



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.411.001.01.2019

Małgorzata Pliszka
Dyrektor
Powiatowy Urząd Pracy w Nysie
48-300 Nysa, ul. Słowiańska 19

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

S/19/001 - Efektywność szkoleń osób bezrobotnych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Nysie

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Nysie ¹ , ul. Słowiańska 19, 48-300 Nysa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Małgorzata Pliszka, Dyrektor Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Nysie, od 8 grudnia 2014 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił Kordian Kolbiarz, Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Nysie, od 1 czerwca 2004 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Planowanie szkoleń dla bezrobotnych oraz pozyskiwanie środków na ich realizację2. Udzielanie zamówień, egzekwowanie prawidłowej realizacji zobowiązań przez podmioty świadczące usługi szkoleniowe oraz gospodarność wydatkowania środków na ten cel3. Monitorowanie efektywności kosztowej i zatrudnieniowej szkoleń osób bezrobotnych4. Rzetelność sporządzania raportów z działalności PUP w Nysie
Okres objęty kontrolą	Lata 2010-2018 z uwzględnieniem okresów wcześniejszych lub późniejszych, jeżeli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na wykonanie zadań objętych zakresem przedmiotowym kontroli
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Wojciech Goleński, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/28/2019 z 27 lutego 2019 r.2. Marcin Blajda, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/30/2019 z 14 marca 2019 r.3. Agnieszka Broszczak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/35/2019 z 19 marca 2019 r.

(akta kontroli str. 1-6)

¹ Dalej: PUP lub Urząd.

² Dz. U. z 2019 r., poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

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

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Urząd w okresie objętym kontrolą organizował szkolenia dla osób bezrobotnych ujęte w opracowywanym corocznie dokumencie pn. *Określenie potrzeb szkoleniowych w powiecie nyskim*, w którym zidentyfikowano potrzeby takich osób. Poza organizowaniem szkoleń ze środków finansowych Funduszu Pracy, Urząd dodatkowo w latach 2010-2015 realizował projekty ze środków pochodzących z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 obejmujące swoim zakresem również szkolenia dla osób bezrobotnych.

Pomimo tego, że wśród podstawowych form aktywizacji zawodowej udzielanych osobom bezrobotnym w latach 2010-2018 najniższą efektywnością zatrudnieniową charakteryzowały się szkolenia, to jednak konieczność ich realizacji wynikała z potrzeb zgłaszanych przez osoby bezrobotne w zakresie podniesienia kwalifikacji i umiejętności zawodowych.

Przy udzielaniu zamówień publicznych, objętych próbą kontrolną NIK, dotyczących przeprowadzenia szkoleń dla osób bezrobotnych stwierdzono, że w większości przypadków prawidłowo były stosowane przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴ oraz procedury wewnętrzne dotyczące tzw. zamówień podprogowych. Tylko w przypadku dwóch zamówień stwierdzono nieprzestrzeganie regulaminu wewnętrznego, polegające na nieprzekazaniu dokumentacji przetargowej do zatwierdzenia przez Dyrektora PUP oraz nie zwróceniu się do potencjalnego wykonawcy o udzielenie wyjaśnień w przypadku stwierdzenia, że zaproponowana oferta zawiera rażąco niską cenę.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.
⁴ Dz. U. z 2018 r., poz. 1986 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Sposób planowania szkoleń dla osób bezrobotnych

Opis stanu faktycznego

1.1. W powiecie nyskim w latach 2010-2018 stopa bezrobocia rejestrowanego kształtowała się na wyższym poziomie niż w województwie opolskim⁶, przy czym począwszy od 2012 r. wykazywała tendencję spadkową. Liczba osób bezrobotnych zarejestrowanych w Urzędzie w latach 2010-2012 kształtowała się w przedziale od 8 599 do 9 567, a następnie systematycznie ulegała zmniejszeniu osiągając wartość 3 250 osób bezrobotnych na koniec 2018 r.

(akta kontroli str. 71-142, 149-150)

W latach 2010-2018 PUP dokonywał analiz i ocen dotyczących rynku pracy na terenie powiatu oraz prowadził monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych, co było zgodne z art. 9 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁷. Źródłem danych służącym do diagnozowania potrzeb rynku pracy były m.in.: 1/ opracowane we własnym zakresie lub przez podmioty zewnętrzne badania identyfikujące bariery i problemy lokalnego rynku pracy, 2/ oferty pracy zgłaszane przez pracodawców, 3/ informacje dotyczące potrzeb szkoleniowych przekazywane przez jednostki organizacyjne pomocy społecznej, centra integracji społecznej oraz pracowników PUP (doradców klienta). Pozyskane dane wykorzystywane były do opracowania dokumentu pn. *Określenie potrzeb szkoleniowych w powiecie nyskim* na każdy rok okresu objętego kontrolą, w którym identyfikowano zawody deficytowe i nadwyżkowe na terenie powiatu. I tak, zgodnie z tym monitoringiem zaliczono m.in.:

a/ w 2010 r. do zawodów deficytowych: opiekuna w domu pomocy społecznej, melioranta, wychowawcę w placówkach oświatowych, wychowawczych i opiekuńczych, a do nadwyżkowych: kasjera handlowego, sprzedawcę, dozorcę;

b/ w 2011 r. do zawodów deficytowych: sanitariusza szpitalnego, rejestratora medycznego, tynkarza, a do nadwyżkowych: brukarza, asystenta rachunkowości, kosmetyczkę;

c/ w 2012 r. do zawodów deficytowych: pracownika ochrony fizycznej bez licencji, telemarketera, operatora koparki, a do nadwyżkowych: cukiernika, mechanika samochodów osobowych, technika budownictwa;

d/ w 2013 r. do zawodów deficytowych: monterę sprzętu radiowego i telewizyjnego, telemarketera, operatora koparki, a do nadwyżkowych: technika ekonomistę, technika mechanika, krawca;

e/ w 2014 r. do zawodów deficytowych: operatora wtryskarki, sprzętaczki biurowe, hotelowe, pracownika ochrony fizycznej bez licencji, a do nadwyżkowych: piekarza, mechanika samochodów osobowych, cukiernika;

f/ w latach 2015-2016 do zawodów deficytowych: kontrolera jakości wyrobów mechanicznych, opiekuna w domu pomocy społecznej, karmelarza, operatora koparki, kierowcę operatora wózków jezdniowych, a do nadwyżkowych: technika mechanika, krawca, mechanika maszyn i urządzeń przemysłowych. Zgodnie natomiast z barometrem zawodów dla powiatu nyskiego na 2016 r.⁸ wśród zawodów deficytowych były: posadzkarze, kamieniarze, opiekunowie osoby starszej lub niepełnosprawnej, pielęgniarki, kucharze, a nadwyżkowych: ekonomiści,

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Odpowiednio: 19,4%, 19,0%, 21,4%, 20,2%, 16,8%, 14,3%, 12,0%, 9,3%, 7,9%, gdy w województwie opolskim stopa bezrobocia w latach 2010-2017 wynosiła 13,6%, 13,3%, 14,4%, 14,2%, 11,8%, 10,1%, 9%, 7,4%.

⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1265 ze zm. Dalej: ustawa o promocji zatrudnienia.

⁸ Prognoza zapotrzebowania na pracowników w 2016 r. na podstawie badania przeprowadzonego przez ekspertów na przełomie III i IV kwartału 2015 r.

pedagogzy, palacze kotłów CO;
g/ w 2017 r. do zawodów maksymalnie deficytowych: urzędnika do spraw podatków, analityka systemów komputerowych, mechanika rowerowego, operatora maszyn do prania, a do maksymalnie nadwyżkowych: wyprawiacza skór i garbarza, specjalistę bhp i ochrony środowiska, operatora maszyn do obróbki i produkcji wyrobów z drewna oraz centrali telefonicznych. Zgodnie z barometrem zawodów dla powiatu nyskiego na 2017 r.⁹ wśród zawodów deficytowych byli: sprzedawcy i kasjerzy, magazynierzy, kierowcy samochodów ciężarowych i ciągników siodłowych, kucharze, a nadwyżkowych: architekci krajobrazu, fryzjerzy, kosmetyczki;
h/ w 2018 r. do zawodów maksymalnie deficytowych: urzędnika do spraw podatków, farmaceutę bez specjalizacji, pracownika biblioteki, galerii, muzeum, pracownika przygotowującego posiłki typu fast food, a do maksymalnie nadwyżkowych: ekonomistę, pracownika domowej opieki osobistej, specjalistę do spraw ochrony środowiska. Zgodnie z barometrem zawodów dla powiatu nyskiego na 2018 r.¹⁰ wśród zawodów deficytowych byli: cukiernicy, kucharze, magazynierzy, a nadwyżkowych: ekonomiści, pedagogzy, rolnicy i hodowcy.

(akta kontroli str. 143-477)

W latach 2014-2018¹¹ w Urzędzie ustalono profil pomocy średnio dla 98,5%¹² osób bezrobotnych przy wykorzystaniu *Kwestionariusza do profilowania pomocy dla osób bezrobotnych*¹³, zawierającego m.in. pytania mające określić gotowość bezrobotnych do podjęcia pracy oraz ich oddalenie od rynku pracy. Informacje, na podstawie których PUP ustalał oddalenie bezrobotnego od rynku pracy obejmowały m.in. wiek, płeć, poziom wykształcenia, doświadczenie zawodowe, miejsce zamieszkania pod względem oddalenia od potencjalnych miejsc pracy oraz dostęp do nowoczesnych form komunikowania się z PUP. Gotowość bezrobotnych do podjęcia pracy lub powrotu na rynek pracy PUP ustalano na podstawie informacji takich jak m.in. gotowość do współpracy z Urzędem, powody rejestracji w PUP, zaangażowanie w samodzielne poszukiwanie pracy, dyspozycyjność i gotowość do dostosowania się do wymagań rynku pracy. Doradca klienta w PUP, w trakcie przeprowadzania wywiadu z bezrobotnym, dopasowywał otrzymane informacje do przewidzianego w *Kwestionariuszu* katalogu odpowiedzi. Na etapie profilowania bezrobotni pytani byli m.in. o formy aktywizacji, z jakich chcieliby skorzystać. W *Kwestionariuszu*, w odpowiedzi na pytanie o powód rejestracji w PUP, istniała możliwość zaznaczenia odpowiedzi: *chęć uzyskania pomocy z urzędu pracy w formie stażu, szkolenia, etc.*

(akta kontroli str. 72-142, 478-479, 1291-1308)

1.2. W opracowaniach pn. *Określenie potrzeb szkoleniowych w powiecie nyskim*, po uprzedniej identyfikacji potrzeb szkoleniowych, przedstawiano plan szkoleń na poszczególne lata okresu objętego kontrolą.

W latach 2010-2015 wskazywano na potrzebę przeprowadzenia 95 szkoleń grupowych dla osób bezrobotnych z planowanym kosztem ich realizacji na łączną kwotę 7 065,4 tys. zł. Dotyczyły one głównie kierunków budowlanych

⁹ Prognoza zapotrzebowania na pracowników w 2017 r. na podstawie badania przeprowadzonego przez ekspertów na przełomie III i IV kwartału 2016 r.

¹⁰ Prognoza zapotrzebowania na pracowników w 2018 r. na podstawie badania przeprowadzonego przez ekspertów na przełomie III i IV kwartału 2017 r.

¹¹ Obowiązek profilowania osób bezrobotnych wynikał z art. 33 ust. 2b ustawy o promocji zatrudnienia wprowadzonego przez art. 1 pkt 24 lit. a) ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 598).

¹² W 2014 r. - 1 739 bezrobotnych z ustalonym profilem pomocy (profil I - 146, profil II - 1 087, profil III - 506) na łączną liczbę 6 048 bezrobotnych; w 2015 r. - 5 964 bezrobotnych z ustalonym profilem pomocy (profil I - 96, profil II - 4 496, profil III - 1 372) na łączną liczbę 6 037 bezrobotnych; w 2016 r. - 4 962 bezrobotnych z ustalonym profilem pomocy (profil I - 62, profil II - 3 271, profil III - 1 629) na łączną liczbę 5 027 bezrobotnych; w 2017 r. - 3 790 bezrobotnych z ustalonym profilem pomocy (profil I - 36, profil II - 2 527, profil III - 1 227) na łączną liczbę 3 840 bezrobotnych; e/ w 2018 r. - 3 184 bezrobotnych z ustalonym profilem pomocy (profil I - 26, profil II - 1 997, profil III - 1 161) na łączną liczbę 3 250 bezrobotnych.

¹³ Dalej: *Kwestionariusz*.

(np. w zawodzie murarza, malarza, cieśli-dekarza, operatora wózka widłowego oraz pozostałego sprzętu budowlanego) oraz w zakresie aktywnego poszukiwania pracy lub indywidualnie wskazanym przez osobę uprawnioną.

W 2016 r. z uwagi na niski wskaźnik efektywności zatrudnieniowej szkoleń grupowych organizowanych i planowanych z inicjatywy Urzędu, nie wskazywano na potrzebę ich przeprowadzenia. Nie mniej jednak przewidziano wzmocnienie nacisku na przeprowadzanie szkoleń indywidualnych pod uprawdopodobnione zatrudnienie, z uwagi na ich większą efektywność.

W latach 2017-2018 również przyjęto powyższe założenie w zakresie planowania szkoleń oraz dodatkowo wskazano na potrzebę przeprowadzenia szkoleń cechujących się największą efektywnością tj.: *ABC przedsiębiorczości – zakładanie i prowadzenie działalności gospodarczej, Kierowca wózków jezdniowych z napędem silnikowym oraz gospodarką magazynową oraz Handlowiec z obsługą kas fiskalnych, czytników kart, terminali płatniczych.*

(akta kontroli str. 143-474)

1.3. W latach 2010-2018, wybór form aktywizacji zawodowej bezrobotnych i innych uprawnionych osób, w tym szkoleń, w ramach łącznej kwoty ustalonej dla powiatu nyskiego na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, został każdorazowo pozytywnie zaopiniowany przez Powiatową Radę Rynku Pracy, co było zgodne z art. 22 ust. 7 oraz art. 109 ust. 9 ustawy o promocji zatrudnienia.

(akta kontroli str. 480-525)

1.4. W okresie objętym kontrolą kwota środków Funduszu Pracy przeznaczonych na szkolenia według planu pierwotnego wyniosła: w 2010 r. – 1 000 tys. zł, w 2011 r. – 400 tys. zł, w 2012 r. – 984,7 tys. zł, w 2013 r. – 1 362 tys. zł, w 2014 r. – 2 539,4 tys. zł, w 2015 r. – 1 125,6 tys. zł, w 2016 r. – 911,9 tys. zł, w 2017 r. – 331,3 tys. zł oraz w 2018 r. – 179,9 tys. zł. Ponadto na bon szkoleniowy wprowadzony nowelizacją¹⁴ ustawy o promocji zatrudnienia z 2014 r. w latach 2015-2017 pierwotnie zaplanowano odpowiednio: 54,2 tys. zł, 50,8 tys. zł oraz 17,1 tys. zł.

Po zmianach polegających każdorazowo na zwiększeniu planu finansowego, w trakcie roku ostatecznie wydatkowano na szkolenia¹⁵: w 2010 r. – 3 619 tys. zł (tj. 10,7% środków ogółem przeznaczonych na aktywizację zawodową bezrobotnych), w 2011 r. – 1 843,1 tys. zł (18%), w 2012 r. – 2 445,8 tys. zł (16,6%), w 2013 r. – 2 792,9 tys. zł (15,3%), w 2014 r. – 2 043,8 tys. zł (10,4%), w 2015 r. – 634,2 tys. zł (3,4%), w 2016 r. – 494,5 tys. zł (2,3%), w 2017 r. – 374,4 tys. zł (1,8%) oraz w 2018 r. – 320,8 tys. zł (2,3%).

W latach 2010-2018 szkoleniami objęto odpowiednio bezrobotnych w liczbie: 1 350, 576, 790, 881, 497, 263, 225, 188 oraz 151. Ponadto w latach 2012-2013 w ramach programu pilotażowego „Twoja Kariera – Twój Wybór”¹⁶ realizowano formę aktywizacji zawodowej w postaci bonu szkoleniowego, na którą wydatkowano w tym okresie łącznie 53,3 tys. zł (tą formą objęto 22 osoby bezrobotne). Na bon szkoleniowy w latach 2014-2017 wydatkowano natomiast odpowiednio: 14,3 tys. zł, 39 tys. zł, 10,5 tys. zł oraz 10,4 tys. zł. W 2018 r. nie wydatkowano środków na tę formę aktywizacji zawodowej bezrobotnych. W latach 2014-2015 formą tą objęto odpowiednio bezrobotnych w liczbie: 4, 10, a w latach 2016-2017 po 3 osoby.

(akta kontroli str. 526-535)

¹⁴ Na podstawie art. 66k-66l ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw.

¹⁵ Koszty szkoleń obejmowały: kwoty należne instytucjom szkoleniowym, stypendia i składki na ubezpieczenia społeczne, dodatki szkoleniowe, koszty egzaminów i uzyskania licencji, umowy trójstronne, koszty dojazdów i zakwaterowania na szkolenie, pożyczki szkoleniowe, koszty studiów podyplomowych, koszty badań lekarskich i koszty ubezpieczenia NNW.

¹⁶ Realizowanego na podstawie umowy nr BBF/6/20/DRP/FP z 29 czerwca 2012 r. ze środków pochodzących z rezerwy Funduszu Pracy.

1.5. Urząd w latach 2010-2015 realizował projekty w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 obejmujące m.in.: poradnictwo i szkolenia zawodowe oraz finansowanie stażu u pracodawcy w wymiarze od 5 do 12 miesięcy. Z tego tytułu pozyskano i wydatkowano środki na szkolenia dla bezrobotnych w łącznej kwocie 1 489,2 tys. zł, w tym: a/ w 2010 r. – 59,5 tys. zł¹⁷, b/ w 2011 r. – 165,7 tys. zł¹⁸, c/ w 2012 r. – 862,2 tys. zł¹⁹, d/ w 2013 r. – 212,8 tys. zł²⁰, e/ w 2014 r. – 116,5 tys. zł²¹ oraz f/ w 2015 r. – 72,5 tys. zł²².

(akta kontroli str. 573-580)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sposób planowania przez PUP tematyki szkoleń dla osób bezrobotnych.

OBSZAR

2. Udzielanie zamówień dotyczących szkoleń dla osób bezrobotnych

Opis stanu
faktycznego

2.1. W latach 2010-2018 w Urzędzie przeprowadzono łącznie 64 postępowania o udzielenie zamówień na przeprowadzenie szkoleń grupowych dla osób bezrobotnych finansowanych z Funduszu Pracy oraz Europejskiego Funduszu Społecznego²³, w tym 42 na podstawie *Regulaminu udzielania zamówień publicznych w PUP w Nysie*²⁴ dla zamówień o wartości nieprzekraczającej równowartości 30 tys. lub 14 tys. euro²⁵, 7 na zasadach²⁶ dotyczących rozeznania rynku usług szkoleniowych w związku z art. 40 ust. 2b ustawy o promocji zatrudnienia oraz 15 w trybie określonym w ustawie Prawo zamówień publicznych. W wyniku przeprowadzonych postępowań zawarto 217 umów na łączną kwotę 4 549,8 tys. zł dotyczących organizacji szkoleń, w tym 60 na kwotę 612,3 tys. zł w przypadku zamówień o wartości nieprzekraczającej równowartości 30 tys. lub 14 tys. euro, 51 na kwotę 1 974,2 tys. zł dla zamówień przeprowadzonych w trybie przewidzianym w art. 40 ust. 2b ustawy o promocji zatrudnienia oraz 106 na kwotę 1 963,3 tys. zł dla zamówień udzielonych w trybie przetargu nieograniczonego.

(akta kontroli str. 717, 719-730)

2.2. Badaniem kontrolnym objęto próbę 16 postępowań o udzielenie zamówień, w tym 11 przeprowadzonych na podstawie *Regulaminu udzielania zamówień publicznych w PUP w Nysie* dla zamówień o wartości nieprzekraczającej równowartości 30 tys. lub 14 tys. euro, dwa na zasadach dotyczących rozeznania rynku usług szkoleniowych w związku z art. 40 ust. 2b ustawy o promocji zatrudnienia oraz trzy udzielone w trybie określonym w ustawie Prawo zamówień publicznych. W wyniku tych postępowań zawarto 45 umów na łączną kwotę 985,8

¹⁷ Na realizację projektu „A po nocy przychodzi dzień”, którym objęto 50 osób (działanie 9.3.)

¹⁸ Na realizację projektu „Akademia Aktywności Społecznej”, którym objęto 39 osób (działanie 7.2.1).

¹⁹ Na realizację projektów: a/ „Doradca na 5”, którym objęto 32 osoby (działanie 6.1.1), b/ „Człowiek – Nadzieja – Zaufanie – Praca”, którym objęto 15 osób (działanie 7.4), c/ „Mały Wielki Nysanin”, którym objęto 115 osób (działanie 6.1.1) oraz d/ „Zdobywcy Rynku”, którym objęto 38 osób (działanie 6.1.1).

²⁰ Na realizację projektów: a/ „Uwierz w siebie”, którym objęto 37 osób (działanie 7.2.1) oraz b/ „szCOOL się!”, którym objęto 57 osób (działanie 9.6.2).

²¹ Na realizację projektu „40 Młodych – Wspólny Cel”, którym objęto 41 osób (działanie 7.2.1).

²² Na realizację projektu „Głucholąski Szlak Sukcesu”, którym objęto 21 osób (działanie 7.2.1).

²³ W ramach m.in. Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego 2014-2020.

²⁴ Wprowadzonych Zarządzeniami Dyrektora PUP w Nysie w sprawie *Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Nysie*, tj.: Nr 66/2014 dnia 29 grudnia 2014 r. (zmienionego Zarządzeniem Nr 3/2016 z dnia 11 stycznia 2016 r.), Nr 35/2012 z dnia 28 grudnia 2012 r. oraz Nr 3/2009 z dnia 12 stycznia 2009 r.

²⁵ Dla postępowań wszczętych przed dniem 16 kwietnia 2016 r.

²⁶ Wprowadzonych Zarządzeniem Nr 13/2013 Dyrektora PUP w Nysie z dnia 27 lutego 2013 r. w sprawie *Regulaminu określającego zasady dotyczące rozeznania rynku usług szkoleniowych w związku z art. 40 ust. 2b pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*.

tys. zł dotyczących organizacji szkoleń, w tym 24 na kwotę 202,5 tys. zł w przypadku zamówień o wartości nieprzekraczającej równowartości 30 tys. euro lub 14 tys. euro²⁷, cztery na kwotę 149 tys. zł dla zamówień przeprowadzonych w trybie przewidzianym w art. 40 ust. 2b ustawy o promocji zatrudnienia oraz 17 na kwotę 634,3 tys. zł dla zamówień przeprowadzonych w trybie przetargu nieograniczonego.
(akta kontroli str. 718-730)

W wyniku przeprowadzonego badania kontrolnego stwierdzono, że każde z postępowań zostało przeprowadzone w prawidłowym trybie. W przypadku, gdy wartość zamówienia nie przekraczała równowartości 30 tys. lub 14 tys. euro, a tym samym zachodziły przesłanki przewidziane w art. 4 pkt 8 ustawy Prawo zamówień publicznych stosowano przepisy *Regulaminu udzielania zamówień publicznych w PUP w Nysie*. W trzech postępowaniach²⁸, w których wartość zamówienia przekraczała próg 14 tys. euro przeprowadzono postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego (art. 39 i nast. ww. ustawy). Dwa postępowania przeprowadzone w 2014 r. w trybie rozeznania rynku usług szkoleniowych zakończyły się powierzeniem przeprowadzenia szkolenia zakładanej i prowadzonej przez starostę nyskiego instytucji szkoleniowej (Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego w Nysie), co było zgodne z art. 40 ust. 2b i 2d ustawy o promocji zatrudnienia.

(akta kontroli str. 734-735, 756-757, 772-773, 795-796, 819-820, 846-847, 868-869, 900-901, 916-917, 961-962, 1007-1008, 1055-1056, 1092-1093, 1127-1128, 1153-1154, 1206-1207)

W każdym przypadku sporządzony został wniosek o wszczęcie postępowania zgodnie ze wzorem określonym w *Regulaminie udzielania zamówień publicznych w PUP w Nysie*, w którym m.in.: określano wartość zamówienia, wskazywano źródło finansowania, a główna księgowa potwierdzała dostępność środków jaką zamawiający zamierza przeznaczyć na sfinansowanie szkolenia. W każdym przypadku sporządzono również pozostałą wymaganą dokumentację (np. protokoły, ogłoszenie o wyborze najkorzystniejszej oferty) związaną z przeprowadzonym postępowaniem, przy czym w przypadku jednego z postępowań dokumentacja taka nie została zatwierdzona przez Dyrektora PUP. W każdym postępowaniu określano, a następnie weryfikowano spełnienie wymaganych kwalifikacji i warunków udziału podmiotów w postępowaniu. W wyniku tych czynności w pięciu postępowaniach wykluczono łącznie siedmiu wykonawców z uwagi m.in. na: niezrealizowanie min. pięciu szkoleń grupowych tożsamy z przedmiotem zamówienia²⁹, brak uprawnień do wykonywania określonej działalności dydaktycznej³⁰ lub osób zdolnych do wykonania przedmiotowego zamówienia³¹. Tym samym każde ze szkoleń było realizowane przez osoby posiadające stosowne uprawnienia zawodowe (np. budowlane, operatora koparko-ładowarki) określone w zaproszeniu do składania ofert.

Spośród ofert spełniających określone wymagania, w przypadku 15 postępowań wybrano ofertę o najniższym koszcie szkolenia, co zapewniło wydatkowanie środków publicznych przeznaczonych na ich sfinansowanie na zasadach określonych w art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³².

W przypadku jednego postępowania³³ oferta o najniższym koszcie szkolenia została odrzucona z uwagi na rażąco niską cenę, jednak bez uprzedniego zwrócenia się do

²⁷ Do 16 kwietnia 2014 r.

²⁸ Nr OR.II.271.3.12, Nr OR.II.271.4.11, Nr OR.II.271.16.10.

²⁹ W postępowaniu nr. OR.II.271.32.16

³⁰ W postępowaniu nr. OR.II.271.7.15

³¹ W postępowaniu nr. OR.II.271.14.13

³² Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.

³³ Nr OR.II.271.8.13.

wykonawcy o udzielenie stosowanych wyjaśnień, co stanowiło nieprawidłowość opisaną w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 734-735, 756-757, 772-773, 795-796, 819-820, 846-847, 868-869, 900-901, 916-917, 961-962, 1007-1008, 1055-1056, 1092-1093, 1127-1128, 1153-1154, 1206-1207)

Szkolenia dla osób bezrobotnych, które zostały zorganizowane przez Urząd na podstawie rozstrzygnięcia ww. 16 postępowań o udzielenie zamówień, zostały przeprowadzone przez łącznie 52 osoby. Z informacji uzyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK od wszystkich powiatowych urzędów pracy z terenu województwa opolskiego wynikało, że:

- żadna z osób przeprowadzających szkolenia nie była pracownikiem takiego urzędu;
- pracownicy tych urzędów nie przeprowadzali na zlecenie PUP szkoleń dedykowanych dla osób bezrobotnych³⁴;
- pracownicy PUP nie przeprowadzali szkoleń dla osób bezrobotnych zorganizowanych przez poszczególne³⁵ powiatowe urzędy pracy.

(akta kontroli str. 1424-1490)

2.3. Przeprowadzone badanie kontrolne na próbie 28 umów zawartych w wyniku przeprowadzonych postępowań w latach 2012-2018³⁶ oraz dokumentacji przetargowej i finansowej związanej z tymi umowami wykazało, że:

- umowy zostały zawarte z podmiotami wyłonionymi w prowadzonym postępowaniu;
- przedmiot umowy był tożsamy z przedmiotem postępowania;
- wynagrodzenie wykonawcy było takie samo jak w złożonej przez niego ofercie;
- termin przeprowadzenia szkolenia przez wykonawcę był zgodny z jego ofertą;
- umowy zostały zawarte przez uprawnione do tego osoby – zarówno ze strony jednostki kontrolowanej, jak i wykonawcy;
- w każdej umowie zobowiązywano wykonawców do prowadzenia dokumentacji przebiegu szkolenia składającej się m.in. z dziennika zajęć edukacyjnych, listy obecności, rejestru wydanych zaświadczeń lub innych dokumentów potwierdzających ukończenie szkolenia i uzyskania kwalifikacji. Dokumentacja taka była przedmiotem weryfikacji Urzędu, w wyniku której pomniejszono wynagrodzenie wykonawców na łączną kwotę 9,1 tys. zł, z uwagi na nieprzystąpienie do egzaminów czeladniczych i nie skorzystanie z posiłków regeneracyjnych przez 14 uczestników szkoleń;
- rozliczenie finansowe stron następowało na zasadach wynikających z umowy.

(akta kontroli str. 734-735, 756-757, 772-773, 795-796, 819-820, 846-847, 868-869, 900-901, 916-917, 961-962, 1007-1008, 1055-1056, 1092-1093, 1127-1128, 1153-1154, 1206-1207, 1269)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W ramach prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nr OR.II.PB.271.8.2013 na zorganizowanie szkolenia dla 84 osób bezrobotnych pn. *Rodzic na Rynku Pracy* została odrzucona oferta *Małopolskiego Centrum Profilaktyki Sebastian (...)* z uwagi na rażąco niską cenę za wykonanie usługi przeprowadzenia szkolenia, bez uprzedniego zwrócenia się do wykonawcy o udzielenie wyjaśnień w sprawie elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny.

³⁴ Jeden powiatowy urząd pracy nie posiadał informacji w tym zakresie.

³⁵ Trzy powiatowe urzędy pracy nie posiadały informacji w tym zakresie.

³⁶ Zgodnie z Jednolitym Rzeczowym Wykazem Akt obowiązującym w PUP Nysa dokumentacja dla szkoleń finansowanych ze środków Funduszu Pracy posiada kategorię archiwalną B5, czyli 5 letni okres przechowywania w składnicy akt.

Zgodnie z § 60 ust. 6 Zarządzenia Nr 35/2012 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Nysie z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie *Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Nysie*, jeżeli komisja lub uprawniony członek komisji stwierdzi, że oferta zawiera rażąco niską cenę, komisja występuje do wykonawcy o wyjaśnienie elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny i ocenia złożone wyjaśnienia.

W przedmiotowym postępowaniu zostało złożonych łącznie sześć ofert, z których jedna została odrzucona z uwagi na rażąco niską cenę (6 999 zł), gdyż zdaniem zamawiającego zaproponowana cena była niewiarygodna w porównaniu z oszacowaną wartością zamówienia (40 000 zł) oraz odbiegała znacząco od cen zaofferowanych przez pozostałych wykonawców biorących udział w postępowaniu, tj. w przedziale od 9 454 zł do 23 520 zł.

W powyższej sprawie przewodnicząca komisji przetargowej wyjaśniła, że (...) *podana cena zdaniem komisji była ceną niewiarygodną, nierealistyczną, w porównaniu do szacunku wartości zamówienia, pozostałych pięciu ofert, jak również od cen rynkowych podobnego zamówienia. Dzielać koszt całkowity szkolenia /6.999 zł/ przez ogólną liczbę uczestników szkolenia /84 osoby/ otrzymalibyśmy koszt szkolenia jednego uczestnika na poziomie 83 zł. Biorąc pod uwagę, że szkolenie trwało cztery dni, to koszt jednego dnia szkolenia na jednego uczestnika wyniósłby ok. 21 zł. Idąc dalej – oferent w preliminarzu kosztów wskazał, że na jednego uczestnika zamierza przeznaczyć 10,70 zł na materiały szkoleniowe, ok. 3,60 zł na catering oraz w przeliczeniu na jednego uczestnika ok. 1 zł za wynajem sali, co daje nam łączną kwotę 15,30 zł. (...) Do tego należy założyć, że osoby prowadzące zajęcia, musiały dojeżdżać na miejsce szkolenia lub być zakwaterowane w jednym z nyskich hoteli. Sumując te wszystkie koszty jakie oferent musiałby ponieść na realizację szkolenia, można było z bardzo dużym prawdopodobieństwem uznać, że zamówienie zostanie wykonane poniżej kosztów wytworzenia usługi. Ponadto wątpliwości Zamawiającego wzbudził preliminarz kosztów, w którym oferent wykazał, że pomimo poniesionych kosztów (wynagrodzenie wykładowców, wynajmu sali, zakupu materiałów do ćwiczeń, zapewnienia cateringu), całkowitym zyskiem będzie 6 999 zł.*

Należy również nadmienić, że powiatowe urzędy pracy realizowały swoje zadania na podstawie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 roku w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy. Rozdział 5 Organizacja szkoleń w § 74 ust. 1 stanowił m.in., że „przy dokonywaniu wyboru instytucji szkoleniowych, którym zostanie zlecone przeprowadzenie szkoleń, powiatowy urząd pracy uwzględnia koszt szkolenia, jakość oferowanego programu szkolenia oraz dostosowanie kwalifikacji i doświadczenia kadry wykładowczej do zakresu szkolenia”.

Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe argumenty oraz fakt, iż Wykonawca nawet gdyby uznał, że błędnie skalkulował koszt całkowity zaproponowanej oferty i tak nie mógłby zmienić /zwiększyć/ kosztu szkolenia, Zamawiający uznał, że wezwanie Oferenta do wyjaśnień w sprawie kalkulacji kosztów szkolenia na wskazanym przez niego poziomie jest bezzasadne, gdyż nie wniesie nowych okoliczności, które spowodowałyby nie odrzucenie jego oferty.

Postępowanie OR.II.271.8.13 było prowadzone na podstawie § 38, które ze względu na oszacowaną wartość zamówienia obligowało Zamawiającego do upublicznienia zaproszenia do składania ofert na stronach przedmiotowego Biuletynu Informacji Publicznej i przebiegało na zasadach tożsamyh z postępowaniami prowadzonymi w trybie przetargu nieograniczonego. Zaproszenie, w tym preliminarz kosztów i opis przedmiotu zamówienia szczegółowo określał jakie składniki należy uwzględnić przy kalkulacji cenowej. W tym przypadku Zamawiający (...) uznał, że koszt

realizacji usługi jest poniżej kosztów wytworzenia i uznał, że zawiera rażąco niską cenę, odrzucając ofertę bez rozpatrywania jej.

(akta kontroli str. 627, 648, 1003-1054)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień należy stwierdzić, że zgodnie z zapisem § 60 ust. 6 *Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Nysie* ocena oferty, jako zawierającej rażąco niską cenę, powinna być dokonana również w oparciu o stosowne wyjaśnienia udzielone przez potencjalnego wykonawcę, a nie tylko o ustalenia dokonane w ramach prowadzonego postępowania (np. porównanie konkurencyjnych ofert).

2. W ramach prowadzonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego nr OR.II.PB.271.8.2012 o zorganizowanie szkolenia dla 30 osób bezrobotnych pn. *Autoprezentacja z psychologiem* przewodnicząca komisji przetargowej nie przedstawiła dokumentacji z postępowania, w tym m.in. protokołu z posiedzenia komisji przetargowej do zatwierdzenia Dyrektorowi Powiatowego Urzędu Pracy w Nysie. Zgodnie z § 13 pkt 3 Zarządzenia Nr 3/2009 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Nysie z dnia 12 stycznia 2009 r. w sprawie *Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Nysie* dokumentacja z postępowania podlega zatwierdzeniu przez kierownika zamawiającego.

W powyższej sprawie przewodnicząca komisji przetargowej wyjaśniła, że *Kierownik Zamawiającego miał wiedzę na temat prowadzonego postępowania, gdyż podpisywał on wszystkie dokumenty, na podstawie których przeprowadzono postępowanie, tj. wniosek o wszczęcie postępowania, wniosek o zatwierdzenie, opis przedmiotu zamówienia oraz zaproszenie do składania ofert. Protokół z posiedzenia komisji przetargowej przez niedopatrzenie nie został podpisany przez Kierownika Zamawiającego. Wiążące i skutkujące zobowiązaniem się do realizacji przedmiotu zamówienia było podpisanie przez Kierownika Zamawiającego umowy cywilno-prawnej. Należy podkreślić, iż umowa szczegółowo określała nazwę Wykonawcy, kwotę jaka przysługuje za realizację przedmiotu zamówienia oraz pozostałe warunki wynikające z przedstawionej oferty. Zatem stwierdzam, iż Kierownik Zamawiającego, przed rozpoczęciem szkolenia został zapoznany z informacjami dotyczącymi okoliczności, na podstawie których wybrano instytucję do realizacji przedmiotu zamówienia, z którą została podpisana umowa cywilno-prawna, a których przez niedopatrzenie nie podpisał na protokole komisji przetargowej.*

(akta kontroli str. 671, 676, 1125-1134)

OCENA CZĄSTKOWA

Przygotowując postępowania na przeprowadzenie szkoleń dla osób bezrobotnych, rzetelnie opracowano opis przedmiotu zamówienia, a wyboru wykonawców dokonano w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji. Umowy z wykonawcami zawierane były zgodnie z warunkami określonymi w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego i właściwie zabezpieczały interesy zamawiającego. W przypadku jednego z postępowań dokonano wyboru najkorzystniejszej ofert, mimo zaniechania przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego w sprawie elementów oferty mających wpływ na wysokość ceny (oferty).

3. Efektywność zatrudnieniowa i kosztowa szkoleń dla osób bezrobotnych

Opis stanu faktycznego

3.1. W latach 2010-2018 PUP zorganizował łącznie 2 168 szkoleń³⁷ dla osób bezrobotnych. Zostało do nich zgłoszonych 4 963 bezrobotnych, a ukończyło je 4 783 bezrobotnych. Największa liczba bezrobotnych uczestniczyła w szkoleniach:

a/ w 2010 r. – operator koparko-ładowarki kl. III, kurs zawodowy betoniarz-zbrojarz, nowoczesny magazynier – fakturzysta z uprawnieniami kierowców wózków jezdniowych, malarz budowlany oraz ABC Przedsiębiorczości; do udziału w ww. szkoleniach zgłoszono 75 osób bezrobotnych, a ukończyło je 69 osób;

b/ w 2011 r. – kurs zawodowy murarz, kurs zawodowy malarz-tapeciarz, operator koparko ładowarki kl. III, architekt terenów zielonych oraz kurs zawodowy elektryk; wszystkie zgłoszone osoby bezrobotne (60) ukończyły ww. szkolenia;

c/ w 2012 r. – szkolenie z kompetencji informatycznych, autoprezentacja oraz savoir-vivre i kreowanie wizerunku; do udziału w ww. szkoleniach zgłoszono 146 osób bezrobotnych, z których 144 je ukończyło;

d/ w 2013 r. – rodzic na rynku pracy, autoprezentacja, z komputerem na ty - kompetencje informatyczne oraz obsługa wózków jezdniowych; do ww. szkoleń zgłoszono 187 osób bezrobotnych, z których 184 je ukończyło;

e/ w 2014 r. – animator świetlic wiejskich, wykonywanie robót brukarskich z uprawnieniami do obsługi narzędzi udarowych ręcznych, wykonywane i konserwacja instalacji elektrycznych z uprawnieniami E do 1KV, wykonywanie robót murarsko-malarskich oraz wykonywanie robót murarsko-tynkarskich z uprawnieniami montażysty rusztowań; do ww. szkoleń zgłoszono 61 osób bezrobotnych, z których 56 je ukończyło;

f/ w 2015 r. – kierowca wózków jezdniowych z napędem silnikowym oraz modulem gospodarki magazynowej, operator koparko-ładowarki kl. III, handlowiec z obsługą kas fiskalnych, czytników kart i terminali płatniczych, wykonywanie wyrobów cukierniczych oraz przyuczenie do zawodu szwaczka; do udziału w ww. szkoleniach zgłoszono 71 osób bezrobotnych, z których 70 je ukończyło.

g/ w 2016 r. – szkolenie z BHP i pomocy przedmedycznej oraz wykonywanie robót brukarskich; do udziału w ww. szkoleniach zgłoszono 45 osób bezrobotnych, z których 44 je ukończyło.

h/ w 2017 r. – *ABC Przedsiębiorczości – zakładanie i prowadzenie działalności gospodarczej*, handlowiec z obsługą kas fiskalnych, czytników kart i terminali płatniczych, a także kierowca wózków jezdniowych z napędem silnikowym oraz gospodarka magazynowa; wszystkie z 69 osób bezrobotnych, które zgłoszono do udziału w ww. szkoleniach ukończyło te szkolenia;

i/ w 2018 r. – *ABC Przedsiębiorczości – zakładanie i prowadzenie działalności gospodarczej* oraz kierowca wózków jezdniowych z napędem silnikowym oraz gospodarka magazynowa; wszystkie z 70 osób bezrobotnych, które zgłoszono do udziału w ww. szkoleniach ukończyło te szkolenia.

(akta kontroli str. 1260-1264)

3.2. Zakres przedmiotowy szkoleń był zgodny z potrzebami szkoleniowymi zawartymi w dokumencie *Określenie potrzeb szkoleniowych w powiecie nyskim* opisanym w pkt III 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Inicjując szkolenia zawodowe dla osób bezrobotnych PUP w Nysie poza monitoringiem zawodów deficytowych i nadwyżkowych uwzględnił również faktyczne zapotrzebowanie na zawody, określone na podstawie diagnoz oraz

³⁷ Z tego: w 2010 r. - 355, w 2011 r. - 203, w 2012 r. - 363, w 2013 r. - 591, w 2014 r. - 245, w 2015 r. - 150, w 2016 r. - 105, w 2017 r. - 89, w 2018 r. - 67 szkoleń.

potrzeb osób bezrobotnych i pracodawców, a także barometr zawodów. Dyrektor PUP wyjaśniła, że (...) Jednym z kryteriów branych pod uwagę przy sporządzaniu monitoringu są m.in. subsydiowane oferty pracy, które przy dużej ilości (np. roboty publiczne organizowane okresowo przez Spółki Wodne w zawodzie meliorant) nie są faktycznym odzwierciedleniem zapotrzebowania na konkretne kwalifikacje. Dlatego też od kilku lat obok monitoringu zawodów deficytowych prowadzone jest badanie Barometr Zawodów, które jest badaniem bardziej realistycznym opisującym zapotrzebowanie na zawody i specjalności. Należy jeszcze dodać, że nie wszystkie kwalifikacje i specjalności wykazane w monitoringu zawodów deficytowych mogą być nabywane w systemie szkoleń, niektóre z nich muszą być zdobywane w systemie oświatowym (...) np. urzędnik do spraw podatków, farmaceuta (...). Niestety większość zawodów wykazanych w monitoringu nie przystawała do faktycznych potrzeb pracodawców i osób bezrobotnych (...).

(akta kontroli str. 143-477, 1265-1268)

Badaniem kontrolnym w zakresie dostosowania tematyki szkoleń do potrzeb osób bezrobotnych w nich uczestniczących objęto 14 szkoleń³⁸ dla bezrobotnych przeprowadzonych w wyniku udzielenia zamówień publicznych objętych próbą kontrolną opisaną w pkt III 2.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. W szkoleniach tych uczestniczyły łącznie 264 osoby bezrobotne, a na podstawie próby obejmującej 97 uczestników tych szkoleń (tj. 36,7%) ustalono, że odpowiadały one potrzebom i oczekiwaniom zgłaszanym przez te osoby.

(akta kontroli str. 1270-1328)

3.3. W latach 2010-2018 szkolenia ukończyły 4 783 osoby bezrobotne, z których 1 947 (tj. 40,7%) znalazło zatrudnienie lub podjęło działalność gospodarczą po ich zakończeniu. Były to szkolenia zarówno pozwalające na nabycie umiejętności i kwalifikacji poświadczonych odpowiednim dyplomem lub certyfikatem (np. operator koparki jednoznaczyniowej kl. III, kierowca wózków jezdniowych z napędem silnikowym, spawanie blach i rur spoinami pachwinowymi metodą MAG i MIG), jak również tzw. miękkie, jak np. ABC Przedsiębiorczości – zakładanie i prowadzenie działalności gospodarczej, Handlowiec z obsługą kasy fiskalnej, czytników kart, terminali płatniczych. Wśród zidentyfikowanych przyczyn nie podjęcia zatrudnienia przez osoby bezrobotne, które ukończyły szkolenia w okresie objętym kontrolą Dyrektor PUP wymieniła m.in. (...) niestawiennictwo osoby bezrobotnej w wyznaczonym terminie skutkujące pozbawieniem statusu osoby bezrobotnej. Z wieloletniego doświadczenia pracowników PUP w Nysie wynika, że za tą przyczyną stoją przeróżne przesłanki, na przykład: podjęcie zatrudnienia bez zgłoszenia w PUP, wyjazd do pracy za granicę Polski. Kolejną przyczyną są wyrejestrowania na wniosek osoby bezrobotnej (...). Przyczyną niepodjęcia zatrudnienia są niejednokrotnie warunki pracy oferowane przez pracodawców, które nie przystają do warunków zdrowotnych osoby bezrobotnej oraz brak porozumienia co do wysokości wynagrodzenia. Ważną przyczyną jest także brak dostępności komunikacyjnej, która szczególnie dotyczy terenów wiejskich powiatu nyskiego (...).

(akta kontroli str. 1329-1335)

Spośród 199 uczestników 10 szkoleń, które zostały zorganizowane przez Urząd na podstawie rozstrzygnięcia 16 postępowań o udzielenie zamówień publicznych objętych próbą kontrolną:

³⁸ ABC Przedsiębiorczości – zakładanie i prowadzenie działalności gospodarczej (w terminach: 7 - 9 listopada 2018 r. oraz 19-21 czerwca 2017 r.), Kierowca wózków jezdniowych z napędem silnikowym oraz gospodarka magazynowa, Przygotowanie do egzaminu czeladniczego w zawodzie kucharz, Wykonywanie robót brukarskich, Przyuczenie do zawodu tapicer (umowa trójstronna), Operator koparko-ladowarki kl. III, Handlowiec z obsługą kas fiskalnych, czytników kart i terminali płatniczych, Wykonywanie robót brukarskich z obsługą narzędzi udarowych (w terminach: 11 sierpnia – 19 września 2014 r. oraz 16 września – 14 listopada 2014 r.), Rodzic na rynku pracy oraz Autoprezentacja (w terminach: 25-29 czerwca 2012 r. oraz 17-26 kwietnia 2013 r.).

- 138 osób (tj. 69,3% ogólnej liczby uczestników szkoleń) zostało zatrudnionych w wymiarze co najmniej 30 dni w okresie 90 dni po zakończeniu szkolenia;
- 58 osoby (29,1%) zostały ponownie zarejestrowane jako bezrobotne po okresie zatrudnienia;
- 16 osób (8%) figurowało³⁹ w rejestrze osób bezrobotnych prowadzonym przez Urząd.

(akta kontroli str. 1491-1493)

3.4. W okresie objętym kontrolą najwyższą efektywność kosztową⁴⁰ podstawowych form aktywizacji⁴¹ odnotowano w przypadku: a/ prac interwencyjnych (w 2010 r. - 5 tys. zł i w 2011 r. - 5,4 tys. zł), b/ robót publicznych (w 2012 r. - 4,4 tys. zł, w 2013 r. - 4,1 tys. zł i w 2014 r. - 4,5 tys. zł) oraz c/ szkoleń (w 2015 r. - 5,3 tys. zł, w latach 2016-2017 - 2,8 tys. zł oraz w 2018 r. - 2,7 tys. zł).

Najniższą efektywność odnotowano natomiast w odniesieniu do: a/ robót publicznych (w 2010 r. - 55,9 tys. zł), b/ refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy (w 2011 r. - 19 tys. zł, w latach 2013-2014 - 20,8 tys. zł, w 2016 r. - 20,2 tys. zł, w 2017 r. - 30,1 tys. zł), c/ w przypadku dotacji na podjęcie działalności gospodarczej (w 2012 r. - 20,3 tys. zł i w 2018 r. - 17 tys. zł) oraz d/ prac interwencyjnych (w 2015 r. - 24,2 tys. zł).

(akta kontroli str. 1345-1354)

Największą efektywnością zatrudnieniową⁴² wynoszącą 100% w latach 2010-2014 charakteryzowały się refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy oraz aktywizacja w formie przyznania dotacji na działalność gospodarczą (również w 2016 r. kiedy wyniosła 98,2%). Ponadto w 2015 r. najwyższą efektywność wykazywały staże (98,9%) oraz w latach 2017-2018 prace interwencyjne (odpowiednio 100% i 98,6%).

Najniższą efektywność w 2010 r. odnotowano w przypadku robót publicznych (6,7%) oraz w latach 2010-2018 w przypadku szkoleń (odpowiednio 30%, 31%, 28%, 36%, 59%, 49%, 82%, 79% i 84%). Ponadto w 2016 r. najniższą efektywność zatrudnieniową wykazywano także w przypadku prac interwencyjnych (82%). Dyrektor PUP wyjaśniła, że pomimo niskiego wskaźnika efektywności zatrudnieniowej szkoleń potrzeba ich realizacji wynikała z tego, że (...) *W sytuacji wysokiego odsetka osób bez kwalifikacji pozostających w rejestrach PUP w latach 2010-2014 (wahał się na poziomie 40%), koniecznym było podjęcie działań zmierzających do wyposażenia osób bezrobotnych w kwalifikacje czy umiejętności zawodowe. Ponadto należy zauważyć, że część szkoleń realizowanych w wymienionym okresie to również tzw. szkolenia miękkie, które były dedykowane osobom długotrwale bezrobotnym (odsetek długotrwale bezrobotnych w latach 2010-2013 wynosił około 50%) w celu ich aktywizacji społecznej, bez której osoby te nie odnajdowały się na rynku pracy, a strach przed kontaktem z pracodawcą*

³⁹ Na dzień 11 lipca 2019 r.

⁴⁰ 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 do trzech miesięcy. Od 2015 r. efektywność kosztowa ustalana jest, jako stosunek 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.

⁴¹ Obejmujących formy: 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.

⁴² Wskaźnik ponownego zatrudnienia, zdefiniowany jako stosunek liczby osób, które po zakończeniu udziału w danym roku w określonej formie aktywizacji, uzyskały zatrudnienie w okresie do trzech miesięcy, tj. wyrejestrowały się z powiatowego urzędu pracy lub w okresie do 3 miesięcy od czasu zakończenia udziału w programach nie zarejestrowały się w powiatowym urzędzie pracy, w relacji do liczby osób, które w danym roku zakończyły udział w danej formie aktywizacji. Od 2015 r. efektywność zatrudnieniowa ustalana jest, jako stosunek liczby osób bezrobotnych, które w danym roku były zatrudnione, przez co najmniej 30 dni w okresie 3 miesięcy, od dnia zakończenia udziału w określonej formie aktywizacji, do liczby osób, które w danym roku zakończyły udział w danej formie aktywizacji.

blokował ich aktywność. (...) Ważnym elementem, który decydował o realizacji szkoleń w latach 2010-2013 był również fakt, że okres ten charakteryzował się „Rynkiem Pracodawcy”. W sytuacji wysokiego poziomu bezrobocia i dużych zasobów kadrowych na rynku pracy, wymagania pracodawców co do kompetencji zatrudnianych osób były bardzo wysokie, osoby bez kwalifikacji nie miały szans na powrót do zatrudnienia. Od roku 2015 w naszym powiecie wchodziliśmy stopniowo w „Rynek Pracownika”, co miało znaczący wpływ na zmianę optyki pracodawców w zakresie kompetencji osób zatrudnianych. (...). Osoby, które brały udział w szkoleniach w dłuższej perspektywie czasu dzięki uzyskanym kwalifikacjom, w sytuacji lepszej koniunktury na rynku pracy szybciej powracały do zatrudnienia, co w sposób znaczący przełożyło się na poziom bezrobocia w powiecie.

(akta kontroli str. 1329, 1336-1344, 1415-1419)

W przypadku nowych form aktywizacji⁴³ w 2014 r. najwyższa efektywność kosztowa, dotyczyła dofinansowania do wynagrodzenia dla osób powyżej 50 roku życia (2,4 tys. zł) oraz w latach 2015-2018 bonu stażowego (odpowiednio: 1,8 tys. zł, 1,7 tys. zł, 1,6 tys. zł i 1,5 tys. zł). Natomiast najniższa efektywność kosztowa wśród nowych form w latach 2014-2018 dotyczyła: bonu na zasiedlenie w 2014 r. (8,8 tys. zł), bonu zatrudnieniowego w 2015 r. (12,4 tys. zł) oraz dofinansowania do wynagrodzenia dla osób powyżej 50 roku życia w latach 2016-2018 (odpowiednio: 12 tys. zł, 10,1 tys. zł i 10,6 tys. zł).

W odniesieniu do wskaźnika efektywności zatrudnieniowej, najwyższy rezultat wśród nowych form osiągnęły: w latach 2014-2015 bon na zasiedlenie (92,3% i 93,5%), w 2016 r. bon szkoleniowy (100%), a w latach 2017-2018 bon stażowy (100%) oraz w 2018 r. bon zatrudnieniowy (100%). Natomiast najniższy wskaźnik: bon szkoleniowy (w latach 2014-2015 oraz w 2017 r. – odpowiednio 75%, 70% i 33,3%), bon stażowy w 2016 r. (86,8%) i bon na zasiedlenie w 2018 r. (87,2%).

(akta kontroli str. 1355-1364)

3.5. Publikowane przez PUP na stronie internetowej BIP⁴⁴ Urzędu *Raporty z działalności PUP (2010-2016)* oraz *Sprawozdania z działalności PUP (2017-2018)* sprzedane były w oparciu o dane statystyczne ujęte m.in.: w informacjach o wydatkowaniu środków Funduszu Pracy oraz dokumencie MPIPS-02 *Sprawozdanie o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy* wraz z załącznikiem nr 1 *Efektywność programów na rzecz promocji zatrudnienia*. Dokumenty te przekazywano do Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Opolu, zgodnie z wzorami określonymi w § 2 ust. 7 pkt 10-11 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 marca 2017 r. w sprawie określenia wzorów formularzy sprawozdawczych, objaśnień co do sposobu ich wypełniania oraz wzorów kwestionariuszy i ankiet statystycznych stosowanych w badaniach statystycznych ustalonych w programie badań statystycznych statystyki publicznej na rok 2017⁴⁵. Na podstawie analizy dokumentacji źródłowej nie stwierdzono rozbieżności w zakresie informacji wykazanych w ww. sprawozdaniach i raportach dotyczących liczby przeszkolonych osób oraz poniesionych na ten cel wydatków.

(akta kontroli str. 526-572, 1367-1414)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność PUP w powyższym obszarze.

⁴³ Obejmujących formy: grant na telepracę, świadczenie aktywizacyjne, pożyczki z Funduszu Pracy na utworzenie stanowiska pracy dla bezrobotnego oraz na podjęcie działalności gospodarczej, refundacja składek za bezrobotnych do 30 roku życia, bon zatrudnieniowy, bon szkoleniowy, bon stażowy, bon na zasiedlenie oraz dofinansowanie do wynagrodzenia osób 50+.

⁴⁴ Biuletynu Informacji Publicznej dostępnym na stronie <http://pup.nysa.ibip.pl/public/>.

⁴⁵ Dz. U. poz. 837 ze zm.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Opole, 22 sierpnia 2019 r.

Kontrolerzy
Marcin Blajda
główny specjalista kontroli
państwowej

Blajda
.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu
Dyrektor
Iwona Zyman

Zyman
.....
DYREKTOR
Delegatury NIK w Opolu
podpis
Iwona Zyman