



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.002.01.2018

P/18/079

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

ul. Krakowska 28, 45-075 Opole

T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44

lop@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/079 – Efektywność świadczenia usług rynku pracy
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	1. Jarosław Pałęga, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/23/2018 z dnia 2 marca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Agnieszka Broszczak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/26/2018 z dnia 20 marca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Głubczycach, ul. Poczтова 6, 48-100 Głubczyce ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Danuta Frączek, Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Głubczycach ² (dowód: akta kontroli str. 6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości³ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Urząd, stosownie do posiadanych możliwości, z uwzględnieniem sytuacji na lokalnym rynku pracy, podejmował działania zmierzające do aktywizacji osób bezrobotnych. Na podstawie przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy dokonywano profilowania osób pozostających bez pracy, a także ustalano dla nich indywidualne plany działania. W ograniczonym zakresie działania aktywizacyjne były podejmowane w stosunku do osób, dla których ustalono III profil pomocy - głównie w formie zleconych działań aktywizacyjnych, gdyż Urząd nie realizował innych programów specjalnych.

Udzielając przewidzianego w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wsparcia w postaci bonów szkoleniowych, bonów na zasiedlenie, przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz dofinansowania wynagrodzeń osób bezrobotnych posiadających ukończone 50 lat życia w Urzędzie przestrzegano zasady, zgodnie z którą wsparcie takie musiało wynikać z ustalonego dla danej osoby bezrobotnej profilu pomocy. Zawierając umowy dotyczące ww. instrumentów rynku pracy zabezpieczano również interesy PUP jako dysponenta środków pochodzących z Funduszu Pracy⁴.

Stosowanie nowych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych wprowadzonych do przepisów ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o *promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*⁵ w 2014 r. było niewielkie. PUP nie stosował w ogóle takich form jak: grant na telepracę, świadczenie aktywizacyjne, pożyczka z Funduszu Pracy na

¹ Dalej: PUP lub Urząd.

² Dalej: Dyrektor PUP.

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

⁴ Dalej: FP.

⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1065 ze zm.; dalej: ustawa o *promocji zatrudnienia*.

utworzenie stanowiska pracy dla bezrobotnego lub na podjęcie działalności gospodarczej, czy refundacja składek za bezrobotnych do 30-go roku życia. Wynikało to głównie z braku zainteresowania pracodawców tymi formami, które były dla nich mniej atrakcyjne od pozostałych instrumentów rynku pracy.

Analiza efektywności kosztowej wykazała, że najwyższą odnotowano w przypadku szkoleń i prac interwencyjnych, a najniższą – w odniesieniu do refundacji kosztów wyposażenia stanowisk pracy oraz dotacji na podjęcie działalności gospodarczej. W odniesieniu natomiast do efektywności zatrudnieniowej przeprowadzona analiza wykazała, że najwyższa była ona w przypadku dotacji na podjęcie działalności gospodarczej oraz refundacji kosztów wyposażenia stanowisk pracy, a najniższa – w przypadku szkoleń. W zakresie trwałości zatrudnienia bezrobotnych zarejestrowanych w PUP w Głubczycach, według metodologii opracowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli stwierdzono, że najwięcej bezrobotnych nie powróciło do rejestru po przyznaniu jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej (która to forma aktywizacji, zgodnie z wyliczeniami PUP, również należała do najbardziej efektywnych w latach objętych kontrolą) oraz po przyznaniu bonu na zasiedlenie. Analiza skuteczności działań aktywizacyjnych PUP wobec 80 bezrobotnych wykazała, że zatrudnienie znalazło 62,5% tych osób, jednak w przypadku 25 (31,3%)⁶, zatrudnienie trwało dłużej niż rok.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- nieterminowym opracowywaniu indywidualnych planów działania,
- zaniechaniu określenia w ww. planach działań możliwych do zastosowania przez Urząd, a wynikających z przepisów o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,
- zaniechaniu egzekwowania od pracodawców obowiązków wynikających z udzielonego im wsparcia,
- wprowadzenia w uregulowaniach wewnętrznych Urzędu dotyczących niektórych form wsparcia osób pozostających bez pracy kryteriów wykraczających poza powszechnie obowiązujące uregulowania prawne dotyczące promocji zatrudnienia i instytucji rynku pracy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1. PUP rzetelnie analizował rynek pracy powiatu głubczyckiego⁷, z uwzględnieniem specyfiki lokalnej i informacji wynikających z profilowania bezrobotnych, a wyniki tych działań zawarte były m.in. w rocznych sprawozdaniach o sytuacji na rynku pracy na terenie działania PUP, monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych oraz barometrze zawodów. Urząd pozyskiwał informacje w ww. zakresie m.in. od pracodawców oraz z dokumentów sporządzanych przez Wojewódzki Urząd Pracy w Opolu, tj. z rocznej *Analizy sytuacji na rynku pracy województwa opolskiego*, a także z corocznego *Regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia dla województwa opolskiego*.

(dowód: akta kontroli str. 7-8, 12-24, 26-115, 334-335, 344)

⁶ W tym cztery osoby, które podjęły pracę bez stosowania przez PUP form aktywizacji.

⁷ Dalej: powiat.

Zastępca Dyrektora PUP wyjaśnił: Podstawą planowania działań tut. Urzędu są również miesięczne statystyki dotyczące poziomu rejestrowanego bezrobocia występującego w powiecie. Dodatkowym źródłem informacji o lokalnym rynku pracy są wizyty monitorujące pośród lokalnych zakładów pracy. Ponadto informacje urząd pozyskuje również z cyklicznych spotkań organizowanych z pracodawcami w ramach „Głubczyckiego Partnerstwa Lokalnego na rzecz ożywienia społeczno-gospodarczego i tworzenia miejsc pracy”. Powiatowy Urząd Pracy jest również organizatorem Targów Pracy i Giełdy Edukacji, które są organizowane cyklicznie raz w roku. Targi stanowią niezastąpione i bardzo istotne źródło informacji o rynku pracy i zachodzących na nim zmianach. Bardzo ważnym źródłem informacji są również osoby bezrobotne, które podczas wizyt, w trakcie rozmowy z doradcą klienta zgłaszają swoje potrzeby co do aktywizacji zawodowej. W ramach partnerstwa od dwóch lat uczestniczymy w procesie kształcenia przyszłych kadr pracowników zwracając szczególną uwagę na potrzeby dopasowania kształcenia zawodowego do potrzeb lokalnego i regionalnego rynku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 7-11)

Urząd prowadził rejestr pracodawców, który obejmował 237 podmiotów gospodarczych z terenu powiatu współpracujących z jednostką kontrolowaną⁸, a odpowiedzialnym za jego prowadzenie i aktualizowanie był doradca klienta instytucjonalnego. Doradca ten przeprowadzał wizyty monitorujące u pracodawców ujętych w rejestrze⁹, podczas których informował pracodawców o instrumentach rynku pracy oraz uaktualniał dane dotyczące m.in. stanu zatrudnienia, potrzeb zatrudnieniowych oraz szkoleniowych tych pracodawców.

(dowód: akta kontroli str. 12-24, 334-344)

Zastępca Dyrektora PUP wyjaśnił, iż *analizy potrzeb i oczekiwań lokalnych pracodawców urzędu pracy uwzględniają wszystkich przedsiębiorców oraz pracodawców ujętych w rejestrze.*

(dowód: akta kontroli str. 334-335, 344)

Jednostka kontrolowana nie dysponowała wiedzą o liczbie osób aktywnych i biernych zawodowo na terenie powiatu w latach 2014-2017. Inspektor ds. informatyki wyjaśnił, że PUP nie dysponuje takimi danymi. Ponadto z informacji telefonicznej uzyskanej od pracownika Urzędu Statystycznego w Opolu wynika, że dane nt. osób aktywnych i biernych zawodowo nie są gromadzone dla powiatów i że najniższą jednostką terytorialną, dla której takie dane można uzyskać jest województwo.

(dowód: akta kontroli str. 25)

W rankingu zawodów deficytowych i nadwyżkowych za 2014 r.¹⁰ znajdowało się 36 zawodów deficytowych oraz 33 zawody nadwyżkowe. Wśród zawodów deficytowych¹¹ wskazano m.in. pracowników centrów obsługi telefonicznej (tj. call center); elektryków, pozostałych robotników pomocniczych w budownictwie drogowym, wodnym i pokrewnym, pracowników kancelaryjnych, spawaczy metodą MAG oraz pozostałych ślusarzy i pokrewnych oraz pokojowe. Natomiast wśród zawodów nadwyżkowych¹² wskazano: palaczy pieców zwykłych, krawców, pozostałych spawaczy, magazynierów, kierowników działu sprzedaży,

⁸ Stan na 16 kwietnia 2018 r.

⁹ W 2014 r. przeprowadzono 90 wizyt, w 2015 r. 91 wizyt, w 2016 r. 97 wizyt, a w 2017 r. 100 wizyt.

¹⁰ Sporządzony w oparciu o badania obejmujące okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r.

¹¹ Zawody, na które występuje na rynku pracy wyższe zapotrzebowanie, niż liczba osób poszukujących pracy w tym zawodzie.

¹² Zawody, w których liczba osób poszukujących pracy jest wyższa niż zapotrzebowanie na ten zawód na rynku pracy.

fizjoterapeutów, archiwistów. W rankingu zawodów deficytowych i nadwyżkowych w powiecie za 2015 r.¹³ wśród 11 zawodów deficytowych¹⁴ byli m.in.: pracownicy centrów obsługi telefonicznej (call center), kierownicy do spraw budownictwa, archiwiści i muzealnicy, przedstawiciele handlowi oraz asystenci nauczycieli, a wśród pięciu zawodów nadwyżkowych¹⁵ - pielęgniarki bez specjalizacji lub w trakcie specjalizacji, masarze, robotnicy w przetwórstwie ryb i pokrewni, robotnicy leśni i pokrewni, opiekunowie dziecięcy, a także pomoce i sprzątaczkę biurowe, hotelowe i pokrewne. Na lata 2016-2017 lista zawodów deficytowych¹⁶ i nadwyżkowych¹⁷ została utworzona na podstawie krótkookresowej (jednorocznej) prognozy sytuacji w zawodach zwanej *Barometrem zawodów*¹⁸. W 2016 na terenie powiatu wyróżniono 15 zawodów deficytowych oraz 16 zawodów nadwyżkowych, natomiast w 2017 r. – 22 zawody deficytowe oraz siedem zawodów nadwyżkowych. W latach 2016-2017 wśród zawodów deficytowych wymieniono: fryzjerów, fizjoterapeutów i masażyistów, krawców i pracowników produkcji odzieży, pielęgniarki, spawaczy (w tym metodą MIG/MAG), specjalistów automatyki i robotyki. Wśród zawodów nadwyżkowych byli: ekonomiści, operatorzy maszyn włókienniczych, pedagodzy, rolnicy i hodowcy, socjolodzy i specjaliści ds. badań społeczno-ekonomicznych, specjaliści technologii żywności i żywienia, technicy mechanicy.

(dowód: akta kontroli str. 69-95)

Na podstawie danych wygenerowanych z systemu Syriusz stwierdzono, iż osoby bezrobotne były kierowane do odbycia staży na stanowiskach pracy będących w powiecie stanowiskami nadwyżkowymi, tj. na stanowiska magazynierów i robotników gospodarczych (w 2014 r.) oraz pomocy kuchennej (w 2015 r.). Zastępca Dyrektora PUP wyjaśnił: *Realizując potrzeby lokalnych przedsiębiorstw oraz pracodawców, które są wyrażane m.in. poprzez składanie wniosków stażowych na określone stanowisko, Urząd nie może odmówić realizacji wniosku z uwagi na fakt, iż dane stanowisko występuje jako nadwyżkowe. W 2014 r. staż odbywało 450 osób, z tego 18 na stanowiskach magazyniera i robotnika magazynowego, a w 2015 r. 320 osób, z tego 8 na stanowisku pomocy kuchennej, w związku z czym odsetek stażystów na stanowiskach nadwyżkowych był niewielki.*

(dowód: akta kontroli str. 799, 803)

Dyrektor PUP nie uregulował w Regulaminie Organizacyjnym Powiatowego Urzędu Pracy w Głubczycach¹⁹ sposobu, zakresu, zasięgu i częstotliwości pozyskiwania informacji o lokalnym rynku pracy, ani też nie przypisał ww. zadania żadnemu pracownikowi w zakresie czynności. Zastępca Dyrektora PUP wyjaśnił: *Zgodnie*

¹³ Sporządzono w oparciu o badania, które objęły okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r.

¹⁴ Zawody, w których liczba dostępnych ofert pracy jest większa niż wynosi średni stan bezrobotnych w danym okresie sprawozdawczym, odsetek długotrwale bezrobotnych jest nieznaczny, a odpływ bezrobotnych przewyższa ich napływ (bądź jest równy) w danym okresie sprawozdawczym.

¹⁵ Zawody, w których występuje przewaga liczebna bezrobotnych nad dostępnymi ofertami pracy, odsetek długotrwale bezrobotnych jest wysoki oraz wyższy napływ niż odpływ bezrobotnych w danym okresie sprawozdawczym.

¹⁶ Zawody, w których nie powinno być trudności ze znalezieniem pracy, gdyż zapotrzebowanie pracodawców będzie duże, a podaż pracowników o odpowiednich kwalifikacjach niewielka.

¹⁷ Zawody, w których znalezienie pracy może być trudniejsze ze względu na niskie zapotrzebowanie i/lub nadmierną liczbę kandydatów spełniających wymagania.

¹⁸ *Barometr zawodów na 2016 r.* został sporządzony na podstawie badania przeprowadzonego przez ekspertów na przełomie III i IV kwartału 2015 r., natomiast *Barometr zawodów na 2017 r.* na podstawie badania przeprowadzonego przez ekspertów na przełomie III i IV kwartału 2016 r.

¹⁹ Zatwierdzony uchwałą Nr LXXXIV/175/2012 Zarządu Powiatu w Głubczycach z dnia 8 sierpnia 2012 r., zmieniony zarządzeniami Dyrektora PUP: Nr 1/2014 z dnia 8 stycznia 2014 r., Nr 12/2014 z dnia 31 grudnia 2014 r., Nr 21/2015 z dnia 30 listopada 2015 r., Nr 5/2016 z dnia 10 listopada 2016 r.

z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej (z dnia 14 maja 2014 r.²⁰) w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobu prowadzenia usług rynku pracy²¹ osobą odpowiedzialną za pozyskiwanie, gromadzenie i przetwarzanie danych dot. informacji na potrzeby analiz o lokalnym rynku pracy jest doradca klienta instytucjonalnego. Doradca klienta instytucjonalnego sporządza kwartalne harmonogramy kontaktów z pracodawcami. Zakres pozyskiwanych informacji obejmuje: stan zatrudnienia (w tym osób niepełnosprawnych oraz cudzoziemców), potrzeby szkoleniowe, oczekiwania wobec urzędu, planowane przyjęcia lub zwolnienia pracowników. Częstotliwość kontaktów ustalana jest w trakcie wizyty w uzgodnieniu z pracodawcą.

(dowód: akta kontroli str. 20-24, 334-335, 344, 1158-1170)

W latach 2014-2017 najwyższe zapotrzebowanie na pracowników odnotowano w przetwórstwie przemysłowym (1 449 zgłoszonych ofert pracy), handlu hurtowym i detalicznym oraz naprawie pojazdów samochodowych i motocykli (1 032 zgłoszone oferty pracy). Największa zgłoszonych ofert pracy dotyczyła: robotnika gospodarczego (759 zgłoszonych ofert pracy), sprzedawcy (399 zgłoszonych ofert pracy), technika prac biurowych (259 zgłoszonych ofert pracy), operatora obrabiarek sterowanych numerycznie (178 zgłoszonych ofert pracy), pokojowej (165 zgłoszonych ofert pracy), spawacza (157 zgłoszonych ofert pracy) oraz ślusarza i pokrewnych (141 zgłoszonych ofert pracy).

Najwyższe bezrobocie występowało wśród bezrobotnych w grupie zawodów przetwórstwa przemysłowego²², handlu hurtowego i detalicznego oraz napraw pojazdów samochodowych i motocykli²³.

(dowód: akta kontroli str. 116-139, 717-724)

2. Urząd nie prowadził analiz dotyczących wskaźników efektywności zatrudnieniowej²⁴ i kosztowej²⁵ w formie pisemnych opracowań. Zastępca Dyrektora PUP wyjaśnił: *Wskaźniki te monitorowane i analizowane są na bieżąco. Planując wydatki na poszczególne formy aktywizacji bezrobotnych, Urząd analizuje wskaźnik efektywności kosztowej poszczególnych form aktywizacji oraz optymalizuje wysokość wsparcia udzielanego bezrobotnym oraz pracodawcom. Podczas negocjacji z pracodawcami ubiegającymi się o wsparcie przy zatrudnianiu pracowników, Urząd kontroluje, czy dany pracodawca wywiązał się z zobowiązań i warunków wynikających z poprzednio zawartych umów, mając na uwadze*

²⁰ Przyp. NIK.

²¹ Dz. U. poz. 667.

²² 468 zarejestrowanych osób na koniec 2014 r., 374 osoby na koniec 2015 r., 294 osoby na koniec 2016 r. oraz 265 osób na koniec 2017 r.

²³ 240 zarejestrowanych osób na koniec 2014 r., 220 osób na koniec 2015 r., 213 osób na koniec 2016 r. oraz 157 osób na koniec 2017 r.

²⁴ Za 2014 r. obliczana była jako udział procentowy liczby osób bezrobotnych, które w trakcie lub po zakończeniu udziału w podstawowej formie aktywizacji zawodowej, uzyskały zatrudnienie w okresie do 3 miesięcy (tj. wyrejestrowały się z powiatowego urzędu pracy lub w tym okresie nie zarejestrowały się), do liczby osób, które w tym roku zakończyły udział w podstawowych formach aktywizacji. Począwszy od 2015 r. wskaźnik ten ustalany jest jako udział procentowy liczby osób bezrobotnych, które w danym roku, w trakcie lub po zakończeniu udziału w podstawowych formach aktywizacji zawodowej zostały wykazane jako zatrudnione (tj. w okresie 3 miesięcy były zatrudnione przez co najmniej 30 dni), do liczby osób, które w roku zakończyły udział w podstawowych formach aktywizacji (art. 4 ust. 11 pkt 2 lit. b ustawy o promocji zatrudnienia)

²⁵ Stosunek kwoty wydatków FP 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 (przez co najmniej 30 dni w okresie 3 miesięcy, od dnia zakończenia udziału w określonej formie aktywizacji) w wyniku podzielenia kwoty poniesionych wydatków (kasowo) na daną formę aktywizacji w danym roku, przez liczbę osób bezrobotnych (art. 4 ust. 11 pkt 2 lit. c ustawy o promocji zatrudnienia).

w szczególności gwarancję zatrudnienia osoby bezrobotnej kierowanej na daną formę, co w konsekwencji prowadzi do osiągnięcia jak najwyższego wskaźnika efektywności zatrudnieniowej. W zakresie sposobu wykorzystania zgromadzonych informacji dotyczących efektywności zatrudnieniowej, form aktywizacji zawodowej bezrobotnych zastępca dyrektora PUP wyjaśnił: *Analizując statystyki zrealizowanych form aktywizacji oraz uzyskaną efektywność zatrudnieniową otrzymujemy dane, które stanowią dla nas wyznacznik dalszych działań planowanych na kolejne lata. W tych formach, które charakteryzują się najwyższym uzyskanym odsetkiem osób zaktywizowanych widzimy realną szansę na dalsze utrzymanie tej tendencji, co wiąże się z co raz większą ilością osób aktywnych zawodowo na lokalnym rynku pracy.*

(dowód: akta kontroli str. 331-333, 360, 366-367)

3. Plany PUP w zakresie form aktywizacji zawodowej bezrobotnych były każdorazowo opiniowane przez Powiatową Radę Rynku Pracy w Głubczycach. Było to zgodne z wymogiem wynikającym z art. 22 ust. 6 w związku z ust. 5 pkt 3 oraz z art. 109 ust. 9 ustawy o *promocji zatrudnienia*.

(dowód: akta kontroli str. 140-178, 1215-1216)

4. Otrzymane w okresie objętym kontrolą środki finansowe²⁶ na realizację form aktywizacji wynosiły: 4,7 mln zł (w 2014 r.); 5,3 mln zł (w 2015 r.); 5,7 mln zł (w 2016 r.) oraz 4,8 mln zł (w 2017 r.), a kwota wydatków²⁷ z tego tytułu wynosiła odpowiednio 5,6 mln zł; 6 mln zł; 6,3 mln zł oraz 5,7 mln zł. Formami aktywizacji objęto w ww. okresie odpowiednio 630, 521, 610 oraz 496 osoby bezrobotne.

(dowód: akta kontroli str. 179-287, 299-302)

4.1. W latach 2014-2017 najwięcej środków wydatkowano w związku z zawieraniem z uprawnionymi podmiotami umowami o zorganizowanie stażu, tj. odpowiednio: 2,84 mln zł, 1,86 mln zł, 2,16 mln zł i 1,75 mln zł²⁸. Ponadto znaczne środki przeznaczono w latach 2014-2016 na refundację kosztów wyposażenia stanowiska pracy, tj. odpowiednio: 942,8 tys. zł, 1,52 mln zł, 1,19 mln zł²⁹, a w 2017 r. na roboty publiczne (1,24 mln zł³⁰). Najmniej środków przeznaczono na nowe formy aktywizacji, co szczegółowo opisano w pkt 4.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 299-302)

Zastępca Dyrektora PUP wyjaśnił: *Planując podział środków FP, PUP bierze pod uwagę w szczególności: wysokość środków przyznanych algorytmem FP oraz przyznanych środków w ramach realizacji programów systemowych; zapotrzebowanie na poszczególne formy aktywizacji bezrobotnych wynikające z analizy sytuacji na lokalnym rynku pracy, dokonanej na przestrzeni kilku ostatnich lat (2-3 lata wstecz); oczekiwania oraz potrzeby pracodawców określone na podstawie przeprowadzonych wizyt monitorujących w zakładach pracy; poziom zobowiązań na kolejny rok budżetowy wynikający z realizowanych form tzw. przechodzących na kolejne lata (wynikają one z już podpisanych umów). Ponadto Zastępca Dyrektora PUP wskazał, że zapotrzebowanie określone jest także w oparciu o analizę ilości oraz rodzaj składanych przez pracodawców wniosków, na podstawie tych danych dokonujemy podziału środków i form aktywizacji osób bezrobotnych na rok bieżący.*

(dowód: akta kontroli str. 288-295)

²⁶ Na podstawie decyzji Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej na dany rok.

²⁷ Zawierająca również środki otrzymane w ramach uruchomionych rezerw.

²⁸ Stażami objęto odpowiednio 432, 315, 342, i 263 osoby bezrobotne.

²⁹ Formą tą objęto 22, 27 i 25 osób.

³⁰ Formą tą objęto 97 osób.

4.2. W poszczególnych latach objętych kontrolą, spośród nowych form aktywizacji³¹ najwięcej środków wydatkowano z tytułu: a/ bonów stażowych (45,9 tys. zł w 2014 r. oraz 138,8 tys. zł w 2015 r.³²), b/ bonu na zasiedlenie (30 tys. zł w 2014 r.; 115,3 tys. zł w 2015 r., 186,4 tys. zł w 2016 r. i 207,2 tys. zł w 2017 r.³³) oraz c/ dofinansowania do wynagrodzenia osób powyżej 50 roku życia (67,8 tys. zł w 2016 r. i 122,7 tys. zł w 2017 r.³⁴). Najmniej środków wydatkowano natomiast z tytułu: a/ bonu zatrudnieniowego (8,3 tys. zł w 2014 r. i 15,1 tys. zł w 2017 r.³⁵), b/ dofinansowania do wynagrodzenia osób powyżej 50 roku życia (106,1 tys. zł w 2015 r.³⁶) oraz c/ bonu stażowego (36,1 tys. zł w 2016 r.³⁷).

(dowód: akta kontroli str. 299-302)

4.3. Przed otrzymaniem z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej³⁸ informacji o przyznanych środkach, w Urzędzie nie określano wielkości zapotrzebowania na poszczególne formy aktywizacji zawodowej, gdyż zakres ich realizacji był dostosowywany do otrzymanych środków finansowych. Zastępca Dyrektora PUP wyjaśnił, iż *środki finansowe przydzielone algorytmem Powiatowemu Urzędowi Pracy zawsze są niewystarczające, dlatego też Urząd po proporcjonalnym podziale środków algorytmowych w trakcie roku, wnioskuje o dodatkowe środki finansowe w ramach rezerwy (po ogłoszeniu konkursów przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej). Wnioskowanie odbywa się na podstawie rozeznania potrzeb pracodawców wynikających ze złożonych m.in. wniosków, a także wizyt Doradcy Instytucjonalnego.*

Ponadto Zastępca Dyrektora PUP wskazał, iż otrzymane w trakcie roku środki finansowe, w tym w ramach algorytmu oraz uruchamianych rezerw, stanowią wystarczające zabezpieczenie realizowanych przez Urząd działań aktywizacyjnych w danym roku.

(dowód: akta kontroli str. 311-312)

W odniesieniu do nowych instrumentów rynku pracy wprowadzonych ustawą o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia całe zapotrzebowanie na środki finansowe niezbędne do ich realizacji w 2014 r. zostało pokryte środkami z rezerw przyznanych przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej³⁹. W 2015 r. pierwotnie zaplanowane środki na nowe formy aktywizacji były wystarczające, za wyjątkiem bonu na zasiedlenie, na realizację którego przewidziano 112,2 tys. zł, a ostatecznie wydatkowano 115,3 tys. zł. W 2016 r. zaplanowane środki na nowe formy aktywizacji były wystarczające. W 2017 r. konieczne było zwiększenie zaplanowanych środków w przypadku dwóch nowych form aktywizacji bezrobotnych, tj. bonu na zasiedlenie (w stosunku do którego zaplanowane wydatki w wysokości 160 tys. zł zwiększono do kwoty 207,2 tys. zł) oraz wydatków na dofinansowanie do wynagrodzenia osób powyżej 50 roku życia (dla których zwiększono środki z 90 tys. zł do 122,7 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 190-192, 299-302)

³¹ Wprowadzonych ustawą z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 598 ze zm.); dalej: *ustawa o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia*.

³² Formą tą objęto odpowiednio 18 i 5 osób.

³³ W formie tej uczestniczyło 5, 16, 24 i 26 osób.

³⁴ Formą tą objęto po 10 osób w każdym z lat.

³⁵ Formą tą objęto 10 i 3 osoby.

³⁶ W formie tej uczestniczyło 6 osób.

³⁷ W formie tej uczestniczyły 4 osoby.

³⁸ Dalej: MRPIPS.

³⁹ Kwota przyznanych środków z rezerw na realizację nowych form wyniosła 160,5 tys. zł. Kwota wydatkowana 103,1 tys. zł.

W trakcie roku dokonywane były również, z uwagi na zmianę potrzeb w tym zakresie, przesunięcia środków pomiędzy poszczególnymi formami aktywizacji. Zgłaszane przez pracodawców i bezrobotnych zapotrzebowanie realizowane było również z wykorzystaniem środków finansowych z uruchomionych przez MRPiPS rezerw. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora PUP, *podczas realizacji zadań występowały czasowe ograniczenia w realizacji działań aktywizacyjnych. W sytuacji, gdy ilość wniosków złożonych przekracza możliwości pokrycia kosztów ich realizacji, nabór jest wstrzymywany do momentu ogłoszenia przez MRPiPS dodatkowego konkursu na tzw. rezerwę ministra.*

(dowód: akta kontroli str. 288-289, 295-296, 1212-1214)

4.4. W latach 2014-2017 r. w Urzędzie nie planowano środków przeznaczonych na realizację grantów na telepracę, świadczenia aktywizacyjne, pożyczki z FP na utworzenie stanowiska pracy dla bezrobotnego oraz na podjęcie działalności gospodarczej, refundację składek za bezrobotnych do 30 roku życia oraz bony szkoleniowe, a tym samym nie organizowano również ww. działań. Zastępca Dyrektora PUP wyjaśnił, że: *ww. formy aktywizacji nie cieszą się popularnością ani ze strony pracodawców, ani osób bezrobotnych. Wsparcie w formie pożyczki jest dla tych osób zdecydowanie mniej korzystne niż dotacja, która w odróżnieniu od pożyczki jest bezzwrotna. Pracodawcy oraz osoby bezrobotne chcący korzystać ze wsparcia urzędu, wybierają te formy, które są dla nich najkorzystniejsze zarówno pod względem warunków, które winna spełniać osoba kierowana oraz z uwagi na wysokość udzielanego wsparcia. Grant na telepracę oraz świadczenie aktywizacyjne z uwagi na określoną grupę osób bezrobotnych, których dotyczy ten instrument rynku pracy oraz stosunkowo niewielkie przewidziane wsparcie finansowe, nie były realizowane w tut. Urzędzie.*

Niewielki zakres wykorzystania w odniesieniu do podstawowych form aktywizacji dotyczył bonu zatrudnieniowego, bonu stażowego, bonu na zasiedlenie, dofinansowania do wynagrodzenia osób powyżej 50 roku. Z przeprowadzonego przez PUP rozpoznania przyczyn tego stanu wynikało, że nowe formy nie cieszą się zainteresowaniem ani ze strony pracodawców ani też bezrobotnych.

(dowód: akta kontroli str. 288-289, 295-296, 299-302, 311-312)

5. W zakresie barier utrudniających wykorzystanie nowych form aktywizacji Zastępca Dyrektora PUP wyjaśnił: *Do podstawowych barier utrudniających wykorzystanie nowych form aktywizacji należy przede wszystkim brak zainteresowania konkretną formą ze strony pracodawców jak i osób bezrobotnych.*

(dowód: akta kontroli str. 311-312)

6. W latach 2014-2017 na tzw. stanowiskach kluczowych⁴⁰ w PUP średniorocznie zatrudnionych było: 7 osób (7,3 etatu)⁴¹; 10 osób (10,2 etatu)⁴²; 13 osób (12,8 etatu)⁴³ oraz 13 osób (13,2 etatu)⁴⁴, w tym liczba osób pełniących funkcję

⁴⁰ Pośrednik pracy, doradca zawodowy, specjalista do spraw rozwoju zawodowego, specjalista do spraw programów.

⁴¹ W tym średnio: trzech pośredników pracy (w ramach 3,3 etatu) w tym jeden realizujący zadania EURES (w ramach 1 etatu), dwóch doradców zawodowych (w ramach 2,3 etatów), jeden specjalista do spraw rozwoju zawodowego (w ramach 1 etatu), jeden specjalista do spraw programów (w ramach 0,7 etatu).

⁴² W tym średnio: sześciu pośredników pracy (w ramach 5,7 etatów) w tym jeden realizujący zadania EURES (w ramach 1 etatu), trzech doradców zawodowych (w ramach 2,7 etatów), jeden specjalista do spraw rozwoju zawodowego (w ramach 1 etatu), jeden specjalista do spraw programów (w ramach 0,8 etatu).

⁴³ W tym: siedmiu pośredników pracy (w ramach 7,5 etatów) w tym jeden realizujący zadania EURES (w ramach 1 etatu), trzech doradców zawodowych (w ramach 2,8 etatów), jeden specjalista do spraw rozwoju zawodowego (w ramach 1 etatu) oraz dwóch specjalistów do spraw programów (w ramach 1,5 etatu).

doradcy klienta wynosiła odpowiednio: 6; 10; 13 i 13. W ww. okresie na jednego pośrednika pracy przypadło średnio: 827; 397; 284 oraz 194 osoby bezrobotne, a na jednego doradcę zawodowego: 1187; 839; 760 i 864 osoby bezrobotne.

(dowód: akta kontroli str. 314-321)

6.1. Liczba pracowników pełniących w PUP funkcję doradcy klienta w latach 2014-2017 była zgodna z minimalną liczbą doradców klienta⁴⁵ ustaloną na podstawie § 86 w związku z § 89 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy na 2014 r. oraz na lata 2015-2017.

(dowód: akta kontroli str. 314-321, 326-329)

6.2. Funkcję doradcy klienta w PUP pełnili pracownicy zajmujący stanowiska, o których mowa w art. 91 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia, tj. pośrednicy pracy, doradcy zawodowi, specjaliści do spraw rozwoju zawodowego oraz specjaliści do spraw programów.

(dowód: akta kontroli str. 322-323)

6.3. Spośród osób pełniących w latach 2014-2015 oraz w 2017 r. funkcję doradcy klienta⁴⁶, osoby zatrudnione na stanowiskach stażystów⁴⁷ stanowiły odpowiednio 21,1%, 24,4% oraz 1,5%.

(dowód: akta kontroli str. 314-321)

Na podstawie analizy dokumentacji dotyczącej pięciu pracowników stażystów, którzy pełnili funkcję doradców klienta w latach 2014-2015 stwierdzono, iż osoby te zgodnie z wykazem stanowisk urzędniczych w samorządowych jednostkach organizacyjnych – powiatowych urzędach pracy⁴⁸, stanowiącym załącznik nr 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁴⁹, spełniały wymagania w zakresie wykształcenia do zajmowania stanowisk kluczowych, a po ukończeniu rocznego stażu w pracy w powyższym zakresie zostały zatrudnione na stanowiskach kluczowych, pełniąc funkcję doradcy klienta.

(dowód: akta kontroli str. 322-323, 330)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, iż zgodnie z art. 91 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia, osobami pełniącymi funkcję doradcy klienta mogą być osoby zatrudnione w Urzędzie jako pośrednicy pracy, doradcy zawodowi, specjaliści ds. rozwoju zawodowego i specjaliści ds. programów. W przepisie tym nie uwzględniono stanowiska stażysty jako takiego, a także pośrednika-stażysty, doradcy zawodowego-stażysty, specjalisty ds. rozwoju zawodowego-stażysty, czy specjalisty ds. programów-stażysty. Wprawdzie zgodnie z wydaną przez MPiPS interpretacją⁵⁰, decyzja o powierzeniu funkcji doradcy klienta pracownikom zatrudnionym na

⁴⁴ W tym średnio: dziewięciu pośredników pracy (w ramach 8,9 etatów) w tym jeden realizujący zadania EURES (w ramach 1 etatu), dwóch doradców zawodowych (w ramach 2 etatów), jeden specjalista do spraw rozwoju zawodowego (w ramach 1 etatu) oraz dwóch specjalistów do spraw programów (w ramach 1,3 etatu).

⁴⁵ W liczbie 9.

⁴⁶ Na koniec lat 2014-2017 liczba osób pełniących funkcję doradcy klienta wynosiła odpowiednio 14, 14, 12 oraz 15 osób.

⁴⁷ W 2014 r., od 1 do 5 osób (średniorocznie 1,5 etatu), w 2015 r. od 1 do 5 osób (średniorocznie 3,3 etatu) oraz w 2017 r. maksymalnie 1 osoba (średniorocznie 0,2 etatu). W 2016 r. żaden z pracowników pełniących funkcję doradcy klienta nie był zatrudniony na stanowisku stażysty.

⁴⁸ Tabela IV, część H,

⁴⁹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1786 ze zm.

⁵⁰ Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 września 2014 r. na interpelację nr 28148 w sprawie liczby osób zajmujących się profilowaniem bezrobotnych w urzędach pracy.

Opis stanu
faktycznego

stanowiskach specjalistów-stażystów należy do decyzji kierownictwa powiatowego urzędu pracy, to jednak posiadanie przez pracownika wymaganego wykształcenia do pełnienia funkcji doradcy, nie wystarcza aby mogli tę funkcję pełnić. Pracownicy ci powinni posiadać również odpowiednie doświadczenie zawodowe pozwalające na wykonywanie zadań przypisanych do tej funkcji.

6.4. W zakresie liczby doradców klienta PUP i sprawności obsługi bezrobotnych Zastępca Dyrektora PUP wyjaśnił: *W 2014 r. doradca klienta był w stanie obsłużyć około 20 osób dziennie, co zajmowało około 25 min. na osobę, ponieważ było to związane z profilowaniem (pytania zawarte w kwestionariuszu były niezrozumiałe dla osób bezrobotnych, należało powtarzać pytania i tłumaczyć ich sens, oczekiwać na odpowiedź, informować o ustalonym profilu i formach pomocy), przedstawić dostępne oferty pracy, wydać skierowanie do pracy, opracować IPD, itp. W kolejnych latach zwiększyła się liczba doradców klienta, co spowodowało zmniejszenie liczby klientów przypadających na jednego doradcę. W latach 2015 - 2016 doradca klienta obsługiwał dziennie około 15 osób, a w 2017 r. około 12 osób, co zajmowało około 15 do 20 min. Osoby bezrobotne utrzymują kontakt ze swoim doradcą. Budowane są prawidłowe relacje pomiędzy doradcą a klientem. Średnio doradca poświęca osobie bezrobotnej od 15 do 20 min.*

(dowód: akta kontroli str. 311-313)

Na podstawie dokumentacji 80 losowo wybranych osób bezrobotnych ustalono, że doradcy PUP kontaktowali się z osobami bezrobotnymi nie rzadziej niż raz na 60 dni, przy czym w przypadku 65 osób, które zarejestrowały się po wejściu w życie ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia⁵¹, czas oczekiwania na pierwsze spotkanie z doradcą nie przekraczał 15 dni.

(dowód: akta kontroli str. 942, 1095-1110)

6.5. Wzrost liczby pracowników pełniących funkcję doradcy klienta z 7 w 2014 r. do 13 w 2017 r. spowodował spadek liczby bezrobotnych przypadających na jednego doradcę klienta w PUP. W latach 2014-2017. na jednego pracownika pełniącego funkcję doradcy klienta przypadało odpowiednio: 384; 168; 166 i 129 osób bezrobotnych. Wpływ na ww. zmiany miał również coroczny spadek liczby bezrobotnych zarejestrowanych w PUP z 2 730 w 2014 r. do 1 729 w 2017 r.).

(dowód: akta kontroli str. 314-321)

Dyrektor PUP wyjaśnił: *Od 2014 r. znacznie zmniejszyła się liczba bezrobotnych przypadających na jednego doradcę klienta, co miało wpływ na jakość świadczonych usług. Doradca klienta może poświęcić swoim podopiecznym więcej czasu i uwagi, poznać ich potrzeby i wymagania względem potencjalnego pracodawcy, osoby bezrobotne nie są anonimowe, a przez to doradca klienta może dopasować formę pomocy do potrzeb konkretnej osoby lub pracodawcy.*

(dowód: akta kontroli str. 331-332)

7. Liczba osób bezrobotnych⁵², dla których ustalono I, II i III profil pomocy wynosiła: a/ w 2014 r. odpowiednio: 49, 1694 i 900 osób; b/ w 2015 r.: 5, 1498 i 711; c/ w 2016 r.: 6, 1293 i 785; d/ w 2017 r.: 1, 1010 i 667.

(dowód: akta kontroli str. 35, 670, 679, 688)

7.1. W celu ustalenia profilu pomocy dla osoby bezrobotnej pracownicy Urzędu korzystali z *Kwestionariusza do profilowania pomocy dla osób bezrobotnych*⁵³. Kwestionariusz ten zawierał m.in. pytania mające określić gotowość bezrobotnych do podjęcia pracy oraz ich oddalenia od rynku pracy. Informacje, na podstawie

⁵¹ 27 maja 2014 r.

⁵² Wg stanu na koniec roku.

⁵³ Dalej: Kwestionariusz.

których PUP ustalał oddalenie bezrobotnego od rynku pracy to m.in. wiek, płeć, poziom wykształcenia, doświadczenie zawodowe, miejsce zamieszkania pod względem oddalenia od potencjalnych miejsc pracy, dostęp do nowoczesnych form komunikowania się z PUP. Gotowość bezrobotnych do podjęcia pracy lub powrotu na rynek pracy Urząd ustalał na podstawie informacji takich jak m.in. gotowość do współpracy z Urzędem, powody rejestracji w PUP, zaangażowanie w samodzielne poszukiwanie pracy, dyspozycyjność, gotowość do dostosowania się do wymagań rynku pracy. Doradca klienta w PUP, w trakcie przeprowadzania wywiadu z bezrobotnym dopasowuje otrzymane od bezrobotnych odpowiedzi do przewidzianego w *Kwestionariuszu* katalogu odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 750-769)

Doradcy klienta wyjaśnili, iż pytania sformułowane w *Kwestionariuszu* pozwalają na indywidualne podejście do klienta, zgodne z jego kompetencjami i oczekiwaniami. Pozyskane odpowiedzi umożliwiają ustalenie odpowiedniego profilu pomocy pod warunkiem, że są szczere i wyczerpujące. W celu określenia gotowości bezrobotnych do podjęcia pracy zadawane były pytania o powody rejestracji, poziomu aktywności w samodzielnym poszukiwaniu pracy, sposobu poszukiwania pracy oraz zwiększenia szans na podjęcie pracy, motywacji i gotowości do podjęcia pracy, określenia częstotliwości kontaktów z PUP. W przypadku ustalenia oddalenia od rynku pracy osoby bezrobotne pytane były o wiek, płeć, doświadczenie zawodowe, miejsce zamieszkania, czas pozostawania bez pracy, możliwość dojazdu do pracy, poziom wykształcenia, kwalifikacji i umiejętności oraz ich przydatność na rynku pracy, a także o możliwość utrzymania kontaktu z urzędem i pracodawcami, czy ograniczenia zdrowotne. Wszystkie pytania były odczytywane przez doradcę klienta, w sposób niesugerujący odpowiedzi, a osoba bezrobotna samodzielnie formułowała odpowiedzi. Doradcy klienta nie mieli problemów interpretacyjnych związanych z udzielanymi odpowiedziami. Zdaniem doradców klienta PUP, pytania i odpowiedzi zawarte w *Kwestionariuszu* w wystarczającym stopniu pozwalały określić indywidualną sytuację osoby bezrobotnej oraz jej preferencje na rynku pracy. Z wyjaśnień tych wynikało też, że osoby bezrobotne miały problemy i wątpliwości interpretacyjne w przypadku trzech pytań zawartych w *Kwestionariuszu*, tj. miały problem ze zrozumieniem treści pytania, udzielały kilku odpowiedzi (nie potrafiły wybrać tej najważniejszej) oraz udzielały odpowiedzi, które nie znajdowały się na liście dostępnych odpowiedzi. W takich sytuacjach doradcy klienta starali się zadać pytania w sposób bardziej zrozumiały lub zadać dodatkowe, które pozwalały na zaznaczenie jednej z dopuszczalnych odpowiedzi. Podczas profilowania osoby bezrobotnej, osoby te nie były pytane o rodzaje form aktywizacji, z których chciałyby skorzystać. Pytania i odpowiedzi zawarte w *kwestionariuszu* uwzględniały preferencje osób bezrobotnych, zatem miały one wpływ na to, jaki profil zostanie ustalony. Według wyjaśnień doradców klienta, ustalenie profilu pomocy ma na celu dokonanie analizy sytuacji osoby bezrobotnej i jej szans na rynku pracy. Dopiero kiedy jest ustalony profil pomocy, osoby bezrobotne były informowane o możliwościach wsparcia zgodnych z profilem i planowana była dalsza współpraca z PUP.

(dowód: akta kontroli str. 747-749)

7.2. Na podstawie badania dokumentacji oraz danych zawartych w systemie Syriusz 80 losowo wybranych osób bezrobotnych stwierdzono że:

- a) w przypadku pięciu osób (6,3%), profil pomocy ustalono po upływie 7 dni od dnia rejestracji bezrobotnego w PUP⁵⁴;

⁵⁴ Dla osoby bezrobotnej o numerze ewidencyjnym 030415/00002 po upływie 15 dni, a dla osób o numerach ewidencyjnych 250814/00005; 100714/00003; 020512/00002; 010914/00001 po upływie 8 dni.

Dyrektor PUP wyjaśnił, iż przepisy ustawy o promocji zatrudnienia jak i związane z nią rozporządzenia nie określają terminu profilowania. (...) Dłuższy termin profilowania wynikał również m.in. z dużej ilości rejestrujących się osób, okresów urlopowych, oczekiwania na dostarczenie brakujących dokumentów;

- b) dla osób zarejestrowanych jako bezrobotne przed dniem wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia, PUP ustalił profil pomocy do końca 2014 r.;
- c) nie wystąpiły przypadki niewyrażenia przez osobę bezrobotną zgody na ustalenie profilu pomocy;
- d) każdorazowo po ustaleniu profilu pomocy informowano osoby bezrobotne, jakimi formami pomocy mogą zostać objęte w ramach ustalonego profilu, co było zgodne z wymogiem wynikającym z § 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego⁵⁵, a fakt poinformowania osób bezrobotnych był odnotowany w karcie rejestracyjnej wraz z pisemnym potwierdzeniem tych osób;
- e) osoby bezrobotne nie były zainteresowane innymi formami pomocy, niż przewidzianymi w ramach ustalonego dla nich profilu pomocy;
- f) w latach 2014-2018 (do dnia 26 marca 2018 r.) do PUP nie wpłynęły skargi dotyczące profilowania osób bezrobotnych i ich aktywizacji.

(dowód: akta kontroli str. 746, 942-943, 1009-1053, 1095-1110)

Według anonimowego badania ankietowego, przeprowadzonego w trakcie kontroli NIK wśród 50 osób bezrobotnych, 17 z nich (34%) wskazało, iż były zainteresowane uczestnictwem w formie aktywizacji, która nie została zaproponowana przez PUP. Siedmiu osobom (14%) odmówiono uczestnictwa w formie aktywizacji, o którą wnioskowały⁵⁶. Jako przyczynę odmowy wskazano na brak miejsc w danej formie oraz wiek osoby bezrobotnej.

(dowód: akta kontroli str. 406-655)

8. Na podstawie dokumentacji dotyczącej 10 losowo wybranych osób bezrobotnych, u których zmienił się profil pomocy stwierdzono, że:

- a) w trzech przypadkach zmiana profilu pomocy (z III na II) nastąpiła na wniosek osoby bezrobotnej, a w pozostałych siedmiu przypadkach z inicjatywy PUP; osoby wnioskujące o zmianę profilu pomocy wskazały we wnioskach, iż zmieniła się ich sytuacja, tj. zwiększyła się ich dyspozycyjność, poprawił się stan zdrowia, zwiększyły się możliwości dojazdu do pracy, bezrobotni wyrazili chęć podniesienia swoich kwalifikacji w ramach stażu;
- b) w przypadku trzech osób o profilu I, II i III, które nie podjęły pracy w trakcie realizacji IPD określono nowy profil pomocy, tj. odpowiednio II, III i II;
- c) w pozostałych czterech przypadkach zmiana z I lub II profilu na profil III nastąpiła z powodu wyrejestrowania się osoby na własny wniosek i ponownego zarejestrowania się w ewidencji PUP⁵⁷.

Analiza udzielonych odpowiedzi w ramach ustalania profilu pomocy wykazała, iż przyczyną zmiany profilu w przypadku: a/ czterech osób zmieniających profil z II na III, było m.in. ograniczenie zdrowotne i brak chęci poszukiwania pracy, b/ dwóch osób, u których nastąpiła zmiana profilu z I na II, był brak odpowiednich ofert pracy c/ czterech osób, u których nastąpiła zmiana z profilu III na II, była chęć podjęcia pracy z ograniczoną dyspozycyjnością.

W przypadku osób, które ponownie zarejestrowały się w PUP przyczyną przydzielenia innego profilu pomocy było m.in. brak dyspozycyjności i chęci podjęcia

⁵⁵ Dz. U. poz. 631; dalej: rozporządzenie w sprawie profilowania.

⁵⁶ Osoby bezrobotne wnioskowały o staż oraz o szkolenie (po trzy osoby), prace interwencyjne, skierowanie do zatrudnienia u wspieranego pracodawcy oraz bon na zasiedlenie (po jednej osobie).

⁵⁷ Czas od przerwania IPD do ponownego ustalenia profilu pomocy wynosił 21, 39, 46 i 524 dni.

pracy z uwagi na opiekę nad dziećmi, brak wykształcenia i ograniczenia zdrowotne oraz duża konkurencja na rynku pracy, skutkująca potrzebą skorzystania z pomocy PUP.

(dowód: akta kontroli str. 771-773, 1111-1112)

9. W zakresie spostrzeżeń i doświadczeń związanych z profilowaniem osób bezrobotnych Zastępca Dyrektora PUP wskazał, iż *bezrobotni znają pytania kwestionariusza (dostępne są w internecie, oraz z uwagi na kolejne rejestracje) w związku z czym dopasowują i manipulują odpowiedziami aby uzyskać korzystny dla siebie profil pomocy, jak i odpowiedzi na pytania bywają nieszczerze. Kwestionariusz do profilowania powinien być pomocny w zbadaniu sytuacji osoby bezrobotnej, a nie powinien ograniczać dostępności form pomocy. Doradca klienta wspólnie z osobą bezrobotną powinni decydować jakie wsparcie zastosować. Osoby bezrobotne nie powinny być szufladkowane.*

(dowód: akta kontroli str. 312-313)

10. W latach 2014-2017 doradcy klienta PUP opracowali IPD odpowiednio dla 2 047, 3 007, 2 978 oraz 2 560 osób bezrobotnych. Na podstawie badania dokumentacji IPD 80 losowo wybranych osób ustalono, że:

- a) za wyjątkiem 11 przypadków opisanych w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, IPD zawierały elementy określone w art. 34a ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia;
- b) w 67 przypadkach (78,7%) IPD przygotowano zgodnie z art. 34a ust. 3 ww. ustaw, tj. w terminie 60 dni od dnia ustalenia profilu pomocy oraz zgodnie z art. 16 ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia, tj. nie później niż przed upływem 30 dni, po upływie okresu 180 dni nieprzerwanego pozostawiania w rejestrze osób bezrobotnych;
- c) w przypadku 61 osób (76,2%), opracowane IPD indywidualizowały bezrobotnych i ich potrzeby, a także były dopasowane do ich kompetencji i możliwości;
- d) w IPD zawarto informacje na temat preferencji bezrobotnych odnośnie sposobu aktywizacji, a informacje dotyczące kwalifikacji zawierały teczki rejestracyjne tych osób;
- e) w czterech przypadkach bezrobotni byli zainteresowani innymi formami pomocy, niż przewidziane w opracowanym dla nich IPD, w związku z czym PUP zaktualizował IPD⁵⁸;
- f) we wszystkich przypadkach PUP kontaktował się z bezrobotnym w okresie realizacji IPD w terminach określonych w § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie profilowania, tj. co najmniej raz na 60 dni; w trakcie kontaktów bezrobotnych informowano o dostępnych szkoleniach i ofertach pracy, omawiano warunki korzystania z niektórych form aktywizacji, informowano o targach pracy, analizowano aktualną sytuację bezrobotnego, przeprowadzano rozmowy doradcze, wydawano skierowania do pracy i na staż.;
- g) w przypadku odbywania przez bezrobotnego stażu, PUP kontaktował się podmiotem organizującym staż co najmniej raz na 60 dni; przedmiotem kontaktów z podmiotami realizującymi ww. formę aktywizacji było m.in. comiesięczne potwierdzanie obecności stażysty; pracodawcy kontaktowali się z PUP w sprawie przedłużenia stażu⁵⁹ oraz w sprawie przerwania stażu przez osobę bezrobotną⁶⁰.

Zastępca Dyrektora PUP wyjaśnił, iż *staż jest realizowany w oparciu o program stażu. Przy podpisaniu umowy, pracodawca jest informowany, iż w przypadku*

⁵⁸ Poprzez dodanie form aktywizacji wcześniej nieujętych w IPD, tj. szkoleń, indywidualnych porad zawodowych, środków na podjęcie działalności gospodarczej.

⁵⁹ Dotyczyło osoby 201016/00003.

⁶⁰ Osoba 010914/00001.

wystąpienia problemów w trakcie odbywania stażu, jego obowiązkiem jest niezwłoczne powiadomienie Urzędu o zaistniałych nieprawidłowościach. Pracodawca zgłasza ewentualne niejasności m.in. poprzez kontakt telefoniczny bądź listowny. W przypadku, gdy bezrobotny odbywający staż zgłosi jakiegokolwiek utrudnienia, PUP kontaktuje się z pracodawcą w celu wyjaśnienia zaistniałej sytuacji oraz wzywa osobę odbywającą staż do złożenia stosownych wyjaśnień. W odniesieniu do wskazanych osób, nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości w trakcie trwania staży.

- h) w przypadku wszystkich osób bezrobotnych, pomoc realizowana była przez okres zgodny z określonym w § 7 rozporządzenia w sprawie profilowania, tj. nie dłuższym niż 180 dni dla I profilu pomocy, 540 dni dla II profilu pomocy i 720 dni dla III profilu pomocy; w odniesieniu do 12 osób, których nie udało się doprowadzić do podjęcia pracy po upływie okresu pomocy przewidzianego dla danego profilu pomocy, PUP ponownie ustalił profil pomocy oraz sporządził IPD;
- i) nowe IPD opracowane w związku z upływem okresu pomocy, różniły się od poprzednio opracowanych m.in. w związku ze zmianą ustalonego profilu pomocy (uwzględniano w nich nowe, wcześniej nie przewidziane formy aktywizacji mające na celu przywrócenie bezrobotnego do pracy);
- j) w badanej próbie nie wystąpiły przypadki, o których mowa w przepisie § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie profilowania, tj. w trakcie realizacji działań przewidzianych w ramach IPD nie nastąpiła zmiana sytuacji bezrobotnego, która byłaby uznana przez PUP lub bezrobotnego za uzasadnioną przyczynę do ustalenia nowego profilu pomocy;
- k) w 69 przypadkach nastąpiło przerwanie realizacji IPD w związku z utratą statusu bezrobotnego, z tego w 58 przypadkach z uwagi na podjęcie pracy⁶¹, a w odniesieniu do pozostałych 11 IPD, upłynął okres realizacji planu.

(dowód: akta kontroli str. 778-779, 983-1053, 1095-1112)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Nieterminowe opracowanie IPD dla osób bezrobotnych.

Zgodnie z art. 34a ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia przygotowanie indywidualnego planu działania następuje nie później niż w terminie 60 dni od dnia ustalenia profilu pomocy. W świetle art. 16 ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia, indywidualne plany działania, o których mowa w art. 34a ustawy o promocji zatrudnienia dla osób zarejestrowanych przed dniem wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia, opracowuje się na zasadach i w terminach określonych w przepisach dotychczasowych, tj. nie później niż przed upływem 30 dni, po upływie okresu 180 dni nieprzerwanego pozostawania w rejestrze osób bezrobotnych oraz po upływie 90 dni po zakończeniu uczestnictwa osoby bezrobotnej w określonej formie pomocy.

Na podstawie ww. badanej dokumentacji 80 losowo wybranych osób bezrobotnych stwierdzono, iż w przypadku 13⁶² z nich (16,2%), w tym ośmiu zarejestrowanych

⁶¹ W tym 40 związanych z zastosowaną formą aktywizacji, w trzech przypadkach z uwagi na niestawienie się bezrobotnego na wyznaczony termin, cztery osoby na własny wniosek, trzy osoby z uwagi na przyznanie świadczenia przedemerytalnego bądź osiągnięcie wieku emerytalnego oraz jedna osoba z uwagi na staż organizowany przez inny podmiot niż PUP.

⁶² O numerach ewidencyjnych 070314/00001; 0020328; 021112/00009; 110511/00002; 110101/0006; 280313/00002; 110315/00003; 300409/006; 071101/0005; 250701/0003; 200812/00004; 080714/0002; 040899/1356.

w 2014 r., IPD opracowane zostały od 15 do 245 dni⁶³ po upływie terminów określonych w ww. przepisach.

(dowód: akta kontroli str. 1054-1061, 1095-1110)

Zastępca Dyrektora PUP wyjaśnił, iż przyczyną nieopracowania IPD w terminie była m.in.: duża liczba osób bezrobotnych, a także braki kadrowe, konieczność sprofilowania wszystkich osób bezrobotnych do 31 grudnia 2014 r., zwiększenie częstotliwości kontaktów z bezrobotnymi (ze 120 do 60 dni). W jednym przypadku, nieopracowanie IPD wynikało z niezgłoszenia się osoby bezrobotnej w wyznaczonym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 945-949).

2. Zaniechanie określenia w IPD działań możliwych do zastosowania przez PUP.

Zgodnie z art. 34a ust. 1 i ust. 2 ustawy o *promocji zatrudnienia* powiatowy urząd pracy, udzielając pomocy określonej w ustawie, przygotowuje indywidualny plan działania dostosowany do profilu pomocy. Indywidualny plan działania jest przygotowywany przez doradcę klienta przy udziale bezrobotnego lub poszukującego pracy i zawiera w szczególności: 1/ działania możliwe do zastosowania przez urząd pracy w ramach pomocy określonej w ustawie; 2/ działania planowane do samodzielnej realizacji przez bezrobotnego lub poszukującego pracy w celu poszukiwania pracy; 3/ planowane terminy realizacji poszczególnych działań; 4/ formy, planowaną liczbę i terminy kontaktów z doradcą klienta lub innym pracownikiem urzędu pracy; 5/ termin i warunki zakończenia realizacji indywidualnego planu działania.

Formy pomocy możliwe do zastosowania przez urząd pracy w ramach ustalonego profilu pomocy zostały określone w art. 33 ust. 2c ww. ustawy.

W wyniku analizy IPD 80 osób bezrobotnych stwierdzono, iż IPD 11 osób⁶⁴, które miały ustalony I profil pomocy oraz IPD ośmiu osób⁶⁵, które miały ustalony III profil pomocy, nie określały żadnych działań możliwych do zastosowania przez PUP w ramach pomocy określonej w ustawie o *promocji zatrudnienia*.

(dowód: akta kontroli str. 831-853)

Zastępca Dyrektora PUP wyjaśnił: *Do działań możliwych do zastosowania przez Urząd w ramach I profilu należą m.in. pośrednictwo, poradnictwo, szkolenia, przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz bony dla osób do 30 roku życia. Z osobami z tego profilu najlepiej się współpracuje (...) i są gotowe do samodzielnego podjęcia pracy bez wsparcia instrumentami rynku pracy. Większość ze wskazanych osób podjęła pracę. (...) Do działań możliwych do zastosowania przez Urząd w ramach III profilu należą działania aktywizacyjne zlecone przez wojewódzki urząd pracy, programy specjalne, Program Aktywizacja i Integracja, podjęcie pracy w spółdzielniach socjalnych. W wyjaśnieniach Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 lipca 2014 r. do ustawy o promocji zatrudnienia wskazano, że osoby z III profilem pomocy powinny mieć zawarte w IPD w szczególności działania do samodzielnej realizacji w celu poszukiwania pracy. W latach 2014-2017, z działań możliwych do zastosowania do ww. osób, Urząd realizował jedynie Zlecone Działania Aktywizacyjne dla osób długotrwale bezrobotnych.*

(dowód: akta kontroli str. 344-348)

⁶³ Osoba o numerze ewidencyjnym 040899/1356.

⁶⁴ 111013/00003, 021112/00009, 110511/00002, 250604/0040, 110101/0006, 210602/3336, 201112/00005, 140102/0002, 260811/00003, 130902/00001, 280203/0003.

⁶⁵ O numerach ewidencyjnych 020605/0006, 061006/0003, 030215/00001, 190100/0012, 040899/0822, 080601/0001, 110315/00003, 300409/006.

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w powyższych wyjaśnieniach. Starannie zaplanowane, kompleksowe działania podejmowane przez obie strony przystępujące do realizacji IPD, mają na celu zapewnienie, by oferowana pomoc zmierzała do zmiany sytuacji społeczno-zawodowej osoby objętej IPD. Ponadto, osoby objęte III profilem pomocy charakteryzuje często całkowity brak zainteresowania powrotem na rynek pracy, jak i osoby te często nie potrafią samodzielnie szukać pracy, w związku z czym ujmowanie w IPD tych osób wyłącznie działań do samodzielnej realizacji, tożsamy jak dla osób objętych I profilem pomocy, które sprawnie poruszają się po rynku pracy, może w rezultacie utrudnić podjęcie pracy przez te osoby.

Ocena cząstkowa

PUP rzetelnie określał potrzeby i oczekiwania lokalnego rynku pracy, w tym potrzeby osób bezrobotnych. W okresie objętym kontrolą sporządzano analizy rynku pracy, a podziału środków Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu przedstawiany był każdorazowo powiatowej radzie rynku pracy celem zaopiniowania propozycji. Wprawdzie PUP ustalał bezrobotnym profile pomocy oraz indywidualne planów, to jednak wystąpiły przypadki nieterminowego ich opracowania oraz nieokreślenia działań możliwych do zastosowania przez PUP w ramach ustalonego profilu pomocy.

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

Opis stanu faktycznego

1. Na podstawie dokumentacji 80 losowo wybranych osób ustalono, iż we wszystkich przypadkach zastosowane w stosunku do tych osób formy aktywizacji zawodowej były zgodne z ustalonym profilem pomocy. W odniesieniu do dwóch osób, dla których ustalono I profil pomocy, PUP zastosował bon stażowy. Zastępca Dyrektora PUP wyjaśnił: *osoby te, aktywnie poszukiwały pracy, jednak brak doświadczenia i kwalifikacji zawodowych oraz ograniczenia zdrowotne i brak pełnej dyspozycyjności, utrudniały powrót na rynek pracy, dlatego też podjęto decyzję o przyznaniu bonu stażowego, co miało pozwolić na nabycie nowych umiejętności. Obie osoby po odbyciu stażu, zatrudnione do dnia kontroli NIK nie powróciły do ewidencji osób bezrobotnych.*

(dowód: akta kontroli str. 776-779, 1095-1110)

2. Analiza dokumentacji dotyczącej 40 osób bezrobotnych⁶⁶, które skorzystały z bonu stażowego, bonu na zasiedlenie, z jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz dofinansowania wynagrodzenia za zatrudnienie skierowanego bezrobotnego, który ukończył 50 rok życia wykazała, że:

a) przyznanie bonu stażowego następowało na wniosek osób bezrobotnych, których wiek nie przekraczał 30 lat, okres stażu nie przekraczał sześć miesięcy, pracodawcy zobowiązali się do zatrudnienia bezrobotnego po zakończeniu stażu przez okres 6 miesięcy, co było zgodne z art. 66l ust. 1 ustawy o *promocji zatrudnienia*; przyznanie bonu następowało na podstawie IPD tych osób, co było zgodne z wymogiem wynikającym z art. 66l ust. 2 ww. ustawy; kwota premii wypłaconej pracodawcom, którzy zatrudnili bezrobotnego przez deklarowany okres sześć miesięcy nie przekraczała kwoty określonej w art. 66l ust. 4 tej ustawy; koszty przejazdu do i z miejsca odbywania stażu nie przekraczały 600 zł, które wypłacane były w miesięcznych transzach po 100 zł (zgodnie z art. 66l ust. 6 ustawy o *promocji zatrudnienia*);

⁶⁶ Po 10 osób z każdej z wymienionych form.

- b) przyznanie bonu na zasiedlenie następowało w formie umowy i na wniosek osób bezrobotnych, których wiek nie przekraczał 30 lat, co było zgodne z wymogiem wynikającym z art. 66n ust. 1 ww. ustawy; wysokość przychodu z tytułu zatrudnienia tych osób była równa lub wyższa od kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę i podlegały one ubezpieczeniom społecznym (zgodnie z art. 66n ust. 1 pkt 1 ustawy *o promocji zatrudnienia*); odległość od miejsca dotychczasowego zamieszkania do miejscowości, w której bezrobotny zamieszkał w związku z podjęciem zatrudnienia wynosiła więcej niż 80 km, bądź czas dojazdu do tej miejscowości i powrotu do miejsca dotychczasowego zamieszkania środkami transportu zbiorowego przekraczał łącznie co najmniej 3 h dziennie (zgodnie z art. 66n ust. 1 pkt 2 ww. ustawy); osoba pozostawała w zatrudnieniu przez okres co najmniej 6 miesięcy (zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 66n ust. 1 pkt 3 ustawy *o promocji zatrudnienia*); środki przyznane w ramach bonu na zasiedlenie nie przekraczały 200% przeciętnego wynagrodzenia za pracę; osoby bezrobotne wywiązały się z obowiązku dostarczenia dokumentu potwierdzającego podjęcie zatrudnienia oraz dostarczenia oświadczenia, o którym mowa w art. 66n ust. 3 pkt 2 ww. ustawy; we wszystkich przypadkach – w terminie do ośmiu miesięcy od dnia otrzymania bonu na zasiedlenie – wsparte osoby udokumentowały pozostawanie w zatrudnieniu przez okres 6 miesięcy (zgodnie z wymogiem wynikającym z art. 66n ust. 3 pkt 3 cyt. ustawy); trzy osoby otrzymały bon przed upływem miesiąca od dnia zarejestrowania się w PUP (w ciągu 12, 15 i 25 dni), a w przypadku pozostałych osób okres ten wynosił od 31 do 71 dni;
- c) przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej odbywało się na wniosek osoby bezrobotnej, który zawierał elementy określone w § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 kwietnia 2012 r. *w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej*⁶⁷ oraz rozporządzenia Ministra 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 gospodarczej*⁶⁸, do którego dołączone były oświadczenia określone w § 6 ust. 3 ww. rozporządzeń; osoby bezrobotne spełniały warunki określone w § 7 ust. 1 pkt 2 lit. a, b i c tych rozporządzeń; umowy o dofinansowanie zawierały zobowiązania osób bezrobotnych określone w § 8 ust. 2 pkt 1-5 ww. rozporządzeń; osoby bezrobotne podjęły działalność gospodarczą w terminie 30 dni od dnia podpisania umowy i złożyły rozliczenie wydatkowanych środków (zgodnie z wnioskiem) w terminie dwóch miesięcy od rozpoczęcia działalności (§ 8 ust. 2 pkt 3 ww. rozporządzeń);
- d) dofinansowanie do wynagrodzenia osób bezrobotnych, które ukończyły 50 rok życia otrzymywali bezrobotni, których wiek przekraczał 50 lat; okres dofinansowania nie przekraczał 12 miesięcy, a jego wysokość nie była wyższa niż połowa minimalnego wynagrodzenia za pracę, co było zgodne z przepisem art. 60d ust. 3 ustawy *o promocji zatrudnienia*; pracodawcy wywiązali się z obowiązku zatrudnienia osób bezrobotnych przez okres sześciu miesięcy po upływie okresu przysługiwania dofinansowania (art. 66d ust. 4 ww. ustawy).
- (dowód: akta kontroli str. 696-745, 1113-1134)

⁶⁷ Dz. U. z 2015 r. poz. 1041; dalej: rozporządzenie *w sprawie doposażenia oraz działalności gospodarczej z 2012 r.*

⁶⁸ Dz. U. poz. 1380; dalej: rozporządzenie *w sprawie doposażenia oraz działalności gospodarczej z 2017 r.*

3. W latach 2014-2018 w PUP obowiązywały *Standardy kontroli zarządczej* oraz *Regulamin organizacji i zasad działalności kontroli zarządczej*⁶⁹, które obejmowały m.in. mechanizmy, dotyczące prawidłowości wydatkowania środków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. Ponadto Dyrektor PUP wprowadził do stosowania: *Regulamin dokonywania z FP refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej*⁷⁰, *Regulamin organizacji staży i bonów stażowych*⁷¹, *Kryteria organizacji robót publicznych* oraz *Kryteria organizacji prac interwencyjnych*⁷², a także *Kryteria dotyczące wyboru instytucji szkoleniowych, którym zostanie zlecone lub powierzone przeprowadzenie szkoleń*⁷³.

(dowód: akta kontroli str. 380-393, 854-872, 1180-1211)

4. W zawieranych umowach na realizację danej formy aktywizacji, PUP zabezpieczył prawidłowe wykorzystanie środków publicznych, m.in. poprzez:

- a) zobowiązanie podmiotu uzyskującego dofinansowanie do wynagrodzenia osoby bezrobotnej do: zwrotu dotacji w przypadku niezatrudnienia skierowanego bezrobotnego na miejsce osoby, która rozwiązała umowę o pracę; dostarczania kopii dokumentów potwierdzających zatrudnienie po okresie refundacji; zwrotu dotacji w przypadku niezatrudniania bezrobotnego w okresie 6 miesięcy po okresie refundacji; zwrotu 50% dotacji w przypadku utrzymania zatrudnienia bezrobotnego od 3 do 6 miesięcy po okresie refundacji; przeprowadzenia wizyty monitorującej;
- b) zapewnienie przeprowadzenia bez zapowiedzi wizyty monitorującej u organizatora stażu oraz wprowadzenie możliwości rozwiązania umowy ze skutkiem natychmiastowym w przypadku niewywiązywania się organizatora stażu z warunków umowy m.in. comiesięcznego dostarczania list obecności;
- c) zobowiązanie osoby bezrobotnej, której przyznano środki na podjęcie działalności gospodarczej do zwrotu dofinansowania wraz z odsetkami w przypadku: wykorzystania otrzymanych środków niezgodnie z przeznaczeniem; prowadzenia działalności gospodarczej przez okres krótszy niż 12 miesięcy; podjęcia zatrudnienia lub zawieszenia działalności gospodarczej w okresie pierwszych 12 miesięcy; Urząd zapewniał sobie również prawo do przeprowadzenia wizyty monitorującej oraz wymagał zabezpieczenia zwrotu środków w formie umowy poręczenia w przypadku niedotrzymania zobowiązań z umowy na kwotę dotacji;
- d) możliwość dochodzenia zwrotu od osoby bezrobotnej całej przyznanej kwoty w ramach bonu na zasiedlenie, w przypadku naruszenia przepisów art. 66n ust. 3 pkt 1 i pkt 2 ustawy o *promocji zatrudnienia* oraz zwrot części kwoty w przypadku naruszenia art. 66n ust. 3 pkt 3 ww. ustawy (proporcjonalnie do okresu pozostawania w zatrudnieniu).

(dowód: akta kontroli str. 696-745, 1113-1134)

5. PUP wykorzystywał swoje uprawnienia w zakresie nadzoru nad prawidłowym przebiegiem umów i przeprowadził wizyty monitorujące w przypadku dziewięciu

⁶⁹ Wprowadzone zarządzeniem Dyrektora PUP nr 8/2010 z dnia 1 czerwca 2010 r. zmienionym zarządzeniem Dyrektora PUP nr 17/2013 z dnia 16 grudnia 2013 r. oraz zarządzeniem nr 5/2015 z dnia 9 lutego 2015 r.

⁷⁰ Zarządzeniem nr 2/2016 z dnia 20 stycznia 2016 r., zarządzeniem nr 9/2011 z dnia 3 października 2011 r. zmienionego zarządzeniem nr 7/2012 z dnia 21 maja 2012 r.

⁷¹ Wprowadzonego zarządzeniem nr 1/2017 Dyrektora PUP z dnia 16 stycznia 2017 r. zmieniony zarządzeniem nr 2/2018 z dnia 16 stycznia 2018 r.

⁷² Wprowadzone zarządzeniem nr 5/2012 z dnia 3 lutego 2012 r.

⁷³ Wprowadzone zarządzeniem nr 6/2012 z dnia 2 kwietnia 2012 r.

z 10⁷⁴ osób bezrobotnych, które otrzymały środki na podjęcie działalności gospodarczej oraz jednej z 10, która skorzystała ze stażu. Wyniki wizyt zawarto w protokołach zawierających dokumentację zdjęciową. W pozostałych przypadkach objętych badaniem nie przeprowadzano takich wizyt⁷⁵. Zastępca Dyrektora PUP wyjaśnił: *PUP w zawieranych umowach zastrzega sobie prawo do przeprowadzenia wizyty monitorująco-sprawdzającej w zakresie prawidłowości zawartych umów, ale nie obowiązku ich przeprowadzania. Nie zachodziły również przesłanki wskazujące na uchybienia, które wymagałyby przeprowadzenie takich wizyt.*

(dowód: akta kontroli str. 950-951, 1113-1134)

W latach 2014-2017 w PUP nie przeprowadzano audytu oraz kontroli wewnętrznych. Kontrole przeprowadzone przez Wojewodę Opolskiego oraz Starostę Głubczyckiego w zakresie wykorzystania środków FP na aktywne formy aktywizacji nie wykazały nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 369-379)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. PUP nie wyegzekwował wywiązania się pracodawcy z obowiązku dostarczenia monitoringu zatrudnienia po okresie refundacji.

W świetle § 2 ust. 13 zawartych umów na dofinansowanie do wynagrodzenia za zatrudnienie skierowanego bezrobotnego, który ukończył 50 rok życia, pracodawcy zobowiązani byli do dostarczania po okresie refundacji, monitoringu zatrudnienia na refundowanym stanowisku pracy, według wzoru określonego przez PUP, w okresach kwartalnych, uwierzytelnionych czytelnym podpisem i pieczętą pracodawcy. Na podstawie dokumentacji 10 podmiotów, które w latach 2014-2017 otrzymały ww. dofinansowanie⁷⁶, w czterech przypadkach PUP nie wyegzekwował od pracodawców obowiązku dostarczenia po okresie refundacji monitoringu stanu zatrudnienia za drugi kwartał po upływie dofinansowania⁷⁷.

(dowód: akta kontroli str. 879-882, 887-895, 900-903, 910-913)

Dyrektor PUP wyjaśnił, iż *po analizie umów o pracę zawartych pomiędzy bezrobotnym i pracodawcą dostarczonych do Urzędu oraz zapytań do ZUS poprzez system Syriusz, stwierdzono że osoby te pracowały w wymaganych okresie. Pracodawca nie ma oznaczonego konkretnego terminu na złożenie monitoringu, a PUP może o niego wnioskować w późniejszym czasie.*

(dowód: akta kontroli str. 949-950)

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień NIK zwraca uwagę, iż obowiązki pracodawcy wynikające z zawartych umów o dofinansowanie, które *de facto* zostały wprowadzone przez PUP, mają na m.in. celu zapewnienie prawidłowości wydatkowania środków publicznych oraz zwiększenia efektywności zatrudnienia

⁷⁴ W jednym przypadku nie upłynął termin 12 miesięcy od dnia podjęcia działalności gospodarczej, upływający w dniu 18 sierpnia 2018 r.

⁷⁵ W przypadku umów o przyznanie bonu na zasiedlenie nie przewidywano możliwości przeprowadzenia takich wizyt.

⁷⁶ W związku z zatrudnieniem skierowanych osób bezrobotnych o numerach ewidencyjnych 190101/01; 050899/0235; 080213/00001; 130907/0002.

⁷⁷ W odniesieniu do: bezrobotnego o numerze ewidencyjnym 080213/00001 dostarczono jedynie monitoring za okres od 6 listopada 2015 r. do 31 stycznia 2016 r.; bezrobotnego 130907/0002 jedynie za okres od 2 października 2015 r. do 31 grudnia 2015 r.; bezrobotnego 190101/0001 jedynie za okres od 23 września 2015 r. do 31 grudnia 2015 r.; bezrobotnego 050899/0235 jedynie za okres od 2 października 2015 r. do 4 lutego 2016 r.

osób bezrobotnych. Zaniechanie egzekwowania tych obowiązków stwarzało ryzyko nadużyć ze strony pracodawców.

2. Wprowadzenie w regulaminach wewnętrznych dotyczących organizowania staży oraz kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego kryteriów innych, niż te które zostały określone w przepisach ustawy o *promocji zatrudnienia* i wydanych w oparciu o nią przepisach wykonawczych.

Warunki odbywania stażu zostały określone w art. 53 ustawy o *promocji zatrudnienia* oraz w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w *sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych uprawnionym*⁷⁸. Zgodnie z art. 53 ust. 1 i ust. 8 oraz art. 61a ust. 1 ww. ustawy oraz przepisem określonym w § 1 ust. 1 ww. rozporządzenia, organizatorem stażu może być pracodawca, rolnicza spółdzielnia produkcyjna lub pełnoletnia osoba fizyczna, zamieszkująca i prowadząca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, osobiście i na własny rachunek, działalność w zakresie produkcji roślinnej lub zwierzęcej, w tym ogrodniczej, sadowniczej, pszczelarskiej i rybnej, w pozostającym w jej posiadaniu gospodarstwie rolnym obejmującym obszar użytków rolnych o powierzchni przekraczającej 2 ha przeliczeniowe lub prowadzącej dział specjalny produkcji rolnej, o którym mowa w ustawie z dnia 20 grudnia 1990 r. o *ubezpieczeniu społecznym rolników*⁷⁹ oraz przedsiębiorca niezatrudniający pracownika na zasadach przewidzianych dla pracodawców.

Dyrektor PUP wprowadził regulacje wewnętrzne m.in. w zakresie kryteriów organizowania staży oraz kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego. W myśl przepisu określonego w § 6 ust. 2 *Regulaminu organizacji staży i bonów stażowych przez Powiatowy Urząd Pracy w Głubczycach*⁸⁰ o organizację stażu może wnioskować organizator, który 1/ prowadzi działalność gospodarczą nieprzerwanie przez okres 12 miesięcy; 2/ nie posiada zaległości z płatnościami do ZUS/KRUS oraz Urzędu Skarbowego; 3/ nie jest w stanie upadłości lub likwidacji; 4/ nie został ukarany lub skazany prawomocnym wyrokiem za naruszenie przepisów prawa pracy w okresie 365 dni przed datą złożenia wniosku; 5/ wywiązał się ze zobowiązań wobec PUP w Głubczycach wynikających z umów zawartych w okresie ostatnich 24 miesięcy przed dniem złożenia wniosku, a w szczególności zatrudnił osobę odbywającą staż w terminie jednego miesiąca po zakończeniu stażu na umowę o pracę lub umowę cywilnoprawną z zachowaniem okresu i wymiaru wskazanego w umowie o odbywaniu stażu oraz w przypadku odmowy podjęcia zatrudnienia przez stażystę, zgłosił krajową ofertę pracy i zatrudnił inną osobę bezrobotną skierowaną przez PUP w Głubczycach w terminie jednego miesiąca po zakończeniu stażu na umowę o pracę lub umowę cywilnoprawną z zachowaniem okresu i wymiaru wskazanego w umowie o odbywaniu stażu.

Ograniczenia dotyczące uprawnionych do złożenia wniosku o zorganizowanie stażu zawierały również kryteria wprowadzone zarządzeniem nr 3/2016 z dnia 20 stycznia 2016 r.⁸¹ oraz zarządzeniami: nr 2/2015 z dnia 21 stycznia 2015 r., nr 7/2014 z dnia 30 czerwca 2014 r., nr 1/2013 z dnia 14 stycznia 2013 r. Kryteria te wykluczały możliwość zorganizowania stażu u wnioskodawców, którzy nie wywiązali się z wcześniej zawartych umów z PUP, są w stanie likwidacji lub upadłości, prowadzą działalność krócej niż 12 miesięcy oraz posiadają zaległości wobec budżetu

⁷⁸ Dz. U. Nr 142, poz. 1160.

⁷⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2336 ze zm.

⁸⁰ Wprowadzonego zarządzeniem nr 1/2017 Dyrektora PUP z dnia 16 stycznia 2017 r. (zmienionego zarządzeniem nr 2/2018 z dnia 16 stycznia 2018 r.).

⁸¹ § 1 ust. 2 i ust. 3.

państwa. Wskutek stosowania przez PUP ww. zasad, w latach 2014-2018 (I kwartał) 25 wniosków o zorganizowanie stażu zostało rozpatrzonych negatywnie.

(dowód: akta kontroli str. 856, 858, 860, 863, 869, 873-878)

Również w *Regulaminie dokonywania z FP refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej*⁸² wskazano, że refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia może otrzymać podmiot prowadzący działalność gospodarczą przez okres 12 miesięcy bezpośrednio poprzedzających dzień złożenia wniosku (§ 9 ust. 2 pkt 2 regulaminów).

(dowód: akta kontroli str. 1182, 1192)

Powyższe było to niezgodne z przepisem § 2 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie doposażenia oraz działalności gospodarczej z 2017 r. oraz przepisem § 2 ust. 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie doposażenia oraz działalności gospodarczej z 2012 r., zgodnie z którym do wniosku o refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, podmiot, przedszkole lub szkoła dołączają m.in. oświadczenie o prowadzeniu przez podmiot działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej, przez okres 6 miesięcy bezpośrednio poprzedzających dzień złożenia wniosku⁸³.

Zastępca Dyrektora PUP wyjaśnił: Ograniczenia wynikające z regulaminów wewnętrznych zostały wprowadzone mając na względzie racjonalność i efektywność wydatkowanych środków publicznych. Posługując się własną wiedzą i doświadczeniami z lat poprzednich, należało wprowadzić odpowiednie ograniczenia, w celu właściwej współpracy między klientami instytucjonalnymi a Urzędem. Wszystkie czynności podejmowane przez PUP charakteryzują się dbałością o dobro osób. Wobec potencjalnego organizatora stażu, który posiada zaległości z płatnościami do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i urzędu skarbowego; jest w stanie upadłości lub likwidacji; został ukarany lub skazany prawomocnym wyrokiem za naruszenie przepisów prawa pracy w okresie 365 dni przez datą złożenia wniosku, zachodzą uzasadnione przypuszczenia, iż organizator ze względu na brak swojej płynności finansowej oraz naruszenie praw pracowniczych nie będzie w stanie wywiązać się z warunków umowy stażowej, takich jak realizacja programu stażu, zapewnienie stażyście niezbędnych środków ochrony indywidualnej koniecznych do wykonania zadań powierzonych przez organizatora lub zatrudnienie osoby bezrobotnej po odbytych stażu. Organizator, który prowadzi działalność gospodarczą przez okres krótszy niż 12 miesięcy, nie posiada stabilności finansowej na rynku pracy i nie jest wiarygodnym partnerem dla PUP w kontekście utrzymania miejsca pracy, które jest zobowiązany zapewnić zgodnie z zawartą umową. Nie ma pewności, czy działalność będzie prowadzona w okresie odbywania stażu oraz po jego zakończeniu. W przypadku organizatorów, którzy nie wywiązali się ze zobowiązań wobec PUP wynikających z zawartych umów w okresie ostatnich 24 miesięcy przez dzień złożenia wniosku, a w szczególności nie zatrudnili stażysty na umowę o pracę lub umowę cywilnoprawną z zachowaniem okresu i wymiaru wskazanego w umowie, zachodzi obawa nadużycia środków publicznych i nie prowadzi do skutecznej aktywizacji. Mając na uwadze dobro bezrobotnych, staramy się kierować te osoby do organizatorów, którzy są w stanie zagwarantować odpowiednie warunki w trakcie stażu jak i po jego zakończeniu. Ponadto Zastępca Dyrektora wyjaśnił: wymóg 12 miesięcznego prowadzenia działalności gospodarczej dla podmiotów wnioskujących o dofinansowanie kosztów

⁸² Wprowadzony zarządzeniem nr 2/2016 z dnia 20 stycznia 2016 r. oraz zarządzeniem nr 9/20111 z dnia 3 października 2011 r. zmieniony zarządzeniem nr 7/2012 z dnia 21 maja 2012 r.

⁸³ Przy czym do wskazanego okresu prowadzenia działalności gospodarczej nie wlicza się okresu zawieszenia działalności gospodarczej.

wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy stanowi omyłkę pisarską i zostanie niezwłocznie poprawiony. Zaznaczył przy tym również, iż w latach 2014-2017 wymóg ten nie był przyczyną odmowy udzielenia dofinansowania. W dniu 15 maja 2018 r. skorygowano ww. wymóg.

(dowód: akta kontroli str. 951, 1219-1236)

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w powyższych wyjaśnieniach w zakresie wprowadzonych regulaminów staży. Do określenia szczegółowych warunków odbywania stażu, mając na uwadze konieczność zapewnienia właściwych warunków nabywania umiejętności przez osoby bezrobotne, jak i szczegółowych warunków i trybu dokonywania refundacji wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, a także formy zabezpieczenia zwrotu refundacji zobowiązany został minister właściwy do spraw pracy (na podstawie art. 53 ust. 9 oraz art. 46 ust. 6 ustawy o *promocji zatrudnienia*). W związku z powyższym Dyrektor PUP nie jest umocowany do wprowadzania w tych regulacjach innych kryteriów niż te, które ujęte zostały w ustawach i wydanych w oparciu o nie przepisach wykonawczych. Zaznaczyć przy tym należy, iż celem stażu jest nabywanie przez bezrobotnego umiejętności praktycznych do wykonywania pracy przez wykonywanie zadań w miejscu pracy, a nie zatrudnienie stażysty.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

Opis stanu
faktycznego

3. Skuteczność wybranych form pomocy bezrobotnym

1. Spośród 80 osób, których dokumentacja objęta była badaniem, 53 osoby nie figurowały w ewidencji bezrobotnych PUP⁸⁴. W odniesieniu do 40 osób, które zostały objęte działaniami PUP poprzez zastosowanie wybranych form aktywizacji⁸⁵ stwierdzono, iż za wyjątkiem jednej osoby, która z własnej winy przerwała staż, wszystkie podjęły zatrudnienie (29 osób⁸⁶) bądź rozpoczęły działalność gospodarczą (10 osób), z tego w ewidencji bezrobotnych ponownie zarejestrowano trzy osoby. Dwie z tych osób objęte były I profilem pomocy, a pozostałe II profilem pomocy. W przypadku pozostałych osób, 40 z nich, które były objęte I lub III profilem pomocy, jedna podjęła pracę bezpośrednio po odbyciu szkolenia, 10 podjęło pracę bez stosowania form pomocy przez PUP (z tego dwie objęte III profilem pomocy), trzy zadeklarowały brak zdolności do podjęcia pracy z uwagi na urodzenie dziecka, dwie zostały wykreślone z ewidencji bezrobotnych na własny wniosek (po jednej z I i III profilu pomocy). Ponadto jedna osoba (objęta III profilem pomocy) została wyłączona z uwagi na niezgłoszenie się w wyznaczonym terminie do Urzędu, dwóm osobom przyznano świadczenie/zasilek przedemerytalny, a jedna osiągnęła wiek emerytalny.

(dowód: akta kontroli str. 1009-1053)

2. Po zakończeniu zastosowanych przez PUP form aktywizacji osoby objęte badaniem⁸⁷ pozostawały w zatrudnieniu bądź prowadziły działalność gospodarczą:

- do 3 miesięcy – sześć osób;
- do roku – sześć osób;
- ponad rok - 21 osób.

⁸⁴ Na dzień kontroli NIK, tj. 24 kwietnia 2018 r.

⁸⁵ Bon na zasiedlenie, bon stażowy, środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz dofinansowanie do wynagrodzenia osób powyżej 50 roku życia.

⁸⁶ Z tego 10 osób skorzystało z bonu na zasiedlenie, 10 osób skorzystało z dofinansowania do wynagrodzenia, a 9 osobom przyznano bonu stażowy.

⁸⁷ 40 osób, w odniesieniu do których zastosowano wybrane formy aktywizacji.

W przypadku sześciu osób, do dnia kontroli NIK nie zakończył się okres realizacji danej formy aktywizacji, a jedna osoba z własnej winy przerwała jej realizację. Do dnia kontroli NIK, 36 osób nie zarejestrowało się ponownie w PUP po zakończeniu zrealizowanej formy aktywizacji.

(dowód: akta kontroli str. 930-938, 1009-1053, 1237-1360)

3. Po ustaleniu II profilu pomocy, osoby bezrobotne objęte badaniem pozostawały w rejestrze osób bezrobotnych:

- od 2 do 11 miesięcy w przypadku 10 osób, którym przyznano bon stażowy;
- od 10 dni do dwóch miesięcy w przypadku 10 osób, które otrzymały bon na zasiedlenie;
- od 1 do ponad 15 miesięcy w przypadku 10 osób, które otrzymały środki na podjęcie działalności gospodarczej;
- od 1 do 27 miesięcy w przypadku 10 osób, które ukończyły 50 rok życia i korzystały z dofinansowania do wynagrodzenia.

W przypadku pozostałych osób objętych I profilem pomocy, osoby te pozostawały w ewidencji od 1 do 21 miesięcy (przed upływem 6 miesięcy dokonywano zmiany profilu osoby m.in. z uwagi na zakończenie IPD), a osoby objęte III profilem pomocy pozostawały w ewidencji od 5 do 72 miesięcy.

Spośród 80 osób objętych badaniem, w przypadku 65 czas pozostawania w ewidencji bezrobotnych przed dniem ustalenia profilu pomocy nie przekraczał 15 dni (dotyczyło to: 15 osób objętych I profilem, 38 osób II profilem i 12 osób z III profilu pomocy). W przypadku pozostałych 15 osób czas ten wynosił: a/ do pół roku (sześć osób), b/ do roku (trzy osoby), c/ do dwóch lat (cztery osoby), d/ do trzech lat (dwie osoby) oraz e/ ponad pięć lat (jedna osoba).

(dowód: akta kontroli str. 1009-1053, 1095-1100)

4. Zgodnie z załącznikiem nr 1 do sprawozdania MPIPS-02 *Efektywność programów na rzecz promocji zatrudnienia* w latach 2015-2017 PUP stosował od 10 do 11 form aktywizacji. Liczba osób uczestniczących ww. aktywizacjach, liczba osób, które zakończyły udział w danej formie oraz liczba osób, które zostały zatrudnione wyniosła odpowiednio: 839, 750 i 484 w 2015 r.; 1 005, 762 i 545 w 2016 r. oraz 879, 643 i 504 w 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 691-693)

5. W latach 2014-2016 najwyższą efektywność kosztową⁸⁸ podstawowych form aktywizacji⁸⁹ odnotowano w przypadku szkoleń (4,7 tys. zł, 6,7 tys. zł i 5 tys. zł), a w 2017 r. dla prac interwencyjnych (4,9 tys. zł). Najniższy wskaźnik odnotowano w odniesieniu do refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy (w latach 2014-2015 odpowiednio 23 tys. zł i 32,4 tys. zł) oraz w przypadku dotacji na podjęcie działalności gospodarczej (w latach 2016-2017 odpowiednio 26,2 tys. zł i 19,9 tys. zł). Największą efektywnością zatrudnieniową⁹⁰ we wszystkich latach

⁸⁸ Koszt ponownego zatrudnienia, obliczony jako iloraz kwoty poniesionych w danym roku wydatków na daną formę aktywizacji zawodowej oraz liczby osób, które po zakończeniu udziału w tej formie aktywizacji uzyskały zatrudnienie w okresie trzech miesięcy.

⁸⁹ Katalog usług i instrumentów rynku pracy finansowanych ze środków FP, dla których w danym roku określone są wskaźniki efektywności zatrudnieniowej i kosztowej, zgodnie z art. 4 ust. 11 pkt 1 ustawy o *promocji zatrudnienia*, publikowany corocznie na stronie internetowej MPIPS. Od 2014 r. katalog ten obejmuje: szkolenia, zatrudnienie w ramach prac interwencyjnych, zatrudnienie w ramach robót publicznych, odbywanie staży u pracodawców, przyznanie pracodawcom refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanych na te miejsca pracy bezrobotnych, przyznanie bezrobotnym jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej.

⁹⁰ Wskaźnik ponownego zatrudnienia, zdefiniowany jako stosunek liczby osób, które po zakończeniu udziału w określonej formie aktywizacji, uzyskały zatrudnienie w okresie do trzech miesięcy, tj. wyrejestrowały się z powiatowego urzędu pracy lub w tym okresie nie zarejestrowały się, w relacji do liczby osób, które w danym roku zakończyły udział w danej formie aktywizacji.

2014-2017 charakteryzowała się aktywizacją w formie przyznania dotacji na działalność gospodarczą (100%, 90,7%, 90,5% i 100%) oraz w 2014 r. refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy (100%). Najniższy wskaźnik odnotowano w przypadku szkoleń (odpowiednio 66,1%, 39,3%, 54,7% i 46,4%).

(dowód: akta kontroli str. 351-355)

Z danych wygenerowanych przez PUP z systemu Syriusz wynikało, iż w latach 2014-2018 (do 14 marca) sześć osób bezrobotnych skorzystało z pięciu form aktywizacji, 14 osób z czterech, 102 osoby z trzech, 361 z dwóch, a 1 679 osób z jednej formy aktywizacji. Spośród 20 osób, które skorzystały z największej ilości form, 10 zostało wykreślonych z ewidencji bezrobotnych z tytułu podjęcia pracy⁹¹, a pięć zakończyło realizację formy aktywizacji nie rejestrując się w ewidencji bezrobotnych⁹². Z raportów ZUS wynikało, że wszystkie z nich podlegały ubezpieczeniu społecznemu i zdrowotnemu. Ponadto na podstawie ww. danych ustalono, iż spośród 1 779 osób bezrobotnych, które w latach 2014-2018 zakończyły staż⁹³, 681 znalazło zatrudnienie po jego zakończeniu, 83 skorzystało z innych form aktywizacji, a w odniesieniu do 290 osób nastąpiła zmiana statusu bezrobotnego lub wykreślenie z rejestru z innych powodów (np.: renta, nauka, pomoc społeczna). W przypadku pozostałych 725 osób w systemie Syriusz brak było danych o podjętych działaniach po zakończeniu stażu.

(dowód: akta kontroli str. 796-797)

Analiza trwałości form aktywizacji⁹⁴ stosowanych przez PUP w Głubczycach wykazała, że najwięcej osób nie powróciło do rejestru bezrobotnych po skorzystaniu z:

- dotacji na działalność gospodarczą – spośród 226 osób, które otrzymały takie wsparcie, do rejestru bezrobotnych nie powróciły, na dzień kontroli, 203 osoby (89,8%), z czego: w przypadku 109 osób od dnia otrzymania środków minęło już ponad dwa lata (w innych przypadkach okres ten był krótszy). Z pozostałych 23 osób (10,2%): 14 zarejestrowało się ponownie jako bezrobotne przed upływem dwóch lat od otrzymania dotacji, a dziewięć – po dwóch latach;

- bonu na zasiedlenie – spośród 71 beneficjentów tej formy wsparcia do rejestru nie powróciło 59 (83,1%), z czego: w przypadku 41 osób nie minęły jeszcze dwa lata od dnia udzielenia im tej pomocy (w przypadku 18 osób okres ten był już dłuższy). Do rejestru bezrobotnych powróciło 12 osób (16,9%), z czego niemal wszystkie (11) – przed upływem dwóch lat od dnia otrzymania bonu.

Rozpatrując grupę osób, które po skorzystaniu ze stażu lub bonu stażowego znalazły zatrudnienie, większą efektywnością cechowały się staże. Spośród 1743 osób, które uczestniczyły w tej formie aktywizacji, 672 (tj. 38,6%) już po zakończeniu zatrudnienia u organizatora stażu wyrejestrowało się z rejestru bezrobotnych z powodu podjęcia zatrudnienia (w późniejszym okresie 653 osoby powróciły jednak do rejestru, w tym: 545 osoby – przed upływem roku), a do rejestru bezrobotnych nie powróciło tylko 19 osób. W przypadku bonu stażowego, spośród 36 osób realizujących staż w tej formie, co czwarta podjęła zatrudnienie, przy czym osiem

⁹¹ Jedna w ramach dofinansowania do wynagrodzenia, dwie w ramach refundacji kosztów zatrudnienia, trzy w ramach robót publicznych, jedna w ramach prac interwencyjnych, dwie w ramach refundacji wynagrodzenia i składek ZUS osób poniżej 30 roku życia, jedna bez stosowania form aktywizacji.

⁹² Według stanu na dzień 23 kwietnia 2018 r.

⁹³ W tym 36 osób w ramach bonu stażowego.

⁹⁴ Przeprowadzona na podstawie danych wygenerowanych przez kontrolowaną jednostkę z systemu Syriusz i uwzględniająca: liczbę osób, które do dnia kontroli NIK nie powróciły do rejestru bezrobotnych, a także długość okresu, w jakim osoby po skorzystaniu z danej formy pomocy pozostawały poza tym rejestrem (przyczynami braku ponownej rejestracji mogły być m.in.: podjęcie pracy, wyjazd za granicę, brak zamiaru rejestracji).

osób powróciło do rejestru bezrobotnych (w tym: sześć jeszcze przed upływem roku od dnia wyrejestrowania), a tylko jedna nie zarejestrowała się ponownie.

(dowód: akta kontroli str. 796-797)

W latach 2013-2018, siedem podmiotów zorganizowało łącznie 402 staże dla osób bezrobotnych, z tego 179 staży zorganizowały podmioty niepubliczne⁹⁵. Zastępca Dyrektora PUP wyjaśnił, iż podmioty te należą jednych z największych zakładów prowadzących działalność gospodarczą w powiecie głubczyckim i zatrudniają łącznie ponad 1 000 pracowników, w związku z czym odsetek stażystów jest stosunkowo niewielki. Wskazani pracodawcy wywiązywali się z obowiązku zatrudnienia po zrealizowanym stażu, niejednokrotnie przez okres dłuższy niż trzymiesięczny zawarty w umowie. Wiedza zdobyta podczas realizacji stażu u jednego z największych zakładów produkcyjnych stwarza realne szanse na podjęcie zatrudnienia, a nabyte doświadczenie i umiejętności mogą być wykorzystane w późniejszej karierze zawodowej. Spośród osób, które w latach 2014-2017 odbyły staż w tych podmiotach, 105 kontynuuje zatrudnienie do dnia dzisiejszego (20 kwietnia 2018 r.). Efektywność zatrudnieniowa w tych podmiotach osiąga 97%.

(dowód: akta kontroli str. 794, 802)

6. Jedynym stosowanym przez PUP wskaźnikiem (miernikiem) skuteczności nowych form aktywizacji była efektywność zatrudnieniowa. Zastępca Dyrektora PUP wyjaśnił: W realizowanych przez urząd projektach (PO WER znaczy siła⁹⁶, RPO⁹⁷) wskaźnik efektywności mierzymy jako iloraz liczby osób, które podjęły zatrudnienie po zakończeniu działań aktywizacyjnych w stosunku do liczby osób, które zakończyły udział w zrealizowanych działaniach aktywizacyjnych. W projektach wskaźnik efektywności zatrudnieniowej mierzony jest pośród uczestników, którzy podjęli zatrudnienie po zakończeniu działań aktywizacyjnych na min. 90 dni a w przypadku działań finansowanych z FP na okres min. 30 dni po zakończeniu formy. W stosunku do nowych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych Urząd nie prowadzi dodatkowych mierników efektywności oprócz efektywności zatrudnieniowej.

(dowód: akta kontroli str. 360-365)

W latach 2015-2016 najwyższa efektywność kosztowa spośród nowych form aktywizacji dotyczyła bonu stażowego (8,2 tys. zł, 9 tys. zł), a w 2017 r. bonu zatrudnieniowego (3,8 tys. zł), który w 2015 r. miał najniższą efektywność – 14,3 tys. zł. W pozostałych latach 2016-2017 najniższa efektywność dotyczyła dofinansowania do wynagrodzenia osób powyżej 50 roku życia (13,6 tys. zł i 30,7 tys. zł). W odniesieniu do wskaźnika efektywności zatrudnieniowej, najwyższy rezultat osiągnęło dofinansowanie do wynagrodzenia osób powyżej 50 roku życia w 2015 r. (110%⁹⁸), następnie bon zatrudnieniowy i stażowy oraz dofinansowanie do wynagrodzenia osób powyżej 50 roku życia w 2016 r. (po 100%) i bon stażowy, zatrudnieniowy i na zasiedlenie w 2017 r. (100%).

Najniższy wskaźnik w 2015 r. osiągnął bon zatrudnieniowy (72,9%), w 2016 r. bon na zasiedlenie (83,3%), a w 2017 r. dofinansowanie do wynagrodzenia osób powyżej 50 roku życia (80%).

(dowód: akta kontroli str. 356-359)

⁹⁵ Dane wygenerowane przez PUP z systemu Syriusz w trakcie kontroli NIK.

⁹⁶ Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój PO WER 2014-2020.

⁹⁷ Regionalny Program Operacyjny.

⁹⁸ Zgodnie z metodologią naliczania Załącznika nr 1 do MPiPS-02 za 2015 r. każde przerwanie danej formy z tytułu podjęcia pracy należało wykazać jako podjęcie pracy. Nie wykazywano natomiast takiego przerwania jako zakończenia danej formy. W związku z takim sposobem naliczania mogła nastąpić sytuacja, iż efektywność niektórych form aktywizacji mogła wynieść ponad 100%.

Na podstawie próby obejmującej dane 10 osób bezrobotnych, które otrzymały z PUP środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej stwierdzono, iż na dzień kontroli NIK, tj. 23 kwietnia 2018 r., siedem z nich figurowało w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej jako prowadzący działalność, z tego jedna zawiesiła jej prowadzenie. Żadna z tych osób nie zarejestrowała się ponownie w PUP.

(dowód: akta kontroli str. 930-938, 1095-1100)

PUP monitorował efektywność zatrudnieniową zastosowanych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych. Informacje o wysokości osiągniętego wskaźnika efektywności zatrudnieniowej (poza danymi gromadzonymi w systemie Syriusz) przedstawiane były w rocznych Sprawozdaniach o sytuacji na rynku pracy na terenie działania Powiatowego Urzędu Pracy w Głubczycach. W sprawozdaniach tych przedstawiane były m.in. efekty realizacji zadań, a także zamieszczone były opisy i wyniki uzyskane w realizowanych formach aktywizacji zawodowej bezrobotnych. Monitorowanie efektywności zatrudnieniowej stanowiło jeden z instrumentów sprawowania funkcji kontrolnej nad celowością wydatkowania środków FP.

(dowód: akta kontroli str. 360, 365-367, 1136-1151)

W zakresie monitoringu efektywności zatrudnieniowej stosowanych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych, PUP nie sporządzał żadnej innej dokumentacji, za wyjątkiem dotyczącej realizowanych projektów. Dyrektor PUP wyjaśnił: *Zgodnie z wytycznymi projektów, które realizuje PUP na bieżąco prowadzony jest monitoring osiągnięcia wskaźników docelowych. Informacja o osiągnięciu wskaźnika efektywności zatrudnieniowej w ramach danego projektu przekazywana jest wraz z każdym wnioskiem o płatność (kwartalnie). Prowadzony jest monitoring w następujących formach: POWER (dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej, bon na zasiedlenie, staże), RPO (dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej, refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, staże, szkolenia). Monitoring (poza monitoringiem w projektach) jest realizowany poprzez ustne składanie sprawozdań przez pracowników merytorycznych, które następnie jest uwzględniane w trakcie realizacji świadczeń aktywizacyjnych. Poziom wysokości osiągniętego wskaźnika jest analizowany po zakończeniu umowy zawartej na określonej formie aktywizacji zawodowej. Monitoring zatrudnienia realizowany jest we wszystkich formach. Podsumowanie osiągniętych wskaźników odbywa się na zakończenie okresu sprawozdawczego po zrealizowaniu zawartych umów. Poza danymi gromadzonymi w systemie Syriusz oraz ww. wymienionymi nie podano innych form oraz zakresu zbierania informacji o efektach i osobach uczestniczących w danej formie aktywizacji.*

(dowód: akta kontroli str. 360, 365-366)

7. W latach 2014-2016⁹⁹ PUP otrzymał 2% środków FP na finansowanie kosztów nagród dla pracowników, o których mowa w art. 108 ust. 1i ustawy o *promocji zatrudnienia*, tj. 100,3 tys. zł w 2014 r., 95,4 tys. zł w 2015 r. oraz 105,7 tys. zł w 2016 r. W 2014 r. PUP otrzymał ww. środki na podstawie osiągnięcia wskaźnika efektywności zatrudnieniowej oraz efektywności kosztowej¹⁰⁰. W 2015 r. podstawą przekazania ww. środków były cztery wskaźniki, tj. efektywności kosztowej, efektywności zatrudnieniowej, procentowego udziału pracowników powiatowego urzędu pracy pełniących funkcję doradcy klienta w całkowitym zatrudnieniu oraz

⁹⁹ W 2017 r. PUP nie występował o przyznanie takich środków, z uwagi na nieosiągnięcie wymaganego poziomu wskaźników.

¹⁰⁰ Wartość wskaźników PUP wyniosła 76,8% i 11,5 tys. zł, a uzyskana wartość przez wszystkie powiatowe urzędy pracy wyniosła odpowiednio 66,2% i 13 tys. zł.

liczby osób bezrobotnych przypadających na jednego pracownika powiatowego urzędu pracy pełniącego funkcję doradcy klienta¹⁰¹. W 2016 r. brano pod uwagę trzy wskaźniki, tj. efektywności zatrudnieniowej, efektywności kosztowej oraz liczby osób bezrobotnych przypadających na jednego pracownika powiatowego urzędu pracy pełniącego funkcję doradcy klienta¹⁰².

(dowód: akta kontroli str. 394-405, 690)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższą efektywnością kosztową charakteryzowały się szkolenia i prace interwencyjne, a najniższą refundacja kosztów wyposażenia stanowisk pracy oraz dotacja na podjęcie działalności gospodarczej, które jednocześnie posiadały najwyższą efektywność zatrudnieniową. Najniższą efektywność zatrudnieniową odnotowano w przypadku szkoleń. Spośród 80 bezrobotnych objętych badaniem, zatrudnienie znalazło 62,5% tych osób, jednak w przypadku połowy z nich, okres zatrudnienia nie przekraczał roku. Największą trwałością zatrudnienia charakteryzowały się dotacja na podjęcie działalności gospodarczej oraz bon na zasiedlenie. Stosowanie nowych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych wprowadzonych nowelizacją ustawy o *promocji zatrudnienia*¹⁰³ było niewielkie. Z uwagi na brak zainteresowania ze strony pracodawców jak i osób bezrobotnych, PUP nie stosował grantu na telepracę, świadczeń aktywizacyjnych, pożyczek z FP na utworzenie stanowiska pracy dla bezrobotnego oraz na podjęcie działalności gospodarczej, refundacji składek za bezrobotnych do 30 roku życia oraz bonu szkoleniowego.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*¹⁰⁴, wnosi o:

1. Podjęcie skutecznych działań mających na celu zapewnienie terminowego i kompletnego opracowywania IPD dla osób bezrobotnych.
2. Rzetelne egzekwowanie obowiązków wynikających z zawartych umów.
3. Podjęcie działań mających na celu zapewnienie zgodności kryteriów organizowania staży i bonów stażowych zawartych w regulaminie PUP do kryteriów zawartych w ustawie o *promocji zatrudnienia* i przepisach wykonawczych do tej ustawy.

V. 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 o *NIK* kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

¹⁰¹ Wartość wskaźników PUP wynosiła odpowiednio: 10 tys. zł, 87,7%, 46,7% i 195 osób, a uzyskana wartość przez wszystkie powiatowe urzędy: 11,2 tys. zł, 76,2%, 40,7% i 233 osoby.

¹⁰² Wartość wskaźników PUP wynosiła odpowiednio: 76%, 12,6 tys. zł oraz 161,9 osób a uzyskana wartość przez wszystkie powiatowe urzędy: 75,9%, 13 tys. zł i 185,8 osób.

¹⁰³ Z dnia 14 marca 2014 r. o *zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. poz. 598 ze zm.)

¹⁰⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 524; dalej: ustawa o *NIK*.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Opolu.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i 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.

Opole, dnia 30 maja 2018 r.

Kontroler
Jarosław Pałęga
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Dyrektor


.....
podpis

DYREKTOR
z up.
Janusz Madej
Wicedyrektor
Delegatury NIK w Opolu