



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.007.01.2021

**Pani
Agnieszka Dudyńska
Dyrektor
Powiatowego Urzędu Pracy
w Bolesławcu**

Powiatowy Urząd Pracy w Bolesławcu
ul. Obrońców Helu 10
59-700 Bolesławiec

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Bolesławcu (dalej: PUP, PUP w Bolesławcu lub Urząd), ul. Obrońców Helu 10, 59-700 Bolesławiec
Kierownik jednostki kontrolowanej	Agnieszka Dudyńska, Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Bolesławcu, od dnia 1 września 2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła Anna Zug, Dyrektor PUP w Bolesławcu, od dnia 1 marca 2016 r. do dnia 31 sierpnia 2020 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja zadań przez powiatowe urzędy pracy w zakresie polityki rynku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem funkcjonowania osób niepełnosprawnych na tym rynku. 2. Prawidłowość i skuteczność aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych oraz trwałość ich zatrudnienia.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2020. Dla realizacji celu kontroli zostały wykorzystane także dane statystyczne oraz dokumenty sporządzone przed i po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Renata Połatajko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/46/2021 z dnia 11 marca 2021 r.

(akta kontroli str. 1-5)

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

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd realizował Powiatowy Program Działań na rzecz Osób Niepełnosprawnych na lata 2016-2020, przyjęty uchwałą Rady Powiatu Bolesławieckiego. Program ten nie posiadał jednak zdefiniowanych bazowych i docelowych wartości żadnego z mierników (wskaźników), co uniemożliwiało monitorowanie stopnia realizacji przyjętych celów i zadań. Mogło to także niekorzystnie wpływać na jednoznaczne oraz przejrzyste określenie potrzeb wydatkowania środków publicznych oraz stopnia i terminu, w jakim potrzeby te powinny być zrealizowane. Brak przypisania wskaźnikom mierzalnych wartości uniemożliwiało monitorowanie Programu, które powinno stanowić integralną część jego realizacji i zarządzania.

Urząd prawidłowo i zgodnie z uchwałami Rady Powiatu Bolesławieckiego wykorzystywał środki finansowe przekazane przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON) na realizację zadań z zakresu aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, o których mowa w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³.

Osobom z niepełnosprawnością oraz pracodawcom zatrudniającym te osoby udzielano pomocy finansowej zgodnie z wymogami określonymi w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁴ oraz w rozporządzeniach wykonawczych do tej ustawy.

Indywidualne plany działania (IPD)⁵ były przygotowywane przy udziale bezrobotnych, a ich przygotowanie generalnie przebiegało terminowo. Nie ujmowano w nich jednak wszystkich elementów określonych w art. 34a ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia. Ponadto w okresie objętym kontrolą żadną formą aktywizacji zawodowej nie objęto m.in. ośmiu osób z niepełnosprawnością, ujętych w latach 2010-2016 w rejestrze osób bezrobotnych; czterech osób ujętych w rejestrze w 2017 r. oraz 16 osób ujętych w rejestrze w 2018 r.

Budynek Urzędu dostosowany był do potrzeb osób z niepełnosprawnością. Niemniej brak było parkingu dla tych osób, a pochylnia wjazdowa dla wózków wymagała remontu.

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

³ Dz. U. z 2021 r. poz. 573. Dalej: ustawa o rehabilitacji zawodowej.

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 1100, ze zm. Dalej: ustawa o promocji zatrudnienia.

⁵ Indywidualny Plan Działania (IPD), to plan działań obejmujących podstawowe usługi rynku pracy wspierane instrumentami rynku pracy w celu zatrudnienia bezrobotnego lub poszukującego pracy. Pomoc udzielana przez powiatowy urząd pracy w ramach IPD jest dostosowana do indywidualnych potrzeb i możliwości, z uwzględnieniem wykształcenia, doświadczenia zawodowego oraz możliwości podjęcia pracy lub działalności gospodarczej.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

1.1. Realizacja zadań samorządu powiatowego w zakresie polityki rynku pracy

Opis stanu faktycznego

1.1.1. PUP w Bolesławcu realizował Powiatowy Program Działań na rzecz Osób Niepełnosprawnych na lata 2016-2020⁷ (dalej: Program). Program na lata 2021-2025 był w trakcie opracowania⁸. W ramach celu 6 - Tworzenie warunków do aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych, Program na lata 2016-2020 zakładał realizację przez PUP trzech zadań, tj.: [1] diagnozy możliwości i potrzeb w zakresie zatrudniania osób z niepełnosprawnością oraz skali bezrobocia wśród osób z niepełnosprawnością w Powiecie Bolesławieckim; [2] wspierania zatrudniania i samozatrudnienia osób z niepełnosprawnością; [3] pomocy osobom z niepełnosprawnością w przystosowaniu się do funkcjonowania na rynku pracy (w tym poradnictwo zawodowe, organizowanie szkoleń, organizowanie giełdy pracy).

Przyjęte w Programie oczekiwane rezultaty to: zwiększenie zatrudnienia osób z niepełnosprawnością na chronionym i otwartym rynku pracy; zwiększenie oferty szkoleniowej dla osób z niepełnosprawnością; wzrost aktywności osób z niepełnosprawnością w poszukiwaniu pracy; ułatwienie zdobycia i utrzymania zatrudnienia oraz podniesienie poziomu kwalifikacji zawodowych osób z niepełnosprawnością; zwiększenie zainteresowania pracodawców zatrudnianiem osób z niepełnosprawnością; upowszechnienie wśród pracodawców zatrudniania wspomaganego osób z niepełnosprawnością.

Przyjęte w Programie mierniki osiągnięcia celu to: liczba osób z niepełnosprawnością zarejestrowanych w PUP; liczba osób z niepełnosprawnością objętych różnymi formami aktywizacji zawodowej; liczba nowych miejsc pracy dla osób z niepełnosprawnością; liczba osób z niepełnosprawnością, które otrzymały pomoc na podjęcie własnej działalności gospodarczej; liczba osób z niepełnosprawnością, które skorzystały ze szkoleń; liczba uczestników Warsztatów Terapii Zajęciowej, które podjęły zatrudnienie.

W Programie nie określono wartości mierników (wskaźników), które mogłyby posłużyć do oceny poziomu realizacji zadań oraz stopnia osiągnięcia założonych celów Programu. Mierzalne wskaźniki nie zostały ujęte również w żadnym innym dokumencie.

Dyrektor PUP wyjaśniła, że Instytucja nadrzędna (Starostwo Powiatowe w Bolesławcu), jako koordynator Programu, nie wskazywała, że mierniki mają być podane liczbowo. Jednocześnie wskazała, że w praktyce trudno byłoby podać taki

⁶ 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.

⁷ Przyjęty uchwałą nr XVII/81/15 Rady Powiatu Bolesławieckiego z dnia 17 grudnia 2015 r.

⁸ W związku z koniecznością opracowywania przez Starostwo Powiatowe w Bolesławcu Powiatowego Programu Działań na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami na lata 2021-2025, Starosta Bolesławiecki pismem z dnia 7 maja 2021 r. wystąpił do PUP w Bolesławcu o podanie danych dotyczących osób z niepełnosprawnością – bezrobotnych i poszukujących pracy zarejestrowanych w PUP w Bolesławcu.

wskaźnik. Z informacji przedłożonej przez Starostę Bolesławieckiego wynikało, że mierzalnych wskaźników założonych celów nie wskazuje się z uwagi na złożoność sytuacji, w której znajdują się osoby z niepełnosprawnością oraz zróżnicowany stopień ich niepełnosprawności. Według Starosty Bolesławieckiego przyjęto, że osiągnięciem oczekiwanego rezultatu jest aktywizacja zawodowa chociażby jednej osoby z niepełnosprawnością, a jakkolwiek wzrost zatrudnienia wśród tych osób jest satysfakcjonujący.

NIK zauważa, że nieokreślenie bazowych i docelowych wartości mierników, pozwalających na ocenę stopnia realizacji zakładanych celów i zadań jest niezgodne ze standardem kontroli zarządczej B.6 określonym w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁹.

Stan realizacji zadań określonych w Programie, jak też osiągania zakładanych rezultatów, prezentowane były w rocznych sprawozdaniach przedkładanych przez PUP do Starostwa Powiatowego w Bolesławcu. Przykładowo, według danych sprawozdań, aktywizacją zawodową¹⁰ objętych zostało 100 osób z niepełnosprawnością w 2018 r., 96 osób w 2019 r. i 80 osób w 2020 r.

(akta kontroli str. 277-310; 318-327; 386-395; 1052-1055)

1.1.2. Środki na realizację zadań z zakresu aktywizacji lokalnego rynku pracy pozyskiwano z Funduszu Pracy (algorytmu oraz rezerw), Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego oraz Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. Dodatkowo, w ramach przyznaných limitów, Urząd realizował zadania z zakresu aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnością, o których mowa w ustawie o rehabilitacji zawodowej, finansowane przez Starostwo Powiatowe w Bolesławcu ze środków PFRON.

Dokonując podziału limitów środków z Funduszu Pracy przyznaných na lata 2018-2020 kierowano się m.in. danymi statystycznymi, ofertami pracy deficytowymi i nadwyżkowymi na lokalnym rynku pracy, wynikami i efektywnością danych form aktywizacji zawodowej w poprzednich latach, zapotrzebowaniem zgłaszanym przez zainteresowanych pracodawców lub osoby zarejestrowane w PUP oraz ankietami badającymi zapotrzebowanie (ostatnie takie badanie przeprowadzono w 2017 r.). Udział wydatków na realizację podstawowych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych osób z niepełnosprawnością (79,8 tys. zł, 152,0 tys. zł i 30,0 tys. zł) w wydatkach na aktywizację bezrobotnych ogółem (3 577,7 tys. zł w 2018 r., 3 137,8 tys. zł w 2019 r. i 2 264,0 tys. zł w 2020 r.) wyniósł 2,23% w 2018 r., 4,84% w 2019 r. i 1,33% w 2020 r.

Ze środków PFRON PUP w Bolesławcu realizował zadania wskazane w uchwałach Rady Powiatu Bolesławieckiego¹¹, tj. finansował staże oraz szkolenia dla osób z niepełnosprawnością. Środki wydatkowane były w kwotach mieszczących się w limitach określonych w przedmiotowych uchwałach, przy czym płatności dokonywane były przez Starostwo Powiatowe w Bolesławcu. Finansowane ze środków PFRON zadania, o których mowa w art. 12a ustawy o rehabilitacji zawodowej (jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej) oraz art. 26e (zwrot pracodawcy kosztów wyposażenia stanowiska pracy), realizowane były przez Starostwo Powiatowe w Bolesławcu. W 2021 r., zgodnie z uchwałą Rady Powiatu Bolesławieckiego z dnia 25 marca 2021 r. w sprawie zadań i wysokości

⁹ Dz.Urz.MF z 2009 r. Nr 15 poz. 84. Zgodnie ze standardem B.6 cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników.

¹⁰ Podjęcie pracy oraz inne formy aktywizacji zawodowej.

¹¹ Uchwała nr XLVIII/311/18 z dnia 22 marca 2018 r., Uchwała nr LVI/337/18 z dnia 27 września 2018 r., Uchwała nr VII/50/2019 z dnia 4 kwietnia 2019 r., Uchwała nr XVII/98/2019 z dnia 28 listopada 2019 r., Uchwała nr XXII/135/2020 z dnia 7 maja 2020 r., Uchwała nr XXVII/157/2020 z dnia 29 października 2020 r.

środków PFRON przeznaczonych dla Powiatu Bolesławieckiego, zadania o których mowa w art. 12a i 26e ustawy o rehabilitacji zawodowej były realizowane przez PUP w Bolesławcu.

Dyrektor PUP wyjaśniła, że takie były ustalenia poprzednich władz i obecnie nie jest w stanie stwierdzić, z czego wynikały takie uzgodnienia. Od 2021 r. zadania te są już realizowane przez PUP w Bolesławcu.

NIK zauważa, że z art. 35a ust. 2 pkt 2 ustawy o rehabilitacji zawodowej jednoznacznie wynika, iż zadania, o których mowa w art. 12a oraz art. 26e ww. ustawy należą do obowiązków powiatowych urzędów pracy.

(akta kontroli str. 382-385; 424-427; 445-508; 749-751; 1052-1054; 1101-1111; 1238-1234)

1.1.3. W latach 2018-2020 PUP w Bolesławcu realizował trzy projekty w zakresie promocji zatrudnienia, w tym przeciwdziałania bezrobociu, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych:

- Poprawa dostępu do zatrudnienia osób bezrobotnych, w tym znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy w Powiecie Bolesławieckim – projekt realizowany w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego, współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Projekt był skierowany do osób powyżej 30 roku życia pozostających bez zatrudnienia, zarejestrowanych jako bezrobotne, w tym znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy (tj. osób powyżej 50 roku życia, kobiet, osób z niepełnosprawnością, osób długotrwale bezrobotnych oraz osób o niskich kwalifikacjach). Szczegółowe badanie realizacji projektu wykazało, że w 2018 r. wsparciem miało zostać objętych 119 osób, w tym dziewięć¹² osób z niepełnosprawnością (pięć kobiet i czterech mężczyzn); w 2019 r. 106 osób, w tym pięć¹³ osób z niepełnosprawnością (dwie kobiety i trzech mężczyzn), a w 2020 r. – dziewięć osób z niepełnosprawnością (trzy kobiety i sześciu mężczyzn). Wartość docelowa wskaźnika efektywności zatrudnieniowej dla osób w najtrudniejszej sytuacji (osoby powyżej 50 roku, kobiety, osoby z niepełnosprawnością, osoby długotrwale bezrobotne, osoby z niskimi kwalifikacjami) ustalono na poziomie 42% w 2018 r., 45% w 2019 r. i 44,3% w 2020 r. W 2018 r. wskaźnik wyniósł 80,95%, natomiast w 2019 r. – 78,13%. W 2018 r. wsparciem objętych zostało siedem osób z niepełnosprawnością, przy założonej wartości docelowej dziewięć osób, natomiast w 2019 r. osiem osób (cztery z nich nie ukończyły formy aktywizacji w której brały udział), przy założonej wartości docelowej pięciu osób;
- Projekt Aktywizacja osób młodych pozostających bez pracy w Powiecie Bolesławieckim realizowany w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. Projekt był skierowany do osób w wieku 18-29 lat pozostających bez pracy, w tym osób z niepełnosprawnością, zarejestrowanych jako bezrobotne. W projekcie udział wzięło 576 osób, w tym dziewięć z niepełnosprawnością. Po ukończeniu projektu zatrudnienie uzyskało 493 osób, w tym osiem z niepełnosprawnością;
- Program Aktywizacja i Integracja, realizowany w 2018 r. W projekcie udział wzięło 15 osób, w tym trzy z niepełnosprawnością, ukończyło 12 osób. W projekcie nie było założonego wskaźnika zatrudnienia. Nikt nie został zatrudniony po ukończeniu projektu.

(akta kontroli str. 769-770; 877-1051; 1188-1237)

¹² Według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. w PUP w Bolesławcu zarejestrowane były 74 osoby z niepełnosprawnością w wieku powyżej 30 lat, kwalifikujące się do objęcia wsparciem w ramach projektu.

¹³ Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. w PUP w Bolesławcu zarejestrowane były 42 osoby z niepełnosprawnością w wieku powyżej 30 lat, kwalifikujące się do objęcia wsparciem w ramach projektu.

1.1.4. Informację o usługach świadczonych przez PUP oraz o ofertach pracy można było uzyskać na ogólnodostępnych stanowiskach komputerowych, których lokalizacja i dostępność umożliwiała korzystanie z nich przez osoby z niepełnosprawnością. W dostępnych systemach została wydzielona odrębna zakładka o ofertach pracy dla osób z niepełnosprawnością.

W latach 2018-2020 w PUP w Bolesławcu była możliwość skorzystania z usług tłumacza języka migowego. Nie udostępniano natomiast informacji językiem Braille'a, jak też informacji audio (na stronie internetowej). Dyrektor PUP wyjaśniła, że osoby z niepełnosprawnością wzrokową zgłaszały się do Urzędu wraz z opiekunem, asystentem lub kimś bliskim z rodziny. Nie zgłaszano również zapotrzebowania na ww. formy informowania klientów PUP.

W kontrolowanym okresie, w Urzędzie nie przeprowadzano kontroli w zakresie dostępu osób z niepełnosprawnością do budynku PUP oraz świadczonych usług. PUP w Bolesławcu uzyskał pozwolenie na użytkowanie budynku biurowego decyzją z dnia 19 czerwca 2001 r. Przeprowadzone w dniu 26 kwietnia 2021 r. oględziny wykazały, że budynek PUP został dostosowany do potrzeb osób z niepełnosprawnością, w tym w zakresie pomieszczeń higieniczno-sanitarnych. Przed budynkiem PUP nie wydzielono jednak miejsc postojowych dla samochodów osobowych użytkowanych przez osoby z niepełnosprawnością. Szerokość płaszczyzny ruchu pochylni przy wejściu głównym (A) wynosiła 130 cm, natomiast przy wejściu drugim (B) wynosiła 116 cm. Płaszczyzna ruchu pochylni prowadzącej do wejścia głównego była zużyta, a miejscami zapadnięta. Pochylnia została zbudowana w oparciu o wskazania § 71 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁴, które dopuszczało ww. parametry. Według § 71 ust. 1 obowiązującego od dnia 16 grudnia 2002 r. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁵, pochylnie przeznaczone dla osób z niepełnosprawnością powinny mieć szerokość płaszczyzny ruchu 1,2 m, natomiast odstęp między obustronnymi poręczami pochylni powinien mieścić się w granicach od 1 m do 1,1 m.

Dyrektor PUP wyjaśniła, że szerokość pochylni była zgodna z obowiązującym w czasie jej budowy rozporządzeniem Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 14 grudnia 1994 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Przyczyną braku zapewnienia bezpośrednio przy PUP parkingu dedykowanego wyłącznie dla osób z niepełnosprawnością był brak odpowiedniej ilości miejsca, a wjazd na pochylnię znajduje się przy chodniku oraz przy drodze prowadzącej na posesję, gdzie nie można wyznaczyć miejsca parkingowego. PUP w Bolesławcu wystąpił z wnioskiem dnia 6 marca 2020 r. do Zarządu Powiatu Bolesławieckiego o zlecenie wykonania prac remontowych, w tym remontu pochylni znajdującej się przy budynku PUP. Informację o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku PUP otrzymał pismem z dnia 30 czerwca 2020 r.

(akta kontroli str. 360-361; 363; 365-381; 386-395; 407-421; 1245-1247)

1.2. Rejestracja bezrobotnych i poszukujących pracy

1.2.1. Na koniec roku, w latach 2018-2020, liczba osób zarejestrowanych w PUP jako bezrobotne wynosiła odpowiednio 1 283, 1 293 i 1 885, natomiast jako poszukujące pracy: 47, 61 i 96. Liczba bezrobotnych osób z niepełnosprawnością

¹⁴ Dz. U. z 1999 r. Nr 15 poz. 140. Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 16 grudnia 2002 r.

¹⁵ Dz. U. z 2019 r. poz. 1065, ze zm.

stanowiła 10,8% bezrobotnych ogółem na koniec 2018 r. i 2019 r. oraz 6,5% na koniec 2020 r., tj. 139, 140 i 123 osoby. Osoby z niepełnosprawnością i poszukujący pracy stanowiły odpowiednio 17,0%, 26,2% i 21,9% poszukujących pracy ogółem. Ich liczba wynosiła osiem na koniec 2018 r., 16 na koniec 2019 r. i 21 na koniec 2020 r. Liczba osób z niepełnosprawnością, długotrwale bezrobotnych i poszukujących pracy wynosiła 78 osób na koniec 2018 r.¹⁶, 75 na koniec 2019 r.¹⁷ i 90 na koniec 2020 r.¹⁸.

Czas oczekiwania na podjęcie pracy przez osoby z niepełnosprawnością był dłuższy w odniesieniu do osób bezrobotnych ogółem. Udział bezrobotnych z niepełnosprawnością pozostających w ewidencji PUP w Bolesławcu powyżej 24 miesięcy wynosił od 16,43% do 23,58% bezrobotnych z niepełnosprawnością ogółem, podczas gdy udział osób bezrobotnych pozostających w ewidencji PUP w Bolesławcu w tym samym czasie w odniesieniu do bezrobotnych ogółem wynosił od 10,40% do 11,85%.

(akta kontroli str. 25; 28; 29; 41; 44; 45; 60; 61; 64; 69; 134; 139; 203; 212; 771; 799)

1.2.2. Stan epidemii COVID-19 nie wpłynął na wzrost w 2020 r. w ewidencji PUP w Bolesławcu liczby bezrobotnych osób z niepełnosprawnością. Na koniec 2020 r. liczba ta wynosiła 123 osoby i była niższa o 17 w odniesieniu do stanu na koniec 2019 r. (140 osób) oraz o 16 w odniesieniu do stanu na koniec 2018 r. (139 osób).

W celu łagodzenia skutków pandemii Urząd udzielił w 2020 r., na podstawie ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw¹⁹, pomocy przedsiębiorcom i innym uprawnionym podmiotom na łączną kwotę 33 443,5 tys. zł, z tego w 58,05% w formie niskooprocentowanych pożyczek z Funduszu Pracy dla mikroprzedsiębiorców lub dla organizacji pozarządowych (19 412,7 tys. zł); 12,43% w formie dofinansowania części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej dla przedsiębiorców samozatrudnionych (4 158,2 tys. zł); 29,52% w formie dofinansowania części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz należnych od nich składek na ubezpieczenia społeczne dla mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców lub dla organizacji pozarządowych (9 872,6 tys. zł). W Urzędzie nie było możliwości ustalenia, ile osób z niepełnosprawnością skorzystało z form wsparcia przewidzianych w ustawie o COVID-19.

Dyrektor PUP wyjaśniła, że PUP w Bolesławcu nie ma możliwości monitorowania liczby osób z niepełnosprawnością korzystających z form wsparcia przewidzianych w ramach tzw. Tarczy Antykryzysowej oraz czy pozwoliło im to na utrzymanie się na rynku pracy. Wnioskodawcy nie informowali PUP czy posiadają stopień niepełnosprawności lub czy zatrudniają osoby z orzeczeniem o niepełnosprawności, ponieważ informacji takiej nie przewidziano we wnioskach o wsparcie w ramach Tarczy Antykryzysowej.

Badaniem objęto trzy wnioski o udzielenie pomocy w ramach Tarczy Antykryzysowej, tj. dwa wnioski złożone przez osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą o udzielenie pożyczki na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy przyznawanej na podstawie art. 15zzd ustawy o COVID-19 oraz jeden wniosek pracodawcy

¹⁶ 75 bezrobotnych i 3 osoby poszukujące pracy.

¹⁷ 72 bezrobotnych i 3 osoby poszukujące pracy.

¹⁸ 82 bezrobotnych i 8 poszukujących pracy.

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

zatrudniającego osobę niepełnosprawną o udzielenie dofinansowania części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz należnych od tych wynagrodzeń składek na ubezpieczenia społeczne w związku ze spadkiem obrotów gospodarczych w następstwie wystąpienia COVID-19. Urząd prawidłowo udzielił wsparcia ww. podmiotom oraz właściwie zweryfikował rozliczenie udzielonej pomocy.

(akta kontroli str. 332-334; 343-359; 643-693; 712)

1.3. Usługi rynku pracy

1.3.1. W latach 2018-2020 PUP w Bolesławcu pozyskał 16 550 ofert pracy²⁰, w tym 231²¹ dla osób z niepełnosprawnością (29 subsydiowanych i 202 niesubsydiowane). Na rozmowy kwalifikacyjne do pracodawców wydanych zostało 243²² skierowań dla osób z niepełnosprawnością, wszystkie w zakresie ofert niesubsydiowanych, co stanowiło 8,28% skierowań wydanych ogółem (2 935²³). W wyniku przekazania oferty, zatrudnienie uzyskało 109 osób z niepełnosprawnością.

(akta kontroli str. 773)

1.3.2. Na specjalistyczne badania psychologiczne i lekarskie umożliwiające wydawanie opinii o przydatności zawodowej do pracy i zawodu albo kierunku szkolenia skierowano 76 osób bezrobotnych lub poszukujących pracy, w tym 15 osób z niepełnosprawnością (19,74%). W grupowych poradach zawodowych udział wzięło 344 osób, w tym 52 z niepełnosprawnością (15,12%), natomiast w szkoleniu z umiejętności poszukiwania pracy 11 osób, w tym jedna z niepełnosprawnością. Dodatkowo stosowano inne formy poradnictwa. Z grupowych informacji zawodowych skorzystało 985 osób, w tym 46 z niepełnosprawnością²⁴, z porad indywidualnych 1 610 osób, w tym 109 z niepełnosprawnością²⁵, natomiast z badań testowych 81 osób, w tym osiem z niepełnosprawnością²⁶.

(akta kontroli str. 774)

1.4. Działania kontrolne w PUP

W kontrolowanym okresie, organy zewnętrzne²⁷ przeprowadziły w PUP w Bolesławcu dwie kontrole, które swoim zakresem objęły m.in. działania związane z aktywizacją osób z niepełnosprawnością. Zalecenia pokontrolne zostały wydane w jednym przypadku i dotyczyły m.in. uszczegółowienia zapisów umów o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej w zakresie obowiązków nakładanych na bezrobotnych. PUP zrealizował zalecenia pokontrolne w zakresie aktywizacji osób z niepełnosprawnością.

(akta kontroli str. 1248-1264)

W okresie objętym kontrolą w rejestrze skarg i wniosków PUP odnotowano wpływ czterech skarg. Wszystkie zostały uznane za niezasadne.

(akta kontroli str. 1265-1302)

²⁰ 5 694 w 2018 r. (438 subsydiowanych i 5 256 niesubsydiowanych); 6 796 w 2019 r. (384 subsydiowane i 6 412 niesubsydiowanych) oraz 4 060 w 2020 r. (278 subsydiowanych i 3 782 niesubsydiowanych).

²¹ 133 w 2018 r. (23 subsydiowane i 110 niesubsydiowanych); 52 w 2019 r. (pięć subsydiowanych i 47 niesubsydiowanych) oraz 46 w 2020 r. (jedno subsydiowane i 45 niesubsydiowanych).

²² 203 w 2018 r.; 37 w 2019 r. i 3 w 2020 r.

²³ 1 638 w 2018 r. (333 subsydiowane i 1 305 niesubsydiowanych); 1 053 w 2019 r. (299 subsydiowanych i 754 niesubsydiowane) oraz 244 w 2020 r. (123 subsydiowane i 121 niesubsydiowanych).

²⁴ 16 w 2018 r., 14 w 2019 r. i 16 w 2020 r.

²⁵ 57 w 2018 r., 36 w 2019 r. i 16 w 2020 r.

²⁶ Dwie w 2018 r., pięć w 2019 r. i jedna w 2020 r.

²⁷ Wzmiankowane kontrole przeprowadziły służby kontrolne Wojewody Dolnośląskiego.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Funkcjonujący w Powiecie Bolesławieckim Program nie posiadał zdefiniowanych docelowych wartości żadnego ze wskaźników, przez co nie dawał bieżącej i obiektywnej informacji na temat efektów ich realizacji. Nieokreślenie mierzalnych wskaźników realizacji założonych celów, pozbawia ten dokument elementu rozliczalności.

Środki finansowe na aktywizację zawodową PUP planował i wydatkował w podziale na podstawowe formy aktywizacji. Prawidłowo realizowano projekty w zakresie promocji zatrudnienia, w tym przeciwdziałania bezrobociu, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnością.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

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

2.1.1. Na koniec 2018 r. IPD realizowało 112 ze 139 osób ujętych w ewidencji osób bezrobotnych z niepełnosprawnością, na koniec 2019 r. – 112 ze 140 osób, a na koniec 2020 r. – 112 ze 123 osób. W czasie tym, IPD nie realizowała żadna z osób z niepełnosprawnością poszukujących pracy.

(akta kontroli str. 29; 32; 44; 48; 60; 63; 335)

Analiza dokumentacji 29 osób bezrobotnych z niepełnosprawnością (w tym 11 nieobjętych w latach 2018-2020 żadną formą aktywizacji zawodowej) oraz czterech osób z niepełnosprawnością poszukujących pracy wykazała, że:

- IPD został przygotowany dla wszystkich 29 osób bezrobotnych z niepełnosprawnością objętych badaniem. Dla żadnej z czterech (objętych badaniem) osób poszukujących pracy nie opracowano IPD z powodu braku takiego wymogu;
- IPD przygotowywane były przez doradców klienta (pośredników pracy) przy udziale bezrobotnej osoby z niepełnosprawnością (udział każdorazowo potwierdzony został podpisem osoby bezrobotnej);
- w jednym przypadku IPD został sporządzony w dniu 21 sierpnia 2019 r., po 120 dniach od rejestracji bezrobotnego (23 kwietnia 2019 r.) oraz po 113 dniach od ustalenia profilu pomocy, tj. po terminie określonym w art. 34a ustawy o promocji zatrudnienia²⁸. W przypadku tym opracowanie IPD odłożono ze względu na zamiar złożenia przez bezrobotnego wniosku do Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Bolesławcu o przyznanie zasiłku stałego;
- opracowane IPD nie zawierały w dziewięciu przypadkach działań możliwych do zastosowania przez Urząd w ramach pomocy określonej w ustawie o promocji zatrudnienia (art. 34a ust. 2 pkt 1); w sześciu przypadkach nie zawierały działań planowanych do samodzielnej realizacji przez bezrobotnego (art. 34a ust. 2 pkt 2); w 28 przypadkach nie zawierały planowanych terminów realizacji poszczególnych działań (art. 34a ust. 2 pkt 3); nie zawierały ich formy (jeden przypadek), ich planowanej liczby (sześć przypadków) lub terminów (jeden przypadek), kontaktów z doradcą klienta lub innym pracownikiem Urzędu

²⁸ Zgodnie z art. 34a ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia, przygotowanie IPD następuje nie później niż w terminie 60 dni od dnia ustalenia profilu pomocy (od dnia 14 czerwca 2019 r. - w terminie 60 dni od dnia rejestracji).

- (art. 34a ust. 2 pkt 4); nie zawierały terminu (siedem przypadków) lub warunków zakończenia (19 przypadków) realizacji IPD (art. 34a ust. 2 pkt 5);
- w IPD ujmowano powtarzalne zapisy takie jak np.: termin realizacji - przez cały okres realizacji IPD; instrumenty rynku pracy – adekwatnie do potrzeb klienta oraz posiadanych środków finansowych PUP na dany rok kalendarzowy; działanie do samodzielnej realizacji – analiza ofert pracy, kontakt z doradcą klienta oraz z pracodawcami, aktywne poszukiwanie pracy, określenie celu zawodowego; poradnictwo zawodowe – porady indywidualne, porady grupowe, szkolenie z zakresu pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy.

Dyrektor PUP wskazała, że doradcy klienta opracowywali IPD wzorując się na szablonach, które otrzymali na szkoleniach z tworzenia IPD. Przykładowo, sformułowanie „przez cały okres realizacji IPD” było zaczerpnięte z takiego wzoru i miało określić fakt, że do końca trwania IPD (do określonego terminu zakończenia), cyklicznie i systematycznie przedstawiane będą np. oferty pracy. Po uchyleniu z dniem 14 czerwca 2019 r. rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego²⁹, nie dokonano analizy IPD i ich aktualizacji. Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³⁰, IPD których realizacja rozpoczęła się przed dniem 14 czerwca 2019 r. i nadal trwała, mogły zostać zmodyfikowane w zakresie zaplanowanych do realizacji działań, zaplanowanych terminów realizacji poszczególnych działań oraz terminu i warunków zakończenia realizacji IPD, w celu uwzględnienia form pomocy, które nie były możliwe do zastosowania ze względu na profil pomocy ustalony dla bezrobotnego przed dniem wejścia w życie ustawy.

Dyrektor PUP wyjaśniła, że brak aktualizacji IPD wynikał prawdopodobnie z tego, że dotyczyły one grupy osób, której Urząd nie mógł zaproponować w danym momencie niczego więcej, poza tym co już w IPD zostało zawarte. Z powodu braku finansowych form wsparcia dla tych osób, IPD pozostawiono bez zmian, skupiając się jedynie na tych działaniach, które można było regularnie realizować, a więc monitoringu i ofertach pracy.

(akta kontroli str. 386-397; 424-427; 778-781; 800-876)

2.1.2. Według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. w PUP zarejestrowane były 82 osoby z niepełnosprawnością bezrobotne długotrwale, co stanowiło 66,7% osób bezrobotnych z niepełnosprawnością ogółem (123 osób). Dodatkowo zarejestrowanych było osiem osób z niepełnosprawnością poszukujących pracy w sposób długotrwały, co stanowiło 38,1% osób z niepełnosprawnością poszukujących pracy ogółem (21 osób).

W latach 2018-2020 żadną formą aktywizacji zawodowej nie objęto 74 osób bezrobotnych z niepełnosprawnością (w tym dziewięć osób wpisanych do rejestru osób bezrobotnych w latach 2010-2016, cztery osoby wpisane w 2017 r., 16 osób w 2018 r., 34 osoby w 2019 r., 11 osób w 2020 r.) oraz sześć osób z niepełnosprawnością poszukujących pracy. Osoby te korzystały z pośrednictwa pracy i poradnictwa zawodowego. Lekki stopień niepełnosprawności posiadało 56 osób, umiarkowany - 15, znaczny dwie, natomiast jedna osoba posiadała trzecią grupę inwalidzką.

Dyrektor PUP wyjaśniła, że wśród tych osób są osoby długotrwale bezrobotne z problemem alkoholowym; wieloletni, a nawet kilkunastoletni klienci ośrodków opieki społecznej; ze słabymi kompetencjami społecznymi; niedbające o higienę osobistą, zaniedbane itp. W wielu przypadkach, być może, aktywizację tych osób

²⁹ Dz. U. poz. 631. Akt ten został uchylony z dniem 14 czerwca 2019 r.

³⁰ Dz. U. poz. 986.

należałoby rozpocząć od dłuższej pracy z psychologiem albo od wsparcia społecznego i socjalnego, czy też podniesienia kompetencji osobistych, a takiej możliwości Urząd nie posiadał. Jednocześnie wskazała, że aktywizacja zawodowa to m.in. pośrednictwo pracy, a więc przedstawianie odpowiedniej oferty pracy.

NIK zauważa, że w myśl ustawy o promocji zatrudnienia, powiatowy urząd pracy realizuje założenia polityki rynku pracy poprzez zadania samorządu powiatowego, w tym m.in. podejmowanie i realizowanie zadań zmierzających do ograniczenia bezrobocia i jego negatywnych skutków. Brak podejmowania prób aktywizacji zawodowej wszystkich bezrobotnych osób z niepełnosprawnością nie sprzyja ograniczaniu bezrobocia oraz jego negatywnych skutków.

(akta kontroli str. 335-337; 386-395; 776-777)

Badanie dokumentacji 11 osób długotrwale bezrobotnych z niepełnosprawnością (powyżej roku), nieobjętych w latach 2018-2020 żadną formą aktywizacji zawodowej, wykazało, że:

- we wszystkich przypadkach PUP poinformował bezrobotnych o przysługujących im prawach i obowiązkach,
- dla wszystkich osób został opracowany IPD,
- żadna osoba nie była w latach 2018-2020 kierowana przez PUP w Bolesławcu do Centrum Informacji i Planowania Kariery Zawodowej lub do innej instytucji rynku pracy, w celu dokonania diagnozy problemów bezrobotnego na rynku pracy i pomocy w planowaniu kariery zawodowej,
- żadna z osób objętych badaniem nie została skierowana w latach 2018-2020 na staż, szkolenie, do udziału w pracach interwencyjnych, nie uzyskała bonu na zasiedlenie, nie uzyskała jednorazowych środków na dofinansowanie podejmowania działalności gospodarczej, jak też zatrudnienia na stanowisku na którego wyposażenie lub doposażenie pracodawca uzyskał refundację kosztów,
- pięciu osobom nie przedstawiono żadnych propozycji pracy (w tym: dwie pobierały zasiłek, jedna czekała na operację i starała się o rentę socjalną, jedna miała planowany poród, jedna w okresie od listopada 2018 r. regularnie korzystała z porad doradcy zawodowego), dwóm osobom przedstawiono jedną propozycję pracy, jednej dwie propozycje, dwóm trzy propozycje i jednej cztery propozycje pracy.

(akta kontroli str. 778-792; 796-797; 800-876; 1098-1100)

Aktywizacja zawodowa osób z niepełnosprawnością, jak wskazała Dyrektor PUP, pozostaje sporym wyzwaniem. Na lokalnym rynku pracy brakuje zakładów aktywizacji zawodowej (najbliższy jest oddalony o 50 km od Bolesławca³¹), zakładów pracy chronionej (w Powiecie Bolesławieckim są dwa takie zakłady, zatrudniające chętniej osoby z lekkim stopniem niepełnosprawności), ofert typu telepraca. Problemem jest niska świadomość pracodawców, brak wiedzy samych osób z niepełnosprawnością o ich prawach i możliwościach, jak też brak dojazdu dla mieszkańców odległych wsi. Dyrektor PUP zwróciła także uwagę, że istniejący „system zachęt” jest niewystarczający. Pracodawca mając do wyboru osobę pełnosprawną lub z niepełnosprawnością, najczęściej wybierze tę pierwszą. Do zaangażowania się w kwestie organizacji pracy dla osób z niepełnosprawnością ze stopniem umiarkowanym lub znacznym, pracodawców zniechęcają formalności konieczne do wypełnienia przy zatrudnieniu tych osób. W ocenie Dyrektora PUP, nagroda finansowa dla pracodawcy powinna być skorelowana ze wzrostem kompetencji i umiejętności osoby z niepełnosprawnością, które nabędzie w miejscu pracy, ze zdobyciem jakichś kwalifikacji lub rozwinięciem tych, które posiadała. Tak,

³¹ Zlokalizowany jest w Świerzawie.

aby nawet po utracie zatrudnienia, jej umiejętności stały się atrakcyjniejsze dla kolejnego potencjalnego pracodawcy.

Zauważalny jest też opór samych osób z niepełnosprawnością do podjęcia pracy, wiążący się z obawami „Czy ja się do tego nadaję?”, wysokim poziomem obaw reagowania na zmiany i wchodzenia w nową sytuację, braku pewności siebie i gorszym radzeniem sobie ze stresem. Duży problem stanowią bariery komunikacyjne. Osoby z orzeczoną stopniem niepełnosprawności nie czują się pewnie na rynku pracy, a sami pracodawcy często nie wiedzą jak odnosić się i czego oczekiwać od osoby z różnymi dysfunkcjami fizycznymi i/lub psychicznymi. Brakuje również asystenta pracy, który w okresie poszukiwania pracy oraz okresie próbnym reprezentowałby osoby z niepełnosprawnością na rynku pracy.

(akta kontroli str. 328-331; 335)

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

Opis stanu faktycznego

W PUP w Bolesławcu nie było wewnętrznych zasad dotyczących organizacji stażu dla bezrobotnych, prac interwencyjnych, dokonywania refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej. Nie określono zasad przyznawania poszczególnych form aktywizacji zawodowej, w tym m.in. trybu składania i rozpatrywania wniosków, zawierania umów oraz ich rozliczania. Dyrektor PUP wyjaśniła, że bezrobotni i poszukujący pracy mają jednakowy dostęp do aktualnych ofert pracy, w tym ofert subsydiowanych. Oferty są udostępnione na stronie internetowej Urzędu, na telebimach w holu Urzędu, w punkcie Informacji Urzędu oraz u pośredników pracy i doradców zawodowych. Zadaniem pośrednika pracy jest informowanie klientów o bieżących (odpowiednich dla klienta) ofertach pracy. Osobom niepełnosprawnym oraz pracodawcom zatrudniającym te osoby udzielano pomocy finansowej zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy o promocji zatrudnienia.

Dyrektor PUP wyjaśniła, że przepisy prawa w oparciu o które działa Urząd nie wymagają stosowania uregulowań wewnętrznych oraz procedur w zakresie organizacji form aktywizacji zawodowej. PUP w Bolesławcu od wielu lat stosuje strategię, że po dokonaniu i zatwierdzeniu podziału środków na poszczególne formy aktywizacji zawodowej, ogłasza nabór wniosków o: zawarcie umowy o zorganizowanie stażu, prac interwencyjnych, dotacje na rozpoczęcie działalności gospodarczej lub wyposażenia/doposażenia stanowiska pracy. Ogłoszenie udostępniane jest na głównej stronie internetowej Urzędu oraz na tablicach ogłoszeń w budynku Urzędu. Dotychczas nie było potrzeby dodatkowego kontaktu z zainteresowanymi tymi formami aktywizacji zawodowej, gdyż chętnych pracodawców i osób bezrobotnych reagujących na ogłoszenie było więcej niż możliwości finansowych.

(akta kontroli str. 360-361; 363; 1290-1294)

2.2.1. Zgodnie z uchwałami Powiatowej Rady Rynku Pracy, w latach 2018-2020 wydatki na szkolenia dla osób bezrobotnych zaplanowano na kwotę 180,5 tys. zł³² w 2018 r., 301,4 tys. zł³³ w 2019 r. i 101,9 tys. zł³⁴ w 2020 r. Wydatkowano odpowiednio 99,9 tys. zł, 274,1 tys. zł (w tym 7,5 tys. zł na szkolenia osób bezrobotnych z niepełnosprawnością) i 68,0 tys. zł. W badanym okresie

³² Fundusz Pracy – 142,6 tys. zł; RPO – 37,9 tys. zł.

³³ Fundusz Pracy – 136,3 tys. zł; POWER – 100,3 tys. zł; RPO – 64,8 tys. zł.

³⁴ Fundusz Pracy – 3,9 tys. zł; POWER – 82,5 tys. zł; RPO – 15,5 tys. zł.

w szkoleniach łącznie uczestniczyło 138 osób bezrobotnych (w tym cztery z niepełnosprawnością). Szkolenie ukończyło 112 osób (cztery z niepełnosprawnością). Zatrudnienie uzyskało 78 osób (w tym trzy z niepełnosprawnością). Urząd nie posiadał informacji ile z tych osób pozostawało w zatrudnieniu według stanu na dzień 31 stycznia 2021 r. Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej osób bezrobotnych wynosił 82,4% w 2018 r., 62,3% w 2019 r. i 70,6% w 2020 r., natomiast efektywności kosztowej odpowiednio 3,6 tys. zł, 7,2 tys. zł i 5,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 311-313; 749-754; 1101-1111)

Przy udzielaniu zamówień publicznych Urząd zobowiązany był stosować Regulamin udzielania zamówień publicznych w Starostwie Powiatowym w Bolesławcu i w jednostkach organizacyjnych Powiatu Bolesławieckiego, wprowadzony uchwałą nr 281/17 Zarządu Powiatu Bolesławieckiego z dnia 2 marca 2017 r. (obowiązujący do dnia 19 czerwca 2019 r.) oraz uchwałą nr 84/2019 Zarządu Powiatu Bolesławieckiego z dnia 19 czerwca 2019 r. Jednocześnie w okresie do dnia 8 lipca 2019 r. w PUP w Bolesławcu obowiązywał Regulamin udzielania zamówień publicznych o wartości nieprzekraczającej 30 000 euro, wprowadzony zarządzeniem nr 1/2016 Dyrektora PUP w Bolesławcu z dnia 15 stycznia 2016 r.³⁵.

Dyrektor PUP wskazała, że w latach 2018-2020 PUP w Bolesławcu nie organizował konkursów na przeprowadzenie szkoleń. W celu wyboru instytucji szkoleniowej, na stronie internetowej Urzędu umieszczano informację o planie zorganizowania szkolenia z prośbą o przedstawienie oferty handlowej. W przypadku szkoleń indywidualnych zapytanie ofertowe przesyłano drogą e-mailową do kilku instytucji lub przeprowadzano rozeznanie rynku na podstawie ofert cenowych umieszczonych na stronach internetowych instytucji szkoleniowych. Wyboru najkorzystniejszej oferty dokonywano na podstawie ofert szkoleniowych złożonych przez zainteresowane podmioty.

(akta kontroli str. 360-361; 364; 1295-1340)

W 2019 r. ogłoszenie o naborze wniosków na szkolenia indywidualne podano do publicznej wiadomości w dniu 3 czerwca 2019 r., a w ogłoszeniu tym poinformowano, że wnioski o szkolenia indywidualne są „nadal” przyjmowane. Przed dniem 3 czerwca 2019 r. ogłoszenie w tym zakresie nie było publikowane.

Dyrektor PUP wyjaśniła, że ogłoszenie zostało podane do wiadomości ze względu na posiadanie przez Urząd jeszcze wolnych środków finansowych, przeznaczonych na tę formę wsparcia. Wcześniej takie ogłoszenie nie było publikowane, lecz osoby bezrobotne były informowane o możliwości składania wniosków dotyczących organizacji szkoleń.

(akta kontroli str. 428; 439; 1290-1291; 1293-1294)

Badanie dokumentacji czterech osób bezrobotnych z niepełnosprawnością uczestniczących w tej formie aktywizacji zawodowej wykazało, że osoby te ukończyły szkolenia, a następnie trzy z nich podjęły zatrudnienie. Na dzień 31 grudnia 2020 r. wszystkie trzy osoby nie były ujęte w rejestrze bezrobotnych. Jedna osoba, która nie podjęła pracy, nadal była zaewidencjonowana jako bezrobotna.

Badanie dokumentacji sześciu zamówień na organizację szkolenia w przedmiocie: [1] opiekun osób starszych; [2] prawo jazdy kategorii C, E/C oraz kwalifikacja wstępna przyspieszona, wykazało, że szkolenia obejmujące taką samą tematykę

³⁵ Zmieniony zarządzeniem Nr 4/2016 z dnia 4 lutego 2016 r., uchylony zarządzeniem Nr 7/2019 z dnia 8 lipca 2019 r.

traktowano jako zamówienia odrębne. Łączna wartość tych zamówień nie przekroczyła wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro.

(akta kontroli str. 778-781; 1126-1127; 1138-1140; 1147-1150; 1157-1160; 1340-1611)

2.2.2. W latach 2018-2020 wydatki na staże dla osób bezrobotnych zarejestrowanych w PUP wyniosły 1 653,9 tys. zł, w tym 119,8 tys. zł dla osób z niepełnosprawnością. W stażach uczestniczyło 380 osób bezrobotnych, w tym 20 z niepełnosprawnością. Staż ukończyło odpowiednio 299 i 17 osób. Zatrudnienie po stażu uzyskało 273 bezrobotnych, w tym 12 z niepełnosprawnością. Urząd nie posiadał informacji ile z tych osób pozostawało w zatrudnieniu według stanu na dzień 31 stycznia 2021 r. Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej osób bezrobotnych wynosił 90,4% w 2018 r., 94,1% w 2019 r. i 88,1% w 2020 r., natomiast wskaźnik efektywności kosztowej odpowiednio 5,5 tys. zł, 6,3 tys. zł i 7,5 tys. zł. Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej osób bezrobotnych z niepełnosprawnością wynosił 87,5% w 2018 r., 50,0% w 2019 r. i 100,0% w 2020 r., natomiast wskaźnik efektywności kosztowej odpowiednio 7,7 tys. zł, 14,7 tys. zł i 7,0 tys. zł.

Analiza dokumentacji trzech naborów na staż wykazała, że:

- aktywizacja realizowana była zgodnie z przepisami ustawy o promocji zatrudnienia oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych³⁶,
- w dwóch przypadkach pracodawca zaproponował kandydata na staż, natomiast w pozostałym wybrał jednego z czterech kandydatów zaproponowanych przez Urząd,
- wniosek o organizację stażu każdorazowo uzyskał pozytywną opinię,
- Urząd wydał osobom bezrobotnym skierowania do odbycia stażu,
- dwie z trzech osób skierowanych na staż uzyskały pozytywne opinie i zostały zatrudnione.

Badanie dokumentacji trzech osób z niepełnosprawnością, które odbyły staż na podstawie skierowań z Urzędu wykazało, że aktywizacja prowadzona była zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie odbywania stażu przez bezrobotnych. W dwóch przypadkach organizatorzy wywiązali się z obowiązku zatrudnienia stażysty na czas określony po ukończeniu stażu. Żadna z tych osób do dnia 31 grudnia 2020 r. nie powróciła do rejestru bezrobotnych. W jednym przypadku stażysta nie został zatrudniony z powodu niespełniania oczekiwań pracodawcy.

(akta kontroli str. 694-742; 749-754)

2.2.3. W latach 2018-2020 wydatki na prace interwencyjne dla osób bezrobotnych wyniosły 1 148,7 tys. zł, w tym 42,5 tys. zł dla osób z niepełnosprawnością. W pracach interwencyjnych uczestniczyło 306 osób bezrobotnych, w tym 10 bezrobotnych osób z niepełnosprawnością. Prace interwencyjne ukończyło odpowiednio 229 i pięć osób. Zatrudnienie po pracach interwencyjnych uzyskało 220 bezrobotnych, w tym pięć z niepełnosprawnością. Urząd nie posiadał informacji ile z tych osób pozostawało w zatrudnieniu według stanu na dzień 31 stycznia 2021 r. Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej osób bezrobotnych wynosił 90,11% w 2018 r., 100,0% w 2019 r. i 100,0% w 2020 r., natomiast wskaźnik efektywności kosztowej odpowiednio 5,3 tys. zł, 4,8 tys. zł i 5,4 tys. zł. Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej osób bezrobotnych z niepełnosprawnością wynosił

³⁶ Dz. U. Nr 142, poz. 1160.

100,0% w 2018 r. i 100,0% w 2019 r., natomiast wskaźnik efektywności kosztowej odpowiednio 5,9 tys. zł, 7,4 tys. zł.

Badanie naboru do udziału w pracach interwencyjnych u jednego pracodawcy wykazało, że:

- aktywizacja realizowana była zgodnie z przepisami ustawy o promocji zatrudnienia oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowej refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne³⁷,
- wniosek z dnia 28 marca 2019 r. o zorganizowanie i finansowanie prac interwencyjnych (L.dz. 4364/P/19) złożony na jedno stanowisko pracy (stróż miejsc prac budowlanych) został rozpatrzony pozytywnie w dniu 19 kwietnia 2019 r.,
- o rozpatrzeniu wniosku i podjętej decyzji wnioskodawca został poinformowany pismem z dnia 24 kwietnia 2019 r., tj. w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku,
- pracodawca zawarł umowę o pracę z osobą bezrobotną z niepełnosprawnością na czas określony od dnia 13 maja 2019 r. do 12 maja 2020 r. (na okres 12 m-cy),
- osoba z niepełnosprawnością, która rozpoczęła tę formę aktywizacji z dniem 13 maja 2020 r., w maju 2020 r. nadal pozostawała w zatrudnieniu u danego pracodawcy. W dniu 22 września 2020 r. ponownie została zarejestrowana w PUP w Bolesławcu.

(akta kontroli str. 618-642; 749-754)

2.2.4. W latach 2018-2020 osoby z niepełnosprawnością zarejestrowane jako bezrobotne lub poszukujące pracy nie kierowano do udziału w pracach publicznych. Dyrektor PUP wskazała, że klienci PUP nie wykazują zainteresowania robotami publicznymi i instrument ten ostatni raz był realizowany w 2010 roku.

(akta kontroli str. 332-334; 340-341; 743-754)

2.2.5. W latach 2018-2020 wydatki z tytułu przyznania jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej wyniosły 4 712,0 tys. zł, w tym 60,0 tys. zł dla osób z niepełnosprawnością. W tej formie aktywizacji uczestniczyły 243 osoby bezrobotne, w tym trzy z niepełnosprawnością.

Osoby z niepełnosprawnością pozostawały w zatrudnieniu według stanu na dzień 31 stycznia 2021 r. Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej osób bezrobotnych wynosił 90,11% w 2018 r., 100,0% w 2019 r. i 100,0% w 2020 r., natomiast wskaźnik efektywności kosztowej odpowiednio 5,3 tys. zł, 4,8 tys. zł i 5,4 tys. zł. Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej osób bezrobotnych z niepełnosprawnością wynosił 100,0% w 2018 r. i 100,0% w 2019 r., natomiast wskaźnik efektywności kosztowej odpowiednio 5,9 tys. zł i 7,4 tys. zł.

Jeden z czterech wniosków złożonych przez osobę z niepełnosprawnością został rozpatrzony negatywnie. Przyczyną była niewielka realność powodzenia planowanej działalności oraz ograniczone środki finansowe na tę formę wsparcia przy dużej liczbie wniosków złożonych przez osoby bezrobotne ogółem. Wnioski rozpatrzone pozytywnie wpłynęły w dniach: 21.02.2018 r. (jeden wniosek) i 31.05.2019 r. (dwa wnioski). Badanie dokumentacji wszystkich trzech osób z niepełnosprawnością, które w latach 2018-2020 otrzymały jednorazowe środki finansowe na rozpoczęcie działalności gospodarczej, wykazało, że forma aktywizacji realizowana była zgodnie z przepisami ustawy o promocji zatrudnienia oraz rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 lipca 2017 r. w sprawie dokonywania

³⁷ Dz. U. poz. 864. Dalej: rozporządzenie w sprawie prac interwencyjnych i robót publicznych.

z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej³⁸. W dwóch przypadkach PUP przeprowadził kontrolę wykorzystania przyznanych środków finansowych. Według stanu na dzień 31 stycznia 2021 r. aktywizowane osoby z niepełnosprawnością nadal prowadziły działalność gospodarczą, aczkolwiek w jednym przypadku działalność została zawieszona. Dwie z tych osób skorzystały ze wsparcia w formie niskooprocentowanej pożyczki dla mikroprzedsiębiorców, przyznanego w ramach Tarczy Antykryzysowej.

(akta kontroli str. 564-617; 643; 749-754)

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2018-2020 wydatki z tytułu refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska wyniosły 1 022,9 tys. zł, w tym 32,0 tys. zł dla osób z niepełnosprawnością. W tej formie aktywizacji uczestniczyły 64 osoby bezrobotne, w tym dwie z niepełnosprawnością. Zatrudnione zostały 38 osoby bezrobotne. Refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia przyznano na 64 stanowiska pracy. Na doposażenie stanowiska dla osób z niepełnosprawnością wpłynęły dwa wnioski, przy czym oba zostały rozpatrzone pozytywnie. Osoby z niepełnosprawnością pozostawały w zatrudnieniu według stanu na dzień 31 stycznia 2021 r. Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej tej formy aktywizacji zawodowej wyniósł 87,5% w 2018 r., 100,0% w 2019 r. i 92,31% w 2020 r., a wskaźnik efektywności kosztowej odpowiednio 16,3 tys. zł, 26,0 tys. zł i 40,2 tys. zł.

Refundację kosztów doposażenia/wyposażenia stanowisk pracy, na których zatrudnieni zostali skierowani z PUP bezrobotni z niepełnosprawnością otrzymało dwóch pracodawców (wnioski z 18.11.2019 r. i z 7.02.2020 r.). Nabór wniosków został wstrzymany 3.06.2019 r., po czym odbywał się od 12.06.2019 r. Analiza wniosków o dofinansowanie zatrudnienia osoby z niepełnosprawnością wykazała, że zachowany został tryb i zasady rozpatrywania tych wniosków, określone w rozporządzeniu w sprawie refundacji kosztów wyposażenia.

(akta kontroli str. 509-563; 749-754)

2.4. Efekty aktywizacji zawodowej osób z niepełnosprawnością i przestrzeganie zasad równego traktowania

Opis stanu faktycznego

2.4.1. W latach 2018-2020 PUP w Bolesławcu osiągnął następujące wskaźniki efektywności zatrudnieniowej podstawowych form aktywizacji zawodowej³⁹ (łącznie dla podstawowych form aktywizacji zawodowej):

- w 2018 r. efektywność zatrudnieniowa wyniosła 90,6%, a efektywność kosztowa 10,6 tys. zł (dla osób z niepełnosprawnością 90,9% i 8,0 tys. zł). Średnia krajowa efektywność zatrudnieniowa wyniosła 85,0%, a kosztowa 10,3 tys. zł;
- w 2019 r. efektywność zatrudnieniowa wyniosła 91,3%, a efektywność kosztowa 9,9 tys. zł (dla osób z niepełnosprawnością 64,3% i 14,7 tys. zł). Średnia krajowa efektywność zatrudnieniowa wyniosła 85,5%, a kosztowa 10,2 tys. zł;
- w 2020 r. efektywność zatrudnieniowa wyniosła 95,3%, a efektywność kosztowa 10,2 tys. zł (dla osób z niepełnosprawnością 100,0% i 23,3 tys. zł)⁴⁰.

(akta kontroli str. 749-754)

³⁸ Dz. U. poz. 1380, ze zm. Dalej: rozporządzenie w sprawie refundacji kosztów wyposażenia.

³⁹ Procentowy udział liczby osób, które w trakcie lub po zakończeniu udziału w podstawowych formach aktywizacji zawodowej zostały wykazane jako zatrudnione, w stosunku do liczby osób, które zakończyły udział w podstawowych formach aktywizacji zawodowej.

⁴⁰ Dane o średniej krajowej w 2020 r. nie zostały jeszcze opublikowane.

2.4.2. W okresie objętym kontrolą, udział osób bezrobotnych długotrwale z niepełnosprawnością, jak też osób zarejestrowanych w PUP w Bolesławcu po raz kolejny w ogólnej liczbie bezrobotnych z niepełnosprawnością był wyższy w porównaniu do udziału wszystkich osób bezrobotnych długotrwale, jak też zarejestrowanych po raz kolejny, do bezrobotnych ogółem.

Odsetek osób długotrwale bezrobotnych w porównaniu do wszystkich osób bezrobotnych kształtował się następująco:

- w 2018 r. wynosił 53,96% bezrobotnych osób z niepełnosprawnością ogółem i 35,38% wszystkich bezrobotnych ogółem,
- w 2019 r. wynosił 51,43% bezrobotnych osób z niepełnosprawnością ogółem i 34,34% wszystkich bezrobotnych ogółem,
- w 2020 r. wynosił 66,67% bezrobotnych osób z niepełnosprawnością ogółem i 37,88% wszystkich bezrobotnych ogółem.

Odsetek osób zarejestrowanych po raz kolejny jako bezrobotni w odniesieniu do wszystkich osób bezrobotnych kształtował się następująco:

- w 2018 r. wynosił 94,24% bezrobotnych osób z niepełnosprawnością ogółem i 83,86% wszystkich bezrobotnych ogółem,
- w 2019 r. wynosił 97,86% bezrobotnych osób z niepełnosprawnością ogółem i 85,15% wszystkich bezrobotnych ogółem,
- w 2020 r. wynosił 95,12% bezrobotnych osób z niepełnosprawnością ogółem i 82,97% wszystkich bezrobotnych ogółem.

(akta kontroli str. 743-745)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Na 29 przypadków objętych badaniem bezrobotnych osób z niepełnosprawnością, opracowane IPD nie zawierały w dziewięciu przypadkach działań możliwych do zastosowania przez Urząd w ramach pomocy określonej w ustawie o promocji zatrudnienia (art. 34a ust. 2 pkt 1); w sześciu przypadkach nie zawierały działań planowanych do samodzielnej realizacji przez bezrobotnego (art. 34a ust. 2 pkt 2); w 28 przypadkach nie zawierały planowanych terminów realizacji poszczególnych działań (art. 34a ust. 2 pkt 3); nie zawierały ich formy (jeden przypadek), ich planowanej liczby (sześć przypadków) lub terminów (jeden przypadek), kontaktów z doradcą klienta lub innym pracownikiem Urzędu (art. 34a ust. 2 pkt 4); nie zawierały terminu (siedem przypadków) lub warunków zakończenia (19 przypadków) realizacji IPD (art. 34a ust. 2 pkt 5).

Dyrektor PUP wyjaśniła, że część IPD nie zawierała działań możliwych do zastosowania, gdyż wskazywano tylko te działania, które można było weryfikować i wprowadzać w czyn na bieżąco. Brak wpisanych i zaplanowanych działań do samodzielnej realizacji był spowodowany np. stanem zdrowia oraz miejscem zamieszkania klienta. Termin realizacji IPD wynikał z ustalonego profilu pomocy. Na określenie terminów działań nie pozwalało m.in. częste przebywanie na zwolnieniach lekarskich.

W ocenie NIK brak wskazania podstawowych elementów IPD, może powodować słabszą motywację bezrobotnego do działania, a w konsekwencji sprzyjać braku ograniczania bezrobocia.

(akta kontroli str. 387-388; 396-397; 778-481; 800-876)

OCENA CZĄSTKOWA

W części z poddanych badaniu IPD opracowanych dla bezrobotnych osób z niepełnosprawnością, nie ujęto elementów, wymienionych w art. 34a ust. 2 pkt 1, 2, 3, 4 oraz 5 ustawy o promocji zatrudnienia. Realizowane przez Urząd działania w zakresie aktywizacji zawodowej bezrobotnych były podejmowane prawidłowo

i skutecznie przyczyniały się do podjęcia przez osoby z niepełnosprawnością trwałego zatrudnienia. Jednakże do dnia 31 grudnia 2020 r. żadną formą aktywizacji zawodowej nie objęto m.in. ośmiu osób z niepełnosprawnością ujętych w latach 2010-2016 w rejestrze osób bezrobotnych; czterech osób ujętych w rejestrze w 2017 r. oraz 16 osób ujętych w rejestrze w 2018 r. Działaniami aktywizacyjnymi obejmowano głównie osoby wskazane przez pracodawców. W kontrolowanym okresie, PUP osiągał wskaźniki efektywności zatrudnieniowej i kosztowej powyżej średniej krajowej.

IV. Wnioski

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

Wniosek

Rzetelne opracowywanie i prowadzenie IPD dla osób bezrobotnych, w tym z niepełnosprawnością z uwzględnieniem wszystkich elementów IPD przewidzianych w art. 34a ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia.

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 we Wrocławiu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Wrocław, dnia lipca 2021 r.

Kontroler
Renata Połatajko
Główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu
p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis

.....
podpis