przygotowane w każdym roku opracowania o działalności Urzędu Pracy, monitoringi 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 w Urzędzie Pracy analizowano bazy danych z elektronicznego systemu Syriusz STD⁵ oraz oferty pracy Publicznych Służb Zatrudnienia.

Plany takie opracowano w roku 2012 i 2013, były one związane z wykorzystaniem środków finansowych przydzielonych według algorytmu i środków z dodatkowych programów, a podział tych środków był zatwierdzany przez Powiatową Radę Zatrudnienia. Układ i zakres tych planów spełniały wymogi § 71 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy.

Urząd Pracy nie opracował planu szkoleń na 2011 rok. Zgodnie z wymogiem § 73 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy, plany takie powinny być opracowane na każdy rok dla szkoleń grupowych. Jak wyjaśnił Dyrektor, w 2011 roku Urząd otrzymał z Funduszu Pracy bardzo ograniczone środki finansowe, w związku z tym organizował szkolenia w trybie indywidualnym, nie sporządzając ww. planu.

(dowód: akta kontroli str. 24-39, 163-164)

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

Opis stanu faktycznego

Urząd Pracy prowadził karty pracodawców współpracujących z Urzędem, które były na bieżąco aktualizowane. Utworzono również rejestr nowopowstałych zakładów, z którymi Urząd podjął współpracę. Poglębianie wiedzy na temat funkcjonowania rynku pracy następowało poprzez kontakty z pracodawcami w ramach wizyt pośredników pracy w zakładach pracy, rozmowy telefoniczne, ankiety, giełdy pracy, oferty pracy wpływające do urzędu i zawarte w Centralnej Bazie Ofert Pracy, świadectwa pracy i umowy o pracę osób bezrobotnych. Źródłem informacji były również media (radio, TV, prasa, Internet) oraz spotkania z partnerami rynku pracy. Łącznie w latach 2011-2013 pośrednicy zewnętrzni złożyli 2.353 wizyty u pracodawców, zorganizowali 296 giełd pracy. Ankiety zawierają następujące dane na temat pracodawców: adres, kontakt, liczba zatrudnionych, typowe stanowiska pracy, profil działalności, plan rozwoju firmy oraz przewidywane zatrudnienie i zwolnienia.

Przetwarzane były również informacje na temat pracodawców zawarte we wnioskach pracodawców ubiegających się o finansowe wsparcie ich przedsięwzięć (staż, prace interwencyjne, roboty publiczne, refundacja wyposażenia

³ Dz. U. z 2010 r. Nr 177, poz. 1193 ze zm. (uchylone z dniem 27.05.2014 r.).

⁴ Strategia jest załącznikiem do uchwały nr XXVII/120/2008 Rady Powiatu w Ostródzie z dnia 9 grudnia 2008 r.

⁵ Ogólnopolski elektroniczny system obsługujący wszystkie powiatowe urzędy pracy.

stanowiska pracy, przygotowanie zawodowe dorosłych). W tym przypadku oceniano również dotychczasową współpracę podmiotu z Urzędem w zakresie efektywności zatrudnieniowej i wywiązywania się z dotychczas zawartych umów.

PUP sporządzał wykaz pracodawców, którzy otrzymali wsparcie finansowe ze środków publicznych.

Ponadto w celu dotarcia z informacją do jak najszerszej grupy pracodawców, Urząd prowadził akcję informacyjną przy pomocy różnorodnych instrumentów: tablice informacyjne w urzędzie, strona internetowa urzędu, plakaty, ulotki, radio Mazury, lokalna prasa i telewizja, spotkania.

Urząd Pracy brał pod uwagę wszystkich pracodawców, którzy wyrażają chęć współpracy z urzędem, jak również posiadają potrzebę i możliwość rozwoju firmy.

Dokładna analiza rynku w powiecie ostródzkim znajdowała się w sprawozdaniach z działalności Urzędu Pracy w 2011 r, w 2012 r, w 2013 r. oraz analizach potrzeb lokalnego rynku pracy. Zebrane dane pozwalały na ustalenie faktycznych potrzeb osób do szkolenia i zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str.22-23)

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 takie zmierzały do osiągnięcia efektywności zatrudnieniowej ustalonej w Regionalnym Planie Działania w poszczególnych latach dla całego województwa: 40% w Planie 2011 r., 45% – 2012 r. i 42% – 2013 roku.

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 aktywnością zawodową osób bezrobotnych powiązany był z informacjami o środkach finansowych jakimi dysponował Urząd Pracy. 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 przyjmowane przez Powiatową Radę Zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 22-23)

Przy planowaniu zakładano wskaźniki do osiągnięcia, m.in. liczbę osób która:

- objęta jest daną formą aktywizacji zawodowej,
- zakończy udział w tej formie aktywizacji,
- podejmie zatrudnienie po zakończeniu udziału w programie.

W celu osiągnięcia jak najwyższej efektywności zatrudnieniowej, przy planowaniu form aktywizacji zawodowej brano pod uwagę przewidywaną efektywność zatrudnieniową możliwą do uzyskania w każdej formie oddzielnie.

(dowód: akta kontroli str. 23)

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

Urząd Pracy otrzymał, w ramach podziału według algorytmu, ze środków Funduszu Pracy („FP”) ogółem 25.805,0 tys. zł na realizację sześciu form aktywizacji zawodowej⁶ 4.448 osób bezrobotnych w latach 2011 – 2013, w tym:

- 7.210,5 tys. zł dla 1.593 osób w 2011 r.,
- 7.084,6 tys. zł dla 1.091 osób w 2012 r.,
- 11.509,9 tys. zł dla 1.764 osób w 2013 r.

Urząd Pracy 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 ogólnie i nie wynikały z zapotrzebowania zgłaszanego przez Urząd.

W związku z powyższym Urząd Pracy określał założenia dotyczące realizacji form aktywnych w czasie, gdy znał już wielkość kwot jakimi może dysponować w danym roku, a dzieląc środki uwzględniał też zobowiązania wynikające z umów zawartych w latach poprzednich (tworzył plan wg wielkości otrzymanych środków).

W każdym z lat objętych kontrolą, plan finansowy Urzędu Pracy był pozytywnie zaopiniowany przez Powiatową Radę Zatrudnienia w zakresie aktywnych form zatrudnienia, zgodnie z wymogiem, zapisanym w art. 22 ust. 6 – w związku z art. 22 ust. 5 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 40-44)

Dyrektor Urzędu Pracy wyjaśnił, że środki przeznaczone na realizację aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu na aktywizację osób bezrobotnych w danym roku były przyznawane bez określenia podziału na formy aktywizacji. Propozycje podziału środków przygotowywane były przez Urząd oraz przedstawiane do akceptacji Radzie Zatrudnienia. Przyznane w latach 2011-2013 środki finansowe spożytkowały na te same formy, na które zostały przeznaczone.

Natomiast środki pozyskane dodatkowo przez Urząd na realizację programów z rezerwy Ministra⁷ lub z Europejskiego Funduszu Społecznego⁸ otrzymywane były na podstawie składanych wniosków, na konkretne zadania, w tym i formy aktywizacji. W przypadku gdyby Urząd dysponował większą kwotą na aktywizację osób niezależnie od ich statusu na rynku pracy, ilość środków przeznaczonych na poszczególne formy aktywizacji, mogłaby ulec modyfikacji.

(dowód: akta kontroli str. 45-50)

⁶ Wybrane formy aktywizacji zawodowej to: staże, szkolenia, prace interwencyjne, roboty publiczne, dotacje na działalność gospodarczą i refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy.

⁷ Programy: „Przedsiębiorczość i praca – postaw na młodych” (w 2011 r.) oraz ALTERNATYWA, „30” – , Program aktywizacji dla osób bezrobotnych do 30 roku życia, „art. 49” – Program aktywizacji dla osób bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, PROGRAM SPECJALNY 30 minus – stawiamy na młodych – w 2012 r., a także „30” – , Program aktywizacji dla osób bezrobotnych do 30 roku życia, „art. 49” – Program aktywizacji dla osób bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy – w 2013 r.

⁸ Program Operacyjny Kapitał Ludzki, priorytet VI: Rynek pracy otwarty dla wszystkich, działanie: 6.1.: Poprawa dostępu do zatrudnienia oraz wspieranie aktywności zawodowej w regionie, poddziałanie 6.1.1: Wsparcie osób pozostających bez zatrudnienia na regionalnym rynku pracy, nazwa Projektu: AKTYWIZACJA MŁODYCH, nr umowy: POKL.06.01.01-28-043/12-01, okres realizacji projektu: od 1.09.2012 r. do 31.12.2013 r.

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

Opis stanu faktycznego

Urząd Pracy, poza podanymi w pkt 2.1 środkami z Funduszu Pracy, na sześć form aktywizacji, uzyskał w latach 2011 – 2013 dodatkowe środki z:

- rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej w kwocie 6.165,58 tys. zł ogółem (w tym 2.119,6 tys. zł w 2011 r., 3.312,88 tys. zł w 2012 r. i 733,10 tys. zł w 2013 r.) na realizację programów,
- Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – 1.335,52 tys. zł (100,24 tys. zł w 2012 r. i 1.235,28 tys. zł w 2013 r.).

Ogółem, na realizację sześciu form aktywizacji zawodowej 5.239 osób, Urząd otrzymał środki finansowe w kwocie 33.306,83 tys. zł, w tym 9.330,14 tys. zł w 2011 r., 10.498,39 tys. zł w 2012 r. i 13.478,30 tys. zł w 2013 r.⁹

Zwiększenie środków finansowych o 7.501,83 tys. zł (29,1%) umożliwiło objęcie dodatkowo 791 (17,1%) osób bezrobotnych tymi formami aktywizacji zawodowej.

Warunkiem wykorzystania środków finansowych z rezerwy Ministra było zaangażowanie środków własnych Urzędu.

W przypadku poszczególnych form aktywizacji, kwoty w planie finansowym po zmianach wzrosły o: 2.618,15 tys. zł (44,7%) – w przypadku dotacji na działalność gospodarczą, 2.169,48 tys. zł (113,0%) – przy refundacji kosztów wyposażenie stanowiska pracy, 1.738,37 tys. zł (14,8%) – w zakresie staży, 686,61 tys. zł (41,3%) – szkoleń, 182,37 tys. zł (26,9%) – robót publicznych oraz o 16,12 tys. zł (0,4%) – przy pracach interwencyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 51-52)

Podstawowymi miernikami rezultatu dla formy aktywizacji, przyjętymi na etapie planowania były:

- udział osób w danej formie aktywizacji osób bezrobotnych – wykonano 100% w zakresie dotyczącym wykorzystania środków finansowych z Funduszu Pracy (środki wg algorytmu i dodatkowe w ramach programów),
- udział w ww. projekcie Aktywizacja Młodych – wykonano w 115,6% (zakończyło 126 osób przy planowanych 109 osobach).

(dowód: akta kontroli str. 51-52)

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

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie w Urzędzie Pracy obowiązywały regulaminy Dyrektora:

- przyznawania jednorazowo środków z Funduszu Pracy osobie bezrobotnej na podjęcie indywidualnej działalności gospodarczej, wprowadzone zarządzeniami z 19 marca 2010 r., 1 marca 2011 r., 1 sierpnia 2011 r., 7 maja 2012 r. i 1 lipca 2013 r.,
- przyznawania refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego ze środków z Funduszu Pracy, według zarządzeń z 15 września 2009 r., 19 stycznia 2012 r., 7 maja 2012 r. oraz 1 lipca 2013 r.

W zarządzeniach doprecyzowano m.in.: tryb, zakres, warunki zawierania umów, kryteria i sposób przyznawania środków, zabezpieczenia prawidłowego ich wykorzystania oraz uprawnienia kontrolne Urzędu Pracy. Opracowano je m.in. w oparciu o ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁰ oraz rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej, dotyczące refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla

⁹ Podane kwoty wynikają z planów po ostatecznych zmianach.

¹⁰ Dz. U. z 2013 r. poz. 674 ze zm.

skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej¹¹.

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 w sprawie (odpowiednio):

- z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych¹²,
- z dnia 7 stycznia 2009 r. w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowej refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne¹³.

(dowód: akta kontroli str. 53-88)

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 Pracy zostały złożone wnioski z wymaganymi załącznikami o skierowanie do udziału w danej formie aktywizacji zawodowej,
- Dyrektor (działający w imieniu Starosty Ostródzkiego) 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 było poręczenie, a na refundację kosztów wyposażenia stanowiska pracy – weksel, 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 Urzędu Pracy, zakup sprzętu lub wyposażenia potwierdzono również podczas kontroli pracowników Urzędu,
- potwierdzeniem udziału oraz ukończenia stażu, szkolenia, prac interwencyjnych i robót publicznych były listy obecności i zaświadczenia lub świadectwa pracy.

(dowód: akta kontroli str. 53-105)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

¹¹ 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).

¹² Dz. U. Nr 142, poz. 1160.

¹³ Dz. U. Nr 5, poz. 25.

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

3.1. Zgodność sprawozdawczości z dokumentami źródłowymi dot. wybranych form

Opis stanu faktycznego

Analiza dokumentacji dotyczącej ww. losowo wybranych 6 form aktywizacji wykazała, że w przypadku stażu, dokumenty obejmowały:

- wniosek zakładu pracy zamierzającego przyjąć bezrobotnego na staż na stanowisku laborant bakteriologiczny (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 Starostą Ostródzkim 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 Pracy o odbyciu stażu. Potwierdzeniem zatrudnienia osoby po odbyciu po stażu była umowa pracodawcy o zatrudnienie osoby która odbyła staż na czas określony od 1.12.2013 r. do 28.02.2015 r. na stanowisku laboranta.

W dokumentach dotyczących szkolenia znajdowały się:

- wniosek bezrobotnego o sfinansowanie szkolenia w trybie indywidualnym w zakresie spawania metodą MIG, oferta pracy Zakładu Naprawczego Mechanizacji Rolnictwa w Ostródzie z deklaracją pracodawcy o zatrudnieniu na trzy miesiące po szkoleniu,
- skierowanie wnioskodawcy przez Urząd Pracy na szkolenie do Firmy Szkoleniowo – Usługowej Spawalnictwo – Instalatorstwo z m. Smolniki,
- listy obecności na zajęciach, Zbiorczy Protokół z Egzaminu Spawaczy, zaświadczenie o ukończeniu kursu z 13.12.2013 r.

Osobę przeszkoloną zatrudnił jako spawacza ww. Zakład Naprawczy Mechanizacji Rolnictwa na podstawie umowy o pracę od 8.01.2014 r. do 7.04.2014. r.

Odnośnie prac interwencyjnych, w teczce tego postępowania były m.in.:

- wniosek Szkoły Podstawowej Nr 2 z Ostródy o skierowanie bezrobotnego w ramach prac interwencyjnych, z oświadczeniami o właściwej sytuacji ekonomicznej i prawnej wnioskodawcy,
- skierowanie z Urzędu Pracy osoby w ramach prac interwencyjnych na okres 6 miesięcy na stanowisko pomoc kuchenna,
- umowa pomiędzy Starostą Ostródzkim a Szkołą Podstawową Nr 2 na zatrudnienie osoby bezrobotnej, od 9.10.2013 r.,
- skierowanie do pracy z 19.09.2013 r., protokół z kontroli przeprowadzonej przez Urząd Pracy w Szkole Podstawowej dotyczący skierowanego tam pracownika,
- świadectwo pracy bezrobotnego od 1.10.2013 r. do 31.03.2014 r. na ww. stanowisku.

Z osobą która była zatrudniona w ramach prac interwencyjnych Szkoła Podstawowa nr 2 zawarła umowę o pracę z 1.04.2014 r. na czas określony do 30.06.2014 r., na stanowisku pomoc kuchenna, na 1/4 etatu.

W zakresie robót publicznych, w analizowanej sprawie były dokumenty:

- wniosek o skierowanie bezrobotnego na staż do wykonania robót publicznych w Urzędzie Miejskim w Ostródzie, z oświadczeniami o właściwej sytuacji ekonomicznej i prawnej wnioskodawcy,
- skierowanie z Urzędu Pracy osoby w ramach robót jw. na okres trzech miesięcy,

- umowa pomiędzy Starostą Ostródzkim a Urzędem Miejskim na zorganizowanie robót publicznych dla jednej osoby bezrobotnej, w terminie od 5.06.2013 r. do 4.09.2013 r. na stanowisku pracownika I stopnia,
- umowa o pracę z 5.06.2013 r. zawarta przez Burmistrza Ostródy ze skierowaną osobą, na czas określony, na pełny etat.
- protokół z kontroli przeprowadzonej przez Urząd Pracy w Urzędzie Miejskim, świadectwo pracy.

Dokumenty dotacji na działalność gospodarczą obejmowały:

- wniosek osoby bezrobotnej o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej – zorganizowanie studia nagrań (załączniki do wniosku, m.in.: umowy: licencyjne, na przeniesienie praw autorskich i użyczenia lokalu),
- pismo Urzędu Pracy o przyznaniu kwoty 19.000 zł, kalkulacja kosztów na przyznaną kwotę,
- umowę z 18.02.2013 r. pomiędzy Starostą Ostródzkim a osobą zamierzającą podjąć działalność gospodarczą o dofinansowaniu kwotą 19.000 zł zorganizowania studia nagrań i funkcjonowania studia co najmniej na 12 miesięcy (załączono poręczenia dwóch osób),
- zestawienie zakupionego sprzętu i kopie faktur, protokoły z kontroli przez Urząd pracy utworzonej firmy,
- pismo Urzędu Pracy z 6.05.2014 r. o rozliczeniu wnioskodawcy ze środków na podjęcie działalności gospodarczej (w załączeniu pismo z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej o aktywnym statusie indywidualnej działalności gospodarczej od 4.03.2013 r., zaświadczenie ZUS o niezaleganiu w opłacaniu składek, zaświadczenie o przebiegu ubezpieczeń społecznych i zaświadczenie Naczelnika Urzędu Skarbowego w Ostródzie o nieujawnieniu zaległości skarbowych).

W dokumentach refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy znajdowały się:

- wniosek „STALZŁOM” Sp. z o.o. z Ostródy – Kajkowa z 23.03.2011 r. o refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy w kwocie 18.500 zł, na stanowisko magazynier – sprzedawca dla jednej osoby (załącznikami były m.in. oświadczenia o właściwej sytuacji ekonomicznej i prawnej wnioskodawcy),
- pismo Urzędu Pracy z 14.04.2011 r. o przyznaniu kwoty 18.500 zł,
- umowa z 10.05.2011 r. pomiędzy Starostą Ostródzkim, a „STALZŁOM” Sp. z o.o. z Ostródy – Kajkowa o ww. refundacji (zabezpieczenie zwrotu refundacji kosztów umowy stanowił weksel in blanco z poręczeniem),
- protokół z 21.06.2011 r. z odbioru nowego stanowiska pracy utworzonego w „STALZŁOM” Sp. z o.o. dla skierowanego bezrobotnego (załączniki – kopie: rachunków na 18.500 zł, umowy o pracę z bezrobotnym, zatrudnionym od 1.06.2011 r. do 31.12.2011 r. na tym stanowisku pracy),
- pismo z Urzędu 21.06.2011 r. w sprawie przyznania refundacji,
- oświadczenie „STALZŁOM” Sp. z o.o. o wywiązaniu się z warunków umowy z 10.05.2011 r.

Z osobą dla której zorganizowano stanowisko pracy „STALZŁOM” Sp. z o.o. zawarł umowy o pracę od 1.01.2012 r. do 31.12.2017 r.

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. 53-105)

W Urzędzie Pracy dowody księgowo rejestrowane i księgowane były w programie Syriusz STD w komponencie "Finanse Księgowość". Dokumenty księgowo przesyłane były przez Dział Rynku Pracy Urzędu drogą elektroniczną, następnie wczytywane i księgowane przez dział finansowo-księgowy. Na podstawie zaksięgowanych dowodów znajdujących się w dzienniku programu stworzono w Urzędzie sprawozdanie finansowe.

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

- stypendium za staż (łącznie 9.362 zł) zostało zaksięgowane w okresie jego trwania, wypłaty na podstawie listy głównej, po zakończeniu każdego miesiąca stażu, zaksięgowano kwotę składek społecznych (2.655 zł) i koszt badań lekarskich (55 zł),
- stypendium za szkolenie (263 zł), składki na ubezpieczenie społeczne (75 zł), koszty dojazdu na szkolenie (423 zł) i koszty badań lekarskich zaksięgowano w grudniu 2013 r. (w okresie odbywania szkolenia),
- refundacja wynagrodzenia i składek na ubezpieczenia społeczne (5.478 zł) w ramach prac interwencyjnych nastąpiła po każdym miesiącu zatrudnienia,
- sfinansowanie pracodawcy wynagrodzenia w ramach robót publicznych nastąpiło po każdym miesiącu zatrudnienia (w łącznej wysokości 4.869 zł),
- dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej (19.000 zł) zaksięgowano w lutym 2013 r., po przeanalizowaniu rachunków w tym zakresie,
- refundację kosztów wyposażenia stanowiska pracy (18.500 zł) zaksięgowano w sierpniu 2011 r., po kontroli zorganizowania tego stanowiska.

(dowód: akta kontroli str. 106-107)

W latach 2011 – 2013, Urząd Pracy wykazał w rocznych sprawozdaniach: MPiPS-01 (o rynku pracy) oraz MPiPS-02 (o przychodach i wydatkach z Funduszu Pracy) m.in., że w przypadku form aktywizacji:

- Staże ukończyło 1.861 osób, z których 823 osoby znalazły zatrudnienie, efektywność zatrudnieniowa wyniosła 44,22% zaś efektywność kosztowa – 16.306 zł.
- Szkolenia zakończyły 759 osoby, z których 268 znalazło zatrudnienie, efektywność zatrudnieniowa wyniosła 35,3% zaś efektywność kosztowa – 8.383 zł.
- W pracach interwencyjnych uczestniczyły 522 osoby, z których 344 znalazły zatrudnienie, efektywność zatrudnieniowa wyniosła 65,9% zaś efektywność kosztowa – 11.530 zł.
- Do robót publicznych skierowano 165 osób, z których 117 znalazło zatrudnienie, efektywność zatrudnieniowa wyniosła 70,7% zaś efektywność kosztowa – 7.242 zł.
- Dotacje na działalność gospodarczą otrzymało 449 osób, wszystkie znalazły zatrudnienie, efektywność zatrudnieniowa wyniosła 100,0% zaś efektywność kosztowa – 18.628 zł.
- Refundację kosztów wyposażenie stanowiska pracy zapewniono dla 206 osób, wszystkie te osoby były zatrudnione, efektywność zatrudnieniowa 100,0% zaś kosztowa – 19.072 zł.

(dowód: akta kontroli str. 108-110)

W Urzędzie Pracy do efektywności poszczególnych form aktywizacji zawodowej 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. 111-112)

Urząd prowadził analizy ww. wskaźników dotyczących efektywności i wykorzystywał je podczas planowania poszczególnych form aktywizacji w kolejnych latach, szczególnie przy realizacji programów, na które pozyskuje dodatkowe środki z EFS (np. projekt systemowy „PAkt – promocja aktywności”) czy z Rezerwy Ministra („30-”, czy „art. 49”), gdzie we wnioskach były określone wskaźniki do osiągnięcia. W celu osiągnięcia wyższej efektywności, w Urzędzie zaczęto wprowadzać dodatkowe warunki dotyczące np. organizacji staży zawodowych (preferowane były wnioski pracodawców deklarujących zatrudnienie osoby po odbytym stażu), czy organizacji szkoleń (szkolenia w trybie indywidualnym realizowane były na wniosek osoby bezrobotnej posiadającej promesę zatrudnienia). Dodatkowo od początku bieżącego roku wprowadzono wymóg zawarcia formalnego porozumienia między Urzędem, osobą bezrobotną oraz pracodawcą gwarantujący możliwość zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 111-112)

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2011 – 2013 Urząd Pracy prowadził w różnych formach aktywizację zawodową osób bezrobotnych. Według danych wygenerowanych z programu Syriusz STD w ramach tej kontroli, wszystkimi formami aktywizacji objęto 4.188 osób, w tym 1.552 osoby w 2011 r., 1.011 w 2012 r. i 1.625 osób w 2013 r. Najczęściej stosowanymi formami były:

- staże zorganizowane dla 2.148 osób (51,3% z 4.188 osób),
- szkolenia którymi objęto 825 osób (19,7%),
- prace interwencyjne – 423 osoby (10,1%),
- doposażenie lub wyposażenie stanowiska pracy dla 289 (6,9%) osób,
- roboty publiczne zorganizowane dla 223 (5,3%) osób.

Ponadto w 280 (6,7%) przypadkach osoby bezrobotne podjęły działalność gospodarczą.

Według danych Urzędu Pracy, w badanym okresie ww. formy aktywizacji ukończyły 3.962 osoby bezrobotne.

(dowód: akta kontroli str. 110, 113)

W badanym okresie osoby bezrobotne korzystały: 3.261 osoby z jednej formy aktywizacji zawodowej, 355 – z dwóch, 50 – z trzech, 12 – z czterech zaś trzy osoby korzystały z pięciu form takiej aktywizacji.

(dowód: akta kontroli str. 114, 161)

Szczegółowo przeanalizowano grupę 10 osób, w której trzy osoby były objęte pięcioma formami aktywizacji zawodowej i siedem osób – czterema. Analiza wykazała, że sześć osób zostało zatrudnionych, w tym:

- trzy osoby zatrudniono przy pracach interwencyjnych jako robotnik gospodarczy/sprzątaczką (zatrudnienie w wyniku pierwszej formy aktywizacji),
- dwie osoby podjęły pracę jako sprzątaczką (zatrudnienie w wyniku pierwszej formy aktywizacji),
- jedna osoba była zatrudniona przez okres dwóch tygodni po dwukrotnym okresie prac interwencyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 115-117, 161)

Wykaz wszystkich form aktywnych, które w badanym okresie zostały zakończone przez daną osobę oraz form rozpoczętych w latach objętych kontrolą i niezakończonych zawierał 5.021 pozycji.

W badanym okresie:

- 2.148 osób bezrobotnych było na stażu (AS), w tym 1.055 osób w 2011 r., 368 w 2012 r. i 725 osób w 2013 r.,
- 772 osoby skierowano na szkolenia (AX), z tego 92 osoby w 2011 r., 260 w 2012 r. i 420 osób w 2013 r.,
- 53 osoby rozpoczęły szkolenia (XO, bez pobierania stypendium za szkolenie), tj. siedem w 2011 r., 21 – w 2012 r. i 25 osób w 2013 r.

Efektywność tych form aktywizacji w danym roku wyniosła:

- Według metodologii Urzędów Pracy¹⁴:
 - 19,2% w 2011 r., 16,6% w 2012 r. i 19,9% w 2013 r. dla osób bezrobotnych na stażu,
 - 29,3% w 2011 r., 21,5% w 2012 r. i 18,1% w 2013 r. osób skierowanych na szkolenia,
 - 28,6% w 2011 r., 33,3% w 2012 r. oraz 40,0 w 2013 r. wśród osób które rozpoczęły szkolenia bez pobierania stypendium za szkolenie.
- Skorygowana o przypadki zarejestrowania się osoby jako bezrobotnej w okresie:
 - trzech miesięcy od wyrejestrowania to:
 - 17,1% w 2011 r., 14,1% w 2012 r. i 17,7% w 2013 r. dla osób bezrobotnych na stażu,
 - 22,8% w 2011 r., 18,8% w 2012 r. i 14,4% w 2013 r. osób skierowanych na szkolenia,
 - 14,3% w 2011 r., 33,3% w 2012 r. oraz 36,0 w 2013 r. wśród osób które rozpoczęły szkolenia bez pobierania stypendium za szkolenie,
 - do roku od wyrejestrowania:
 - 11,8% w 2011 r., 10,1% w 2012 r. i 24,7% w 2013 r. dla osób bezrobotnych na stażu,
 - 18,5% w 2011 r., 12,7% w 2012 r. i 12,1% w 2013 r. osób skierowanych na szkolenia,
 - 28,6% w 2012 r. oraz 28,0 w 2013 r. wśród osób które rozpoczęły szkolenia bez pobierania stypendium za szkolenie.

(dowód: akta kontroli str. 118-119, 161)

W latach 2011 – 2013 w Urzędzie Pracy zarejestrowano 79 osób które uczestniczyły w stażach lub szkoleniach, tj. 48 osób w stażach, 31 osób w szkoleniach, w tym dwie osoby w szkoleniach bez pobierania stypendium. Osoby te zostały

¹⁴ 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.

wyrejestrowanie 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 Urzędu Pracy dotycząca 10 osób bezrobotnych, najkrócej zatrudnionych po zakończeniu stażów lub szkoleń (po pięć w każdej grupie) wykazała, że:

- w pięciu (50,0%) przypadkach zatrudnienie miało merytoryczny związek z ukończoną formą aktywizacji zawodowej,
- osoby były zatrudnione na okres od 9 do 36 dni, siedem (70,0%) z nich na umowę – zlecenie i trzy (30%) na umowę o dzieło,
- przyczyną rezygnacji z zatrudnienia przez pracodawców było wykonanie umowy w dziewięciu (90,0%) przypadkach i podjęcie pracy w ramach stażu absolwenckiego – w jednym,
- Urząd Pracy włączył te osoby do statystyki dotyczącej efektywności zatrudnieniowej w dniu ponownego zarejestrowania jako osoby bezrobotne.

(dowód: akta kontroli str. 120-125, 161)

W rejestrze osób bezrobotnych ujęto 1.904 pozycji organizatorów staży, których oferty zostały przyjęte przez Urząd Pracy w latach 2011 – 2013, w tym 14 organizatorów zapewniło po dwa staże tym samym osobom.

Analiza danych 10 zatrudnionych u tego samego pracodawcy wykazała m.in., że:

- cztery osoby podjęły staż dwukrotnie u tego samego pracodawcy, lecz na zupełnie innym stanowisku, natomiast pozostałe osoby otrzymały inne zadania, czynności oraz umiejętności do pozyskania,
- staż na tym samym stanowisku nie przekroczył 365 dni,
- w ośmiu przypadkach pracodawca wskazał osobę do odbycia stażu.

Dyrektor Urzędu Pracy wskazał, że o ponownym skierowaniu na staż zdecydowały:

- zbyt krótki poprzedni okres realizacji stażu ze względu na konieczność jego zakończenia w bieżącym roku kalendarzowym w związku z wykorzystaniem źródła finansowania,
- aktywizacja osób powyżej 50 roku życia.

(dowód: akta kontroli str. 126-135, 45-50, 161)

W Urzędzie Pracy zarejestrowano 902 pracodawców u których w latach 2011 – 2013 zorganizowano staże dla 1.918 osób bezrobotnych. Spośród tych pracodawców, 607 (67,3%) z nich przeprowadziło po jednym stażu, 134 (14,9%) – po dwa, 143 (15,9%) od trzech do dziesięciu, 11 (1,2%) – od 11 do 20 staży, 4 (0,4%) – od 21 do 30 staży oraz po jednym pracodawcy (po 0,1%), którzy zorganizowali odpowiednio 35, 39 i 74 staży. Ze staży korzystało 1.904 uczestników. Uczestnicy 364 staży zostali wyrejestrowani jako osoby bezrobotne w okresie do 92 dni, co stanowi 19,0 % liczby 1.918 przeprowadzonych staży, natomiast tylko w 122 (20,1%) przypadkach uczestnicy zostali wyrejestrowani po 607 stażach u pracodawców którzy przeprowadzili w badanym okresie czasu po jednym stażu oraz w 48 (35,8%) przypadkach uczestnicy zostali wyrejestrowani po 134 stażach u pracodawców którzy przeprowadzili po dwa staże.

Efektywność przeprowadzonych staży¹⁵ wyniosła od 0 do 100%.

(dowód: akta kontroli str. 136, 161)

Szczegółowa analiza dwóch organizatorów staży o niskiej efektywności, przeprowadzonych przez:

¹⁵ 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 od liczby staży zakończonych u tego organizatora w okresie objętym kontrolą.

- Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy w Szymanowie (staże dla 15 osób),
- Zarząd Dróg Powiatowych w Ostródzie (staże dla 74 osób), wykazała, że:
 - Na staże zorganizowane przez Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy w latach 2011 – 2013 skierowano 15 osób, natomiast trzy osoby kończyły staż rozpoczęty w 2010 roku, z tych osób:
 - sześć osób podjęło pracę u tego pracodawcy (po jednym dniu), w tym dwie po stażu rozpoczętym w 2010 r. i cztery po stażu w 2011 r.,
 - cztery osoby podjęły prace interwencyjne u tego pracodawcy (po dziewięciu dniami dwie osoby, po 19 i 30 dniach – po jednej),
 - z zatrudnienia jednej osoby zrezygnował pracodawca w trakcie stażu.
 - Na staże dla 74 osób w Zarządzie Dróg Powiatowych w Ostródzie skierowano 44 osoby w latach 2011 – 2013, trzy osoby ukończyły staż rozpoczęty w 2010 r. i 27 osób zakończyło staż 31 grudnia 2010 r.¹⁶. Z tych osób:
 - cztery osoby podjęły pracę u innego pracodawcy w terminie (odpowiednio) jednego dnia, 23 i 35 dni od zakończenia stażu, zatrudnienie jednej osoby (w tym w ramach robót publicznych) nastąpiło w ciągu 35 dni,
 - trzy osoby podjęły pracę u innego pracodawcy po upływie 3 miesięcy od zakończenia stażu,
 - sześć osób przerwało staż z własnej winy (porzuciło pracę),
 - siedem osób nie potwierdziło gotowości do pracy po zakończeniu stażu,
 - jedna osoba została aresztowana, jedna – przerwała staż (przebywała powyżej 90 dni na zwolnieniu lekarskim) a z zatrudnienia jednej osoby zrezygnował pracodawca w trakcie stażu.

(dowód: akta kontroli str. 136, 161)

Według Dyrektora Urzędu Pracy, powody nie zatrudnienia osób odbywających staże wynikają z:

- przerwania stażu przez osobę bezrobotną z powodu wyjazdu za granicę, zmiany miejsca zamieszkania, przerwania stażu z własnej winy,
- przerwania stażu na wniosek pracodawcy z powodu naruszenia obowiązków pracowniczych, nieusprawiedliwioną nieobecność w miejscu stażu,
- długotrwałego zwolnienia lekarskiego z powodu choroby lub ciąży,
- odmowy podjęcia pracy przez osobę bezrobotną,
- oferowania przez pracodawcę niekorzystnych warunków np. niepełny wymiar czasu pracy, umowa – zlecenie, praca w delegacji,
- wycofania się pracodawcy z deklaracji zatrudnienia spowodowanego pogorszeniem się sytuacji finansowej firmy z uwagi na spowolnienie gospodarcze,
- zatrudniania przez jednostki budżetowe wyłącznie w drodze naboru oraz ograniczenia zatrudnienia ze względu na brak etatów i zamrożenie płac.

(dowód: akta kontroli str. 45-50)

Dyrektor Urzędu Pracy, w sprawie powodu kierowania osób bezrobotnych na kolejne staże do organizatorów, którzy w niewielkim stopniu zatrudniali osoby po ukończeniu u nich stażu, przekazał, że: *„Urząd dokłada wszelkich starań, aby kierować osoby do odbywania stażu głównie u pracodawców, którzy deklarują możliwość zatrudnienia po stażu. Przy rozpatrywaniu wniosków ocenia się współpracę z pracodawcą w ostatnich 3 latach oraz efektywność zatrudnieniową po wcześniej subsydiowanym zatrudnieniu i stażach. Brak deklaracji zatrudnienia po zakończeniu stażu jest powodem do negatywnego rozpatrzenia wniosku. (...)*

¹⁶ W systemie Syriusz wykazano staż tych osób ze względu na wypłatę stypendium dla uczestników stażu za grudzień 2010 r. w styczniu 2011 r.

Mając na uwadze specyfikę lokalnego rynku pracy (wysoka stopa bezrobocia, bezrobocie strukturalne, liczne tereny popegerowskie, niski stopień uprzemysłowienia, zmiany demograficzne) w niektórych grupach zawodowych umożliwia się odbycie stażu w celu zdobycia doświadczenia zawodowego w miejscu pracy (...). Dotyczy to m.in. oświaty, zagadnień związanych z funkcjonowaniem administracji itp. Zdobycie doświadczenia zwiększa szansę osób na podjęcie zatrudnienia w innych jednostkach, również poza powiatem.”

(dowód: akta kontroli str. 45-50)

W latach 2011 – 2013 starania rozpoczęcia działalności gospodarczej z wykorzystaniem pomocy z Funduszu Pracy podjęły 422 osoby bezrobotne, z tego 109 osób w 2011 r., 155 – 2012 r. i 158 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 22 osoby w terminie do roku i trzech miesięcy.

Analiza sytuacji 10 osób bezrobotnych, które w badanym okresie czasu po podjęciu działalności gospodarczej przerwały taką działalność i ponownie zarejestrowały się w Urzędzie Pracy jako osoby bezrobotne w terminie do roku i 3 miesięcy od daty rozpoczęcia tej formy aktywizacji zawodowej wykazała, że:

- okres od rozpoczęcia działalności gospodarczej do ponownej rejestracji jako osoba bezrobotna wynosił od 53 do 392 dni,
- 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 (60,0%) przypadkach¹⁷, wypowiedzenie przez Urząd umowy ze względu na nieprzestrzeganie jej postanowień, w dwóch (20,0%), problemy z wykonalnością przedsięwzięcia i problemy zdrowotne oraz rozwiązanie umowy na wniosek zainteresowanego po jednym przypadku (po 10%).

Według Dyrektora Urzędu Pracy, innymi przyczynami rezygnacji z prowadzenia działalności gospodarczej było także podjęcie pracy u innego pracodawcy, wysokie koszty prowadzenia działalności gospodarczej (czynsz, podatki, składki na ubezpieczenia społeczne).

(dowód: akta kontroli str. 138-144, 161, 45-50)

Urząd Pracy, w latach 2011 - 2013 pokrył pracodawcom koszt wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy dla 354 bezrobotnych. Na tak zorganizowanych stanowiskach pracy, 31 osób było zatrudnionych w okresie od 3 do 92 dni. Analiza 10 przypadków ponownej rejestracji osób jako bezrobotne w terminie do 3 miesięcy od daty zatrudnienia na tak wyposażonych stanowiskach pracy wykazała, że:

- efektywność zatrudnieniowa była zaliczana po zorganizowaniu stanowiska pracy,
- przyczyną tak szybkiej rezygnacji z pracy było: rozwiązanie na mocy porozumienia stron w sześciu przypadkach, rozwiązanie umowy przez pracodawcę z zachowaniem okresu wypowiedzenia, rozwiązanie za wypowiedzeniem, rozwiązanie z winy pracownika oraz rozwiązanie przez pracodawcę bez zachowania okresu wypowiedzenia (po jednym przypadku).

(dowód: akta kontroli str. 145-150, 161)

W badanym okresie Urząd skierował 466 osób do prac interwencyjnych i 228 osoby do robót publicznych. W terminie do 3 miesięcy od daty rozpoczęcia tej formy aktywizacji zawodowej ponownie zarejestrowano jako osoby bezrobotne

¹⁷ Okres zatrudnienia wyniósł 380 – 394 dni.

16 osób skierowanych do prac interwencyjnych i 104 osoby skierowane do wykonywania robót publicznych.

Po analizie 10 przypadków osób które najkrócej pracowały (po pięć z każdej z tych grup) stwierdzono, że:

- okres zatrudnienia wynosił 22 – 63 dni przy pracach interwencyjnych i 16 – 30 dni przy robotach publicznych,
- czas uczestnictwa osób wynikał z okresu, na jaki zawarto umowę w sześciu - 60,0% przypadkach (w jednym przy pracach interwencyjnych oraz we wszystkich pięciu przy robotach publicznych),
- w żadnym z analizowanych przypadków nie wykazano tych form jako efektywnych zatrudnieniowo,
- przyczynami ponownego zarejestrowania się, jako osoba bezrobotna, w tak krótkim okresie czasu było: zakończenie czasu zatrudnienia wg umowy w sześciu (60,0%) przypadkach, rozwiązanie umowy na mocy porozumienia stron – w trzech (30,0%) oraz za wypowiedzeniem przez pracodawcę z zachowaniem okresu wypowiedzenia – w jednym (10,0%) przypadku.

Dyrektor Urzędu Pracy podał, że przyczynami rozwiązania umowy o pracę, były także wypowiedzenia umowy przez pracownika i zwolnienia dyscyplinarne na podstawie art. 52 §1 KP.

(dowód: akta kontroli str. 151-157, 161, 45-50)

W wygenerowanych z systemu Syriusz STD danych o liczbie: staży, umów i ilości nazw pracodawców wykazano, że na zatrudnienie na stażu pięciu osób zawarto (odpowiednio): 15, 14, 12, 11 i 10 umów.

Przeprowadzona w czasie tej kontroli analiza wykazała, że każda z tych pięciu osób była zatrudniona tylko na jednym stażu, na podstawie jednej umowy. Zawyżona liczba staży wynikała z wygenerowania z systemu Syriusz STD 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 wówczas umowy). Wybrany przez pracodawcę kandydat, po potwierdzeniu przez lekarza medycyny pracy braku przeciwwskazań do wykonywania pracy na danym stanowisku, otrzymał z Urzędu Pracy pisemne skierowanie na staż na druku opracowanym przez Urząd, nie generowanym przez program Syriusz STD. Urząd Pracy podpisywał imienną umowę o zorganizowanie stażu dopiero po przyjęciu przez pracodawcę wybranego kandydata. Taka procedura pozwala finansować koszty badań lekarskich tylko w przypadku tych osób, które ostatecznie podejmą staż u pracodawcy. Urząd Pracy nie drukował umów z pracodawcami w ww. programie, lecz w zawierał je w oparciu o obowiązujące w Urzędzie wzory umów i nadawał te numery zgodnie z instrukcją kancelaryjną (nie wynikały one z programu Syriusz STD).

(dowód: akta kontroli str. 158-159, 161)

Ponadto w przypadku około 800 osób korzystających ze staży jedno lub dwukrotnie, według danych wygenerowanych z systemu Syriusz STD w zakresie liczby staży, umów i ilości nazw pracodawców, nie podano – poza liczbą staży – żadnych innych informacji o umowach i pracodawcach. Na podstawie analizy danych czterech osób z tej grupy stwierdzono, że osoby te odbywały staż w okresie gdy były zarejestrowane w innych urzędach pracy. W związku ze zmianą miejsca zamieszkania osoby te zarejestrowały się w Urzędzie Pracy w Ostródzie, a dane dotyczące przebiegu ich zatrudnienia przed rejestracją w Ostródzie zostały importowane z centralnej aplikacji systemu Syriusz STD.

(dowód: akta kontroli str. 158-159, 161-162)

3.3. Metody monitorowania efektywności zatrudnieniowej wybranych form aktywizacji

Opis stanu faktycznego

Głównym źródłem badania efektywności zatrudnieniowej był program Syriusz STD. Wprowadzono do niego dane 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 Działalności Gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 21-23)

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 Kontroli¹⁸, 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, 4 lipca 2014 r.

Kontroler
Marian Staszewski
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Olsztynie
Dyrektor
Andrzej Zyśk

¹⁸ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.