



KPS-4101-03-00/2013
Nr ewid. 176/2013/P/13/111/KPS

Informacja o wynikach kontroli

AKTYWIZACJA ZAWODOWA I ŁAGODZENIE SKUTKÓW BEZROBOCIA OSÓB POWYŻEJ 50. ROKU ŻYCIA

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

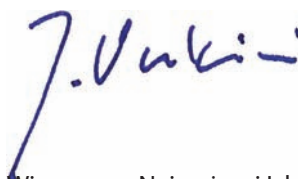
WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Departamentu Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny:
Jacek Szczerbiński



Zatwierdzam:
Jacek Uczkiewicz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli
dnia 03 stycznia 2014

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

WPROWADZENIE	6
1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	7
1.1. Temat i numer kontroli.....	7
1.2. Cel główny kontroli	7
1.3. Cele cząstkowe	7
1.4. Zakres podmiotowy kontroli	7
1.5. Zakres przedmiotowy kontroli.....	7
1.6. Okres objęty kontrolą.....	7
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	8
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	8
2.2. Synteza ustaleń kontroli.....	10
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	14
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	17
3.1. Charakterystyka obszaru objętego kontrolą	17
3.2. Istotne ustalenia kontroli.....	20
3.2.1. Realizacja zadań w zakresie aktywizacji zawodowej	20
3.2.1.1. Sytuacja osób powyżej 50. roku życia na rynku pracy	20
3.2.1.2. Oferty pracy wpływające do urzędów	27
3.2.1.3. Stan zatrudnienia w urzędach pracy	32
3.2.2. Skuteczność stosowanych instrumentów rynku pracy	33
3.2.2.1. Staże	35
3.2.2.2. Szkolenia	38
3.2.2.3. Przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej	40
3.2.2.4. Refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy	43
3.2.2.5. Prace interwencyjne i roboty publiczne	44
3.2.3. Finansowanie aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu	45
4. INFORMACJE DODATKOWE	50
4.1. Organizacja i metodyka kontroli	50
4.2. Wykonywanie zadań przyjętych w programach i dokumentach rządowych.....	50
4.3. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	51
5. ZAŁĄCZNIKI	53

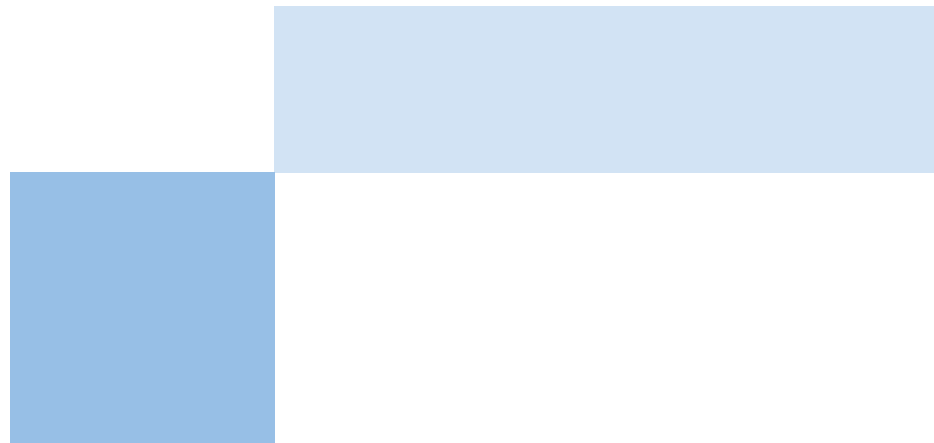
Wykaz stosowanych skrótów i pojęć

Ustawa o promocji zatrudnienia	Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2013 r., poz. 674 ze zm.).
MPiPS	Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej.
PUP	Powiatowy urząd pracy.
PO KL	Program Operacyjny Kapitał Ludzki.
EFS	Europejski Fundusz Społeczny.
50+	Bezrobotni w wieku powyżej 50. roku życia.
KPDZ	Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia.
Solidarność Pokoleń	Program Solidarność pokoleń, działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+.
Osoba bezrobotna	Osoba niezatrudniona i niewykonywająca innej pracy zarobkowej, zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub służbie albo innej pracy zarobkowej.
Osoba długotrwale bezrobotna	Osoba pozostająca bez pracy powyżej jednego roku.
Instrumenty rynku pracy	Staże, szkolenia, przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, prace interwencyjne, roboty publiczne.
Efektywność zatrudnieniowa	Wskaźnik ponownego zatrudnienia zdefiniowano jako stosunek liczby osób, które po zakończeniu udziału w określonej formie aktywizacji, uzyskały zatrudnienie w okresie do trzech miesięcy, tj. wyrejestrowały się z powiatowego urzędu pracy lub w tym okresie nie zarejestrowały się, w relacji do liczby osób, które w danym roku zakończyły udział w danej formie aktywizacji.
Efektywność kosztowa	Koszt ponownego zatrudnienia to iloraz kwoty poniesionych w danym roku wydatków na daną formę aktywizacji zawodowej oraz liczby osób, które po zakończeniu udziału w tej formie aktywizacji uzyskały zatrudnienie w okresie trzech miesięcy.
Otwarta oferta pracy	Dane pracodawcy podawane są do publicznej wiadomości.
Zamknięta oferta pracy	Urząd pracy wydaje osobie bezrobotnej skierowanie na rozmowę kwalifikacyjną (pracodawca nie wyraża zgody na podanie do publicznej wiadomości swoich danych).

Staż Służy nabywaniu przez bezrobotnego umiejętności praktycznych przez wykonywanie zadań w miejscu pracy bez nawiązania stosunku pracy z pracodawcą. Staże są zaliczane do okresów składkowych, przy nabywaniu świadczeń emerytalnych. Odbywający staż pozostaje w ewidencji urzędu pracy przez cały okres jego trwania.

Roboty publiczne Są organizowane przez gminy, organizacje pozarządowe statutowo zajmujące się problematyką: ochrony środowiska, kultury, oświaty, kultury fizycznej i turystyki, opieki zdrowotnej, bezrobocia oraz pomocy społecznej, a także spółki wodne i ich związki. Organizacja robót publicznych nie zakłada zobowiązania do przedstawienia dalszej oferty pracy.

Prace interwencyjne Pozwalają pracodawcy zmniejszyć koszty zatrudnienia – około 50% minimalnego wynagrodzenia i składek na ubezpieczenie społeczne refunduje urząd pracy. Organizacja prac interwencyjnych nie zakłada zobowiązania do przedstawienia dalszej oferty pracy.



Konstytucja RP stanowi, że władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia przez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych, a obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i niemający innych środków utrzymania, ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa¹.

W Polsce, podobnie jak i w innych krajach europejskich, wydłuża się czas tzw. przeciętnego trwania życia, przy niskim poziomie przyrostu naturalnego. Prognozy wskazują, że w 2035 r., w porównaniu z 2011 r., struktura wiekowa ludności znacząco się zmieni: udział osób w wieku przedprodukcyjnym w ogólnej liczbie ludności zmniejszy się z 19% do 15,7%, zaś w wieku produkcyjnym z 63,5% do 57,6%; wzrośnie natomiast udział osób w wieku poprodukcyjnym – z 17,5% do 26,7%. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej wskazuje w związku z tym na potrzebę zintensyfikowania działań zmierzających do wydłużenia okresu aktywności zawodowej². Tymczasem w grupie osób powyżej 50. roku życia odnotowuje się szybki wzrost bezrobocia oraz utrzymującą się niską aktywność zawodową, co wobec podniesienia wieku emerytalnego jest zjawiskiem niekorzystnym.

Działania aktywizujące zawodowo są finansowane głównie ze środków Funduszu Pracy. Dysponentem Funduszu jest minister właściwy ds. pracy. Środki Funduszu są przeznaczone na rozwój i tworzenie instrumentów rynku pracy, służących zwiększeniu szans bezrobotnych na znalezienie stałego zatrudnienia. Drugim w kolejności źródłem finansowania działań aktywizujących zawodowo są środki europejskie. W Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki przewidziano szereg form wsparcia, adresowanych do osób po 50. roku życia, które mają charakter aktywizacyjno-zawodowy, edukacyjny, profilaktyczno-zdrowotny i integracyjny. Nie ma natomiast w nim odrębnych, wydzielonych działań w całości skierowanych do osób w tej grupie wiekowej. Ich udział w poszczególnych działaniach zapewniony jest przez kryteria przyznające dodatkową premię punktową w ocenie merytorycznej projektu, pozwalającą na preferowanie form wsparcia kierowanych do tej grupy osób.

Bezrobocie, w tym osób powyżej 50. roku życia, jest poważnym problemem społecznym, który jest często podejmowany przez środki masowego przekazu. W doniesieniach medialnych wskazuje się na niewielkie korzyści uzyskiwane w związku z uczestnictwem bezrobotnych w programach pomocowych, zwłaszcza w programach adresowanych do osób z grupy 50+. Nie mogą oni uzyskać stałego zatrudnienia, a jeżeli praca jest oferowana, to na podstawie umowy cywilnoprawnej (w języku potocznym nazywanej „umową śmieciową”).

Kontrola aktywizacji zawodowej i łagodzenie skutków bezrobocia osób powyżej 50. roku życia, ujęta w Planie pracy NIK na 2013 r., została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli³ w ramach priorytetowego kierunku kontroli *Przeciwdziałanie społeczno-ekonomicznym skutkom zmian demograficznych zachodzących w Polsce*.

¹ Art 65 ust. 5 i art. 67 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

² *Osoby powyżej 50. roku życia na rynku pracy*. Opracowanie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

³ Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

1.1 Temat i numer kontroli

Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób powyżej 50. roku życia (P/13/111).

1.2 Cel główny kontroli

Dokonanie oceny skuteczności działań w zakresie aktywizacji zawodowej i łagodzenia skutków bezrobocia osób powyżej 50. roku życia.

1.3 Cele cząstkowe

- w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej: ocena realizacji zadań w zakresie aktywizacji zawodowej i łagodzenia skutków bezrobocia osób powyżej 50. roku życia;
- w powiatowych urzędach pracy: ocena realizacji wybranych form aktywizacji zawodowej osób z grupy 50+ oraz skuteczności stosowanych instrumentów rynku pracy.

1.4 Zakres podmiotowy kontroli

Kontrolę przeprowadzono w 25 podmiotach: Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej i 24 powiatowych urzędach pracy⁴. Badania kontrolne w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej przeprowadzono pod względem: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności⁵, natomiast w powiatowych urzędach pracy pod względem: legalności, gospodarności i rzetelności⁶.

1.5 Zakres przedmiotowy kontroli

Kontrolą w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej objęto: stosowane metody pomiaru efektów w odniesieniu do działań aktywizujących bezrobotnych z grupy 50+ na rynku pracy; planowanie wydatków Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, stosowanie algorytmu podziału środków oraz sposób wykorzystania dodatkowych środków Funduszu w 2012 r.; ustalanie potrzeb w zakresie aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu; wpływ ministra właściwego ds. pracy na regionalne polityki rynku pracy; realizację wybranych zadań i programów, w tym *Krajowych Planów Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2009–2014* oraz Programu *Solidarność pokoleń* i programów specjalnych, a także rezultaty osiągnięte w stosowaniu ustawowych form aktywizacji wobec bezrobotnych osób powyżej 50. roku życia. W powiatowych urzędach pracy badania koncentrowały się głównie na realizacji wybranych form aktywizacji zawodowej oraz skuteczność stosowanych instrumentów rynku pracy: staży, szkoleń, przyznawania jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy, pracach interwencyjnych i robotach publicznych.

1.6 Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto lata 2010–2012⁷.

⁴ Wykaz skontrolowanych jednostek zawiera zał. nr 2.

⁵ Art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o NIK.

⁶ Jak wyżej – art. 2 ust. 2 oraz art. 5 ust. 2.

⁷ W zakresie efektywności wybranych form aktywizacji zawodowej kontrolą objęto także rok 2013, do czasu ich zakończenia. Kontrolę przeprowadzono w okresie od 25 marca do 27 września 2013 r.

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że podejmowane przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej oraz urzędy pracy działania aktywizujące zawodowo osoby bezrobotne z grupy 50+, które powinny zwiększyć szansę uzyskania przez te osoby stałego zatrudnienia, nie przynoszą oczekiwanych rezultatów. W latach 2010–2012, mimo stosowania narzędzi aktywizujących, liczba zarejestrowanych osób bezrobotnych w tej grupie wzrosła o 15,4%, podczas gdy liczba pozostałych zarejestrowanych bezrobotnych o 7,6%.

Ustalenia kontroli w powiatowych urzędach pracy wskazują, że rezultaty działań aktywizujących były przeważnie krótkotrwałe, nie zapewniały bezrobotnym stałej pracy w dłuższym okresie, jedynie nielicznym udało się uzyskać trwałe zatrudnienie. Pozostali, o ile znaleźli pracę, byli zazwyczaj zatrudniani na podstawie krótkoterminowych umów cywilnoprawnych⁸. Po ich rozwiązaniu, w zdecydowanej większości, ponownie rejestrowali się jako bezrobotni i byli obejmowani kolejnymi działaniami aktywizującymi. Mimo, iż działania aktywizujące powinny w sposób mierzalny zwiększać prawdopodobieństwo znalezienia przez bezrobotnych trwałego zatrudnienia, osoby z grupy 50+ uczestniczyły zazwyczaj w nisko kosztowych formach aktywizacji, co obniżało ich szansę na znalezienie stałego zatrudnienia. Osoby z tej grupy stanowiły w 2010 r. 21,6%, a w 2012 r. już 22,8% zarejestrowanych bezrobotnych, tymczasem na ich aktywizację przeznaczono w kolejnych latach objętych kontrolą jedynie od 7,5% do 9,7% środków.

Powiatowe urzędy pracy wykonywały zadania aktywizujące w warunkach nadwyżki popytu nad podażą miejsc pracy, zaś skuteczność stosowanych instrumentów mających zwiększyć aktywność osób bezrobotnych z grupy wiekowej 50+ do poszukiwania pracy na otwartym rynku pracy obniżały następujące uwarunkowania:

- Zdecydowana większość ofert pracy niesubsydiowanej, zgłoszonych do objętych kontrolą urzędów pracy, dotyczyła zatrudnienia za minimalne wynagrodzenie i na podstawie krótkookresowych umów lub powiązanego z koniecznością założenia własnej firmy. Bezrobotni poszukiwali natomiast stałej pracy w ramach stosunku pracy, umożliwiającej dłuższą perspektywę zatrudnienia i związaną z tym stabilizację.
- Dla większości potencjalnych pracodawców złożenie ofert pracy wiązało się z pozyskaniem subsydiowanych pracowników lub wsparcia finansowego. Powtarzające się oferty tych samych przedsiębiorców mogą wskazywać na niestabilność oferowanych miejsc pracy. Z kolei dla ofert pracy niesubsydiowanej widoczna była tendencja do traktowania ich jako tzw. ofert otwartych. Pracodawcy nie oczekiwali pomocy w rekrutacji, ale podania przez urząd pracy oferty do publicznej wiadomości. Po wyszukaniu przez urząd odpowiedniego kandydata spośród osób rzeczywiście poszukujących pracy, pracodawcy – pod różnymi pretekstami – takie oferty wycofywali. Może to wskazywać na wykorzystywanie publicznego pośrednictwa pracy w werbowaniu osób bezrobotnych do pracy „na czarno”.
- Według szacunków dyrektorów powiatowych urzędów pracy, prawie 50% bezrobotnych nie było faktycznie zainteresowanych zatrudnieniem. Rejestracja oraz uzyskanie statusu osoby bezrobotnej, angażujące pracowników powiatowych urzędów pracy do poszukiwania dla tych osób zatrudnienia i wykonywania w związku z tym wielu czasochłonnych czynności, były jedynie potrzebne do uzyskania świadczeń z pomocy społecznej, zwolnień z opłat oraz ubezpieczenia zdrowotnego.

⁸ Zwanych w języku potocznym „umowami śmieciowymi”.

- Utrudnieniem w znalezieniu stałej pracy były kwalifikacje osób z grupy 50+. Poza dużym odsetkiem długotrwale bezrobotnych, grupę tę charakteryzuje relatywnie niski poziom wykształcenia, a także krótki, mimo osiągniętego wieku, staż pracy lub jego brak.

Skuteczność głównych, ustawowych form działań aktywizujących była zróżnicowana, lecz szczególnie niska była dla staży. Zatrudnienie, zazwyczaj na podstawie krótkoterminowych umów, znalazło 45% osób uczestniczących w tej formie aktywizacji, z których większość (75%) po upływie terminu, na który zostały one zawarte, zarejestrowała się ponownie w urzędach pracy jako bezrobotni. Podobna sytuacja miała miejsce dla kolejnej, często stosowanej formy aktywizacji, jaką są szkolenia – związek późniejszego zatrudnienia z jego tematyką można było wskazać jedynie dla 40 osób, które nie rozpoczęły własnej działalności gospodarczej.

Mało skuteczna była też forma aktywizacji, polegająca na przyznaniu osobie bezrobotnej środków na podjęcie działalności gospodarczej. Generalne nieosiągnięcie przez beneficjentów założonych wyników w działalności gospodarczej świadczyć może o tym, że i ta forma aktywizacji jest traktowana przez beneficjentów jako substytut świadczeń pomocy społecznej. Wprawdzie nadal funkcjonowało 45% firm założonych przez osoby z grupy 50+, jednak tylko nieliczne osiągały dochody i zyski w wielkościach zbliżonych do zadeklarowanych przez nich we wnioskach o przyznanie środków. Ponadto tylko w przypadku jednego beneficjenta stwierdzono, że urząd zweryfikował fakt prowadzenia takiej działalności. Relatywnie skuteczniejszą formą aktywizacji była natomiast refundacja pracodawcy kosztów wyposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego. Osoby bezrobotne były zatrudniane na tych stanowiskach przez wymagany okres 24 miesiące, a 40% z nich po upływie tego okresu. Równolegle widoczna była jednak tendencja do zwalniania przez pracodawców takich osób po upływie wskazanego okresu i składania wniosków o przyznanie kolejnych refundacji.

Powyższe ustalenia kontroli nie potwierdzają opinii Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, że uczestnictwo w aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu charakteryzuje się wysoką, wciąż rosnącą skutecznością wykorzystania na ten cel środków Funduszu Pracy. Świadczyć ma o tym m.in. efektywność zatrudnieniowa⁹, która w latach 2010–2012 kształtowała się odpowiednio na poziomie 54%, 56% i 61%. Rezultat ten wynika z przyjętej w Ministerstwie i urzędach pracy metodologii pomiaru efektywności działań aktywizujących, nie tylko dla osób z grupy 50+, ale wszystkich bezrobotnych poszukujących pracy, zgodnie z którą działania uznaje się za efektywne, gdy aktywizowana osoba podejmie jakiegokolwiek zatrudnienie w okresie do trzech miesięcy po zakończeniu aktywizacji¹⁰, bez względu na rodzaj umowy i faktyczny okres zatrudnienia. Metodologia ta nie uwzględnia jednak okresu trwania zatrudnienia, po zakończeniu danej formy aktywizacji wspieranej środkami Funduszu Pracy. Została przyjęta w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia, przed wejściem Polski do Unii Europejskiej¹¹ i nie dostosowano jej do obecnych realiów

⁹ Efektywność zatrudnieniowa – pojęcie zdefiniowano w *Słowniczku terminów i skrótów*.

¹⁰ Dotyczy staży i szkoleń. Nie dotyczy natomiast prac interwencyjnych i robót publicznych, których okres wykonywania jest określony. W odniesieniu do środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz refundowania kosztów wyposażenia (doposażenia) stanowiska pracy, założeniem jest prowadzenie zarejestrowanej działalności gospodarczej przez 12 miesięcy i zatrudnianie osoby bezrobotnej na tym stanowisku przez czas nie krótszy niż 24 miesiące.

¹¹ *Analiza efektywności programów rynku pracy – poradnik*. Opracowanie Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Krajowego Urzędu Pracy i Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Poznaniu, 1995 r.

funkcjonowania rynku pracy. Zdaniem NIK, prowadzi to do uzyskiwania nieprawidłowego obrazu działań aktywizujących, ponieważ jedynie nieliczni bezrobotni, którzy z nich korzystają, trwale wychodzą z bezrobocia. Wskaźniki te nie mogą być więc główną przesłanką dla kierowania środków do tych powiatów, dla których osiągają one najwyższą wartość. Na ich podstawie nie można bowiem uzyskać miarodajnej informacji o efektywności wydatkowania środków publicznych i rezultatach podejmowanych działań, ponieważ zbierane przez Ministerstwo informacje nie pozwalają na dokonanie pełnej oceny funkcjonowania systemu aktywizacji bezrobotnych, z punktu widzenia jego skuteczności, efektywności, a także potrzeb i oczekiwań osób pozostających bez pracy.

Przykładem braku tej wiedzy jest sposób rozdysponowania w 2012 r. dodatkowych środków z Funduszu Pracy na aktywizację osób bezrobotnych. Część tych środków, w kwocie 200 mln zł, przekazano najefektywniejszym – w ocenie Ministerstwa – urzędów pracy na aktywizację osób z grupy 50+. Podziału środków dokonano wprawdzie prawidłowo pod względem formalnym, jednak wskutek niewystarczającego rozpoznania potrzeb osób z tej grupy na lokalnych rynkach pracy, zostały one wykorzystane zaledwie w 31% i to w sytuacji mniejszej w 2012 r. dostępności do usług i instrumentów rynku pracy.

NIK przy tej okazji wskazuje na dotychczasowy brak efektów w realizacji wniosku pokontrolnego z 2012 r.¹², wskazującego na potrzebę monitorowania, w okresie dłuższym niż jeden rok, efektywności aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie natomiast ocenia działalność Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej w zakresie wykonywania zadań przyjętych w *Krajowym Planie Działania na rzecz Zatrudnienia* i programie *Solidarność Pokoleń* oraz formalną prawidłowość rozdysponowania środków na realizowane przez urzędy pracy przedsięwzięcia z zakresu aktywizacji zawodowej i łagodzenia skutków bezrobocia osób z grupy 50+.

2.2 Synteza ustaleń kontroli

1. W latach 2010–2012 systematycznie wzrastała liczba bezrobotnych powyżej 50. roku życia, a dynamika tego wzrostu była wyższa, niż dla innych grup będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy wzrosła ogółem z 1.954,7 tys. w 2010 r. do 2.136,8 tys. w 2012 r. (o 9,3%), w tym w grupie 50+ – z 421,6 tys. do 486,4 tys. (o 15,4%). Osoby z grupy 50+ stanowiły odpowiednio w tych latach 21,6% i 22,8% ogólnej liczby bezrobotnych. Stopa bezrobocia wzrosła w tym czasie z 12,3% do 13,4%. Aktywnymi programami przeciwdziałania bezrobociu objęto w 2010 r. 804,6 tys. bezrobotnych, a w 2012 r. już tylko 440,8 tys. W rezultacie liczba osób wyłączonych z ewidencji bezrobotnych z tytułu podjęcia pracy subsydiowanej¹³ zmniejszyła się z 256,3 tys. w 2010 r. do 139,2 tys. w 2012 r. Dla szkoleń dane te wynosiły odpowiednio w tych latach: 181,2 tys. i 79,6 tys., a dla staży: 298,3 tys. i 174,7 tys. (str. 20-22).

¹² Wniosek ten NIK przedstawiła Ministrowi Pracy i Polityki Społecznej, po przeprowadzonej w 2012 r. kontroli wykonania w 2011 r. budżetu państwa w części 31 – Praca oraz planu finansowego Funduszu Pracy.

¹³ Prace interwencyjne, roboty publiczne, podjęcie działalności gospodarczej, refundacja kosztów zatrudnienia bezrobotnego.

2. W 2010 r. na aktywne formy wydatkowano ze środków Funduszu Pracy 6.747,9 mln zł, w tym 509,5 mln zł (7,5%) na aktywizację osób z grupy 50+¹⁴. W kolejnych latach wydatki na ten cel uległy obniżeniu. W 2011 r. wielkości te wynosiły odpowiednio: 3.327,6 mln zł i 272,9 mln zł (8,2%), a w 2012 r. – 3.889,7 mln zł i 377,7 mln zł (9,7%). Środki na aktywne przeciwdziałanie bezrobociu osób z tej grupy były procentowo niższe, w relacji do udziału tej grupy w strukturze ogółu bezrobotnych. Oznacza to, że osoby powyżej 50. roku życia uczestniczyły zazwyczaj w nisko kosztowych formach aktywizacji, co obniżało ich szansę znalezienia stałego zatrudnienia. W latach 2010–2012 w objętych kontrolą urzędach pracy odsetek beneficjentów objętych tymi formami aktywizacji wynosił dla: robót publicznych – 24%, staży – 20%, szkoleń – 14% i prac społecznie użytecznych – 16% (str. 33-39, 45).

3. Spadkowi wydatków na aktywne formy, mimo rosnącego bezrobocia, towarzyszył wysoki (o 3,3 mld zł, tj. o 84%) wzrost stanu środków Funduszu Pracy, które w sposób legalny¹⁵, w coraz większym stopniu przekazywane były Ministrowi Finansów w zarządzanie terminowe. Stan Funduszu w dniu 31 grudnia 2010 r. wynosił prawie 4 mld zł, w tym na lokacie terminowej 2,3 mld zł; na koniec 2012 r. wielkości te kształtowały się odpowiednio na poziomie 7,3 mld zł i 6 mld zł. Tym samym środki Funduszu Pracy, pochodzące ze składek pracodawców, były w znaczącej ich części wykorzystywane do doraźnego zmniejszania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa (str. 46).

4. W latach 2010–2012 Minister Pracy i Polityki Społecznej przedłożył Ministrowi Finansów sześć wniosków o zwiększenie środków z Funduszu Pracy na promocję zatrudnienia, łagodzenie skutków bezrobocia i aktywizację zawodową. Z tych wniosków Minister Finansów uwzględnił jeden, przyznając w 2012 r. 500 mln zł, w tym 200 mln zł na finansowanie programów wsparcia dla bezrobotnych z grupy 50+. Faktyczne wykorzystanie dodatkowych środków odbiegało jednak od struktury poszczególnych form aktywizacji, ustalonej w decyzji Ministra Finansów przyznającej dodatkowe środki. Niska była też skuteczność mechanizmów rozpoznawania potrzeb w zakresie aktywizacji grup znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Mimo iż dodatkowe środki skierowano do tych urzędów pracy, które w ocenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej wykazywały się najwyższą efektywnością, wykorzystano z nich zaledwie 62,9 mln zł (31%) (str. 46-47).

5. Efektywność zatrudnieniowa w kolejnych latach okresu 2010–2012 wynosiła 54%, 56% i 61%, natomiast kosztowa¹⁶ (w przeliczeniu na zatrudnionego bezrobotnego) 12,9 tys. zł, 9 tys. zł i 10,7 tys. zł. Według opinii Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, najwyższą efektywnością charakteryzowała się aktywizacja w formie przyznania środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz refundacja pracodawcom kosztów doposażenia stanowisk pracy; najniższą szkolenia i prace społecznie użyteczne. Aktywizowani bezrobotni z grupy 50+, mimo wskazanych wyżej, wysokich wskaźników efektywności, nie mieli jednak większych szans na trwałe wyjście z bezrobocia. W przyjętych wskaźnikach efektywności nie uwzględniono istotnego elementu, tj. trwałości zatrudnienia. Za stan pożądany uważane było zawarcie przez bezrobotnego nawet krótkoterminowej umowy o pracę lub cywilnoprawnej (o dzieło lub zlecenia), często na okres kilku tygodni lub krócej, która nie zapewnia uprawnień socjalnych, czyniąc wysoce prawdopodobnym uzyskanie przez osobę z taką umową ponownie statusu osoby bezrobotnej. Ujawniona podczas kontroli powiatowych urzędów pracy skala tego zjawiska (nawet do 100%), uzasadnia konkluzję

¹⁴ Środki Funduszu Pracy były przekazywane na realizowane przez powiatowe urzędy pracy przedsięwzięcia aktywizujące według zasad określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie (Dz. U. Nr 123, poz. 1019 ze zm.).

¹⁵ Ustawa budżetowa z dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 273).

¹⁶ Efektywność kosztowa – pojęcie zdefiniowano w *Słowniczku terminów i skrótów*.

o zbyt liberalnych uregulowaniach prawnych w tej sferze. Po zakończeniu udziału w objętej badaniem formie aktywizacji, bezrobotni w zdecydowanej większości ponownie rejestrowali się w urzędach pracy, a znaczna część z osób ponownie zarejestrowanych w dalszym ciągu korzystała z innych form aktywizacji (str. 34-35).

6. Badania skuteczności ustawowej formy aktywizacji, jaką są staże wykazały, że spośród 744 stażystów z grupy 50+, których akta poddano analizie, zatrudnienie po zakończeniu staży znalazły 334 osoby (45%). Umowy z pracodawcami były zazwyczaj krótkoterminowe: z 17 osobami (5%) zawarto je na czas nieokreślony, a z 317 (95%) na czas określony. Po upływie czasu, na który umowy zostały zawarte, 251 osób (75%) zarejestrowało się ponownie w urzędach pracy jako bezrobotni. Na zorganizowanie staży skontrolowane urzędy pracy wydatkowały 27 mln zł (str. 35-38).

7. Identyczne badania dla szkoleń wykazały, że po ich ukończeniu, z grupy 691 osób bezrobotnych w wieku 50+, których sprawy objęto analizą, zatrudnienie uzyskało 391 (57%). Umowy o pracę na czas nieokreślony zawarto z 7 osobami (2%), a na czas określony z 233 osobami (60%). Po ukończeniu szkolenia z rejestru wyłączono 151 osób (38%), którym przyznano środki na podjęcie działalności gospodarczej. Związek późniejszego zatrudnienia z tematyką szkolenia można wskazać jedynie dla 40 osób, które nie rozpoczęły własnej działalności gospodarczej. Na szkolenia dla 3,6 tys. bezrobotnych w wieku 50+ objęte kontrolą urzędy wydatkowały ponad 6,7 mln zł (str. 38-39).

8. W odniesieniu do osób z grupy 50+, którym przyznano środki na podjęcie działalności gospodarczej stwierdzono, że nadal funkcjonowało około 45% firm, które utworzyli oni w latach 2010–2011. Jednak tylko nieliczne – jak wynika z danych uzyskanych przez NIK we właściwych urzędach skarbowych – osiągały dochody i zyski w wielkościach zbliżonych do deklarowanych przez beneficjentów we wnioskach. Dodać należy, że umowy o finansowanie planowanych przedsięwzięć nie zobowiązywały beneficjentów do wniesienia deklarowanych środków własnych, a także uzyskania deklarowanej wysokości przychodów z planowanej działalności (tylko w jednym urzędzie wprowadzano do umów takie warunki). Oznacza to, że nadzór urzędów pracy nad realizacją projektów sprowadzał się w istocie do formalnego rozliczenia dotacji. Objęte kontrolą powiatowe urzędy pracy przyznały jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej prawie 1,2 tys. osób w wieku 50+, a wydatki z tego tytułu wyniosły 22,2 mln zł (str. 40-42).

9. Badania skuteczności formy aktywizacji, polegającej na refundacji pracodawcy kosztów wyposażenia (doposażenia) stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego¹⁷ wykazały, że zatrudniali oni skierowane osoby przez wskazany w umowie okres 24 miesięcy. Dane o kalkulacji wydatków dla poszczególnych stanowisk pracy i źródeł ich finansowania, a także deklaracje pracodawców dotyczące wysokości wynagrodzenia, złożone na etapie ubiegania się o przyznanie środków z Funduszu Pracy, nie były jednak uwzględniane w umowach, co w urzędach pracy wyjaśniano głównie brakiem podstaw prawnych do takiego działania. Bezrobotni zatrudnieni na utworzonych (doposażonych) miejscach pracy po upływie 24 miesięcy byli w 40% przypadków zatrudnieni nadal, jednak sytuacja dla poszczególnych urzędów była zróżnicowana. Generalnie, pracodawcy, którzy korzystali z refundacji, zwalniali zatrudnionych pracowników po upływie dwuletniego okresu i ubiegają się o przyznanie kolejnych refundacji. Objęte kontrolą powiatowe urzędy pracy, stosując tę formę aktywizacji, zorganizowały w latach 2010–2012 pracę dla prawie 1,4 tys. osób w wieku 50+, a wydatki z Funduszu Pracy z tego tytułu wyniosły ponad 21,4 mln zł (str. 43-44).

¹⁷ Korzystne dla osoby bezrobotnej ze względu na: zatrudnienie w ramach umowy o pracę na okres nie krótszy niż 24 miesiące, na pełnym etacie, z wynagrodzeniem co najmniej minimalnym. Pracodawca nie może wypowiedzieć umowy z przyczyn dotyczących zakładu pracy. Osobie zatrudnionej przysługują uprawnienia pracownicze, a pracodawca ponosi konsekwencje finansowe w wypadku niewywiązania się z warunków umowy. Czas zatrudnienia wlicza się również do okresu potrzebnego do otrzymania w przyszłości świadczeń emerytalnych lub rentowych.

10. Pracodawcy zgłosili w 2011 r. do urzędów pracy 743,1 tys. wolnych miejsc pracy, tj. o 278,2 tys. mniej niż w 2010 r. (spadek o 27,2%). W 2012 r. zgłosili 787 tys. miejsc, czyli o 43,9 tys. więcej niż w 2011 r. (wzrost o 5,9%). Zdecydowana większość z nich (90%) oferowała zatrudnienie za minimalne wynagrodzenie w ramach krótkookresowych umów lub zatrudnienie powiązane z koniecznością założenia własnej firmy. Z danych pozostających w dyspozycji urzędów pracy wynikało natomiast, że większość bezrobotnych poszukiwała natomiast zatrudnienia w ramach stosunku pracy. Z ustaleń kontroli wynika, że dla większości pracodawców zasadniczą motywacją złożenia oferty może być pozyskanie subsydiowanych zasobów pracy, albo wsparcia finansowego. Zdaniem dyrektorów powiatowych urzędów pracy, powtarzające się oferty tych samych przedsiębiorców świadczą o niestabilności oferowanych stanowisk. Może to oznaczać, że pracodawca, który wcześniej korzystał ze środków Funduszu Pracy (np. na refundację utworzenia stanowiska pracy), tworzy to miejsce wyłącznie na wymagany prawem okres, po jego upływie zwalnia zatrudnioną osobę bezrobotną, a następnie ubiega się o kolejne wsparcie ze środków publicznych (*str. 29-30*).

11. Część ofert pracy niesubsydiowanej stanowią tzw. oferty otwarte. Pracodawcy zgłaszający takie oferty nie chcą pomocy w rekrutacji; oczekują jedynie, aby ofertę podana do publicznej wiadomości na stronach internetowych urzędu pracy, a zainteresowane osoby bezrobotne zgłoszą się bezpośrednio do pracodawcy. Ustalono podczas kontroli fakty, iż po wyszukaniu odpowiedniego pracownika, pracodawcy wycofują takie oferty, wskazując, że urzędy pracy mogą być wykorzystywane do werbowania pracowników do pracy „na czarno” (*str. 30-31*).

12. Dla osób z grupy 50+ utrudnieniem w podjęciu stałej pracy są ich kwalifikacje. Grupę tę charakteryzuje przeciętnie niski poziom wykształcenia (dla około 70% bezrobotnych – zasadnicze zawodowe, podstawowe lub niżej), a także krótki, mimo osiągniętego wieku, staż pracy lub jego brak. Według opinii dyrektorów powiatowych urzędów pracy, pracodawcy zazwyczaj nie są zainteresowani zatrudnieniem osób z tej grupy. Podczas zgłaszania oferty sugerują („nieoficjalnie”) brak zainteresowania zatrudnieniem osób z tej grupy, a gdy taka osoba zostanie skierowana, wynajdują różne preteksty uzasadniające niezatrudnienie. Sytuacja ta ma miejsce nawet dla subsydiowanych ofert pracy. Stąd bezrobotni powyżej 50. roku życia, mając na otwartym rynku pracy niewielkie szanse na znalezienie zatrudnienia, uczestniczy w aktywnych formach, z uwagi na przysługujące stypendium lub inne finansowe świadczenia z tym związane. Stypendium przysługuje przy realizacji szkolenia i stażu¹⁸, natomiast inne świadczenia z tytułu: refundacji poniesionych kosztów w związku z zatrudnieniem osób bezrobotnych, uzyskania środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz refundacji kosztów doposażenia stanowiska pracy zatrudnionego bezrobotnego w przypadku prac interwencyjnych¹⁹, robót publicznych²⁰, prac społecznie użytecznych²¹, podjęcia działalności gospodarczej²² oraz refundacji kosztów doposażenia stanowiska pracy²³ (*str. 31-32*).

13. We wszystkich objętych kontrolą powiatowych urzędach pracy wskazywano na zjawisko rejestrowania się osób niezainteresowanych podjęciem zatrudnienia. Status osoby bezrobotnej jest przydatny m.in. do uzyskania świadczeń pomocy społecznej (zasiłki celowe, dożywianie

¹⁸ Wysokość stypendium z tytułu odbywania stażu wynosi od 1 czerwca 2013 r. 988,40 zł (120% zasiłku dla bezrobotnego).

¹⁹ Art. 51, 56 i 59 ustawy o promocji zatrudnienia. Zasiłek dla osoby bezrobotnej wynosi od 1 czerwca 2013 r. 823,60 zł.

²⁰ Jak wyżej – art. 57. W 2013 r. refundacja wynosi 1,3 tys. zł.

²¹ Świadczenie z tytułu wykonywania prac społecznie użytecznych od dnia 1 czerwca 2013 r. wynosi 8 zł za godzinę – refundacja wynosi 60% świadczenia.

²² Wysokość jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej wynosi w 2013 r. 17 tys. zł.

²³ Wysokość refundacji kosztów doposażenia dla jednego stanowiska wynosi w 2013 r. 19 tys. zł.

dzieci), dofinansowania opłat za mieszkanie, uzyskania dla dzieci stypendium w szkole i na uczelni, zwolnienia z opłat sądowych i opłat abonamentu radiowo-telewizyjnego, a także korzyści w postaci opłacania niższej składki na dobrowolne ubezpieczenie zdrowotne (obecnie 58,20 zł zamiast 336 zł). Dla bezrobotnych z grupy 50+ należy dodatkowo uwzględnić nabycie prawa do świadczenia przedemerytalnego²⁴. Uzyskanie wskazanych korzyści jest – według dyrektorów powiatowych urzędów pracy – główną motywacją rejestracji i uzyskania statusu osoby bezrobotnej dla około 50% tych osób. W objętych kontrolą urzędach pracy nie wypracowano jednak efektywnych mechanizmów przeciwdziałania temu zjawisku. Są one bowiem ustawowo zobowiązane do wykonywania czynności również w stosunku do osoby faktycznie niezainteresowanej aktywizacją zawodową (rejestrowania i wyrejestrowywania, wydawania zaświadczeń, wzywania na potwierdzenie gotowości itd.). Niezależnie od powodów rejestracji, czyli nawet w sytuacji braku zainteresowania podjęciem zatrudnienia, urząd pracy ma obowiązek przedstawienia takiej osobie, w okresie do sześciu miesięcy od dnia rejestracji, propozycji zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, szkolenia, stażu, odbycia przygotowania zawodowego dorosłych lub zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych (robót publicznych)²⁵ (str. 23-25, 28).

14. Na pracodawcy nie ciąży prawny obowiązek zatrudnienia bezrobotnego po zakończeniu stażu, prac interwencyjnych, czy też indywidualnych szkoleń, nawet w sytuacji złożenia przez niego takiej deklaracji w ofercie pracy. Pozycja urzędu pracy w takiej sytuacji jest słaba, niepoparta umocowaniami prawnymi pozwalającymi skutecznie egzekwować zatrudnienie po zakończonej formie wsparcia. W 18 skontrolowanych urzędach stwierdzono zjawisko niewywiązywania się przez pracodawców z deklaracji zatrudnienia bezrobotnych, po zakończeniu ich udziału w aktywnych formach. W obecnym stanie prawnym brak jest również mechanizmów umożliwiających skuteczną weryfikację faktu prowadzenia działalności gospodarczej przez osobę korzystającą z jednorazowych środków na rozpoczęcie tej działalności. W objętych kontrolą urzędach wystarczał tylko formalny wpis przedsiębiorcy do właściwych rejestrów (ewidencji)²⁶, bez faktycznego prowadzenia działalności (osiągania przychodów). Zauważyć w związku z tym należy, że ustawowa definicja działalności gospodarczej²⁷ do jej podstawowych elementów zalicza zarobkowy charakter działalności. Tylko w jednym przypadku stwierdzono, że urząd pracy zweryfikował fakt prowadzenia tej działalności. Z ustaleń kontroli wynika też, że około 90% beneficjentów tej formy aktywizacji nie uzyskiwało ani deklarowanych przychodów, ani zysków lub uzyskiwało je na poziomie znacząco niższym, niż określona w kalkulacji kosztów związanych z podjęciem działalności gospodarczej, na podstawie której uzyskały one dofinansowanie (str. 41-42).

2.3 Uwagi końcowe i wnioski

Realizowane przez powiatowe urzędy pracy zadania w zakresie aktywizacji zawodowej i łagodzenia skutków bezrobocia osób powyżej 50. roku życia, zdeterminowane szczegółowymi rozwiązaniami prawnymi, nie tworzą warunków do **trwałego** wyjścia z bezrobocia, mimo zaangażowania w ten proces znaczących środków publicznych. Osoby z grupy 50+ rzadko otrzymują propozycję stałej pracy. Ze względu na wydłużenie wieku emerytalnego, osób z tej grupy wiekowej będzie natomiast

²⁴ Podstawa prawna: ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 170).

²⁵ Art. 50 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia.

²⁶ Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej, ewidencja podatkowa oraz rejestracja w ZUS.

²⁷ Art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.).

przybywać. Utrzymywanie ich w stanie quasi-aktywności przy pomocy środków publicznych, nie tworzy warunków do faktycznej poprawy sytuacji – częstszego niż obecnie uzyskania przez te osoby ofert stałej pracy. Jednak w tej dziedzinie nie osiągnie się wymiernych rezultatów, bez współdziałania pracodawców.

Trudności w przeciwdziałaniu wzrostowi bezrobocia w grupie 50+ NIK upatruje również w niewystarczających działaniach urzędów pracy na rzecz uzyskiwania trwałych efektów zatrudnienia. Mają one obecnie do zaoferowania bezrobotnym osobom powyżej 50. roku życia najmniej atrakcyjne oferty, w zdecydowanej większości na poziomie płacy minimalnej. W konsekwencji faktycznymi beneficjentami systemu stają się pracodawcy prywatni oraz częściowo publiczni (głównie jednostki samorządu terytorialnego i jednostki organizacyjne im podległe), dla których udział w aktywnych formach umożliwia uzyskanie dodatkowego wsparcia kadrowego, bez ponoszenia kosztów z tego tytułu. Tylko w nielicznych przypadkach bezrobotni uzyskują trwałe zatrudnienie. Dodać jednak należy, że urzędy pracy nie dysponują wystarczająco skutecznymi instrumentami prawnymi, co stawia je w niekorzystnej sytuacji wobec pracodawców.

Zdaniem NIK, skuteczności poszczególnych instrumentów rynku pracy nie można ocenić w sposób miarodajny, bez ewaluacji osiąganych efektów. Przyjęte w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej kryteria badania efektywności powodują, że za stan właściwy uważa się zawarcie przez bezrobotnego umowy z pracodawcą. Ale jest to najczęściej umowa cywilnoprawna (o dzieło lub zlecenia) trwająca kilka tygodni, a nawet krócej. Nie zapewnia pracownikowi uprawnień równoważnych umowie o pracę. Jednocześnie czyni wysoce prawdopodobnym ponowne uzyskanie przez niego statusu osoby bezrobotnej. Stąd pomiar efektywności powinien uwzględniać nie tylko fakt zatrudnienia, ale także jego formę i czas trwania. Jest to działanie niezbędne z punktu widzenia efektywności wydatkowania środków publicznych i oceny rezultatów działań publicznych służb zatrudnienia. Uwzględnienie elementu trwałości zatrudnienia obniżyłoby również koszty funkcjonowania systemu, ponieważ nie byłoby potrzeby aktywizowania wielokrotnie tych samych osób bezrobotnych. Dodać należy, że obecnie aż 87% bezrobotnych nie ma prawa do zasiłku.

W ocenie NIK pilnego uregulowania wymaga także kwestia zatrudniania bezrobotnych uczestniczących w aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu, po ich zakończeniu. Ustalone podczas kontroli fakty uzasadniają stwierdzenie, że w aktualnym stanie prawnym nie ma przeszkód do korzystania przez pracodawców z tych form, zwłaszcza staży, dla pozyskania faktycznie darmowych zasobów pracy. Wprawdzie często jest to praca nisko kwalifikowana lub świadczona bez jakichkolwiek kwalifikacji, ale opłacana ze środków publicznych, bez konieczności zatrudnienia i stosowania rozwiązań przyjętych w Kodeksie pracy. Zdaniem NIK, aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu nie mogą być też substytutem pomocy społecznej, lecz faktycznie i w sposób mierzalny zwiększać prawdopodobieństwo znalezienia przez bezrobotnych trwałego zatrudnienia.

Najwyższa Izba Kontroli jednocześnie wskazuje, że w wyniku kontroli wykonania planu finansowego Funduszu Pracy w 2011 r. sformułowany został wniosek dotyczący potrzeby *Monitorowania efektywności, po zakończeniu dofinansowania, aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu*. Wniosek ten do czasu zakończenia kontroli nie został zrealizowany.

Ustalenia kontroli wskazują na potrzebę pilnego przeanalizowania przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej obecnej sytuacji oraz podjęcia działań i decyzji usprawniających system przeciwdziałania bezrobociu osób z grupy 50+. Poprawa skuteczności aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych powyżej 50. roku życia jest również znaczącym wyzwaniem w kontekście programu *Solidarność*

pokoleń, którego aktualnym celem ma być osiągnięcie do 2020 r. wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 55-64 lata na poziomie 50%²⁸ (w 2012 r. wynosił on 38,7%). Usprawnieniu systemu oraz osiągnięciu wskazanego celu mogą sprzyjać:

- działania ukierunkowane na usuwanie przyczyn niewielkiej skuteczności powiatowych urzędów pracy w zakresie uzyskiwania trwałych efektów zatrudnienia; w tym celu rozważenie możliwości wprowadzenia różnego rodzaju preferencji dla organizatorów aktywnych form, którzy gwarantują zatrudnienie osób bezrobotnych powyżej 50. roku życia uczestniczących w tych formach, po ich zakończeniu, a także umocowanie prawne gwarancji zatrudnienia po zakończeniu aktywnych form tak, aby można je było egzekwować od pracodawców, nie tylko w odniesieniu do podjęcia zatrudnienia, ale i późniejszego utrzymania stanowiska pracy;
- wprowadzenie mechanizmów prawnych przeciwdziałających rejestrowaniu się w urzędach pracy osób, które pracy faktycznie nie poszukują, a także rozważenie możliwości wprowadzenia zmian ograniczających możliwość zawierania przez pracodawców krótkoterminowych umów o pracę i umów cywilnoprawnych (umów zlecenia i umów o dzieło), zwanych w języku potocznym umowami „śmieciowymi”;
- uszczegółowienie zasad przyznawania i rozliczania środków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu (np. na działalność gospodarczą).

Częściowo zbieżne z przedstawionymi wyżej wnioskami NIK są trwające obecnie w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej prace nad projektem zmian do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Przewiduje się wprowadzenie trzech kategorii osób zarejestrowanych jako bezrobotne: podział odbywać się będzie w zależności od oczekiwań wobec urzędów pracy. Będzie zatem możliwe wskazanie grupy osób niezainteresowanych pomocą w poszukiwaniu pracy oraz wdrożenie w stosunku do nich odpowiedniego modelu postępowania. Zbieżne z wnioskami NIK jest także dążenie do wyeliminowania z grona zarejestrowanych bezrobotnych osób faktycznie nieposzukujących pracy, lecz rejestrujących się w urzędach pracy dla uzyskania ubezpieczenia zdrowotnego. Pozwoli to odciążyć pracowników urzędu i zająć się skuteczniej osobami wykazującymi aktywność w poszukiwaniu pracy niesubsydiowanej.

²⁸ W dniu 17 października 2008 r. Rada Ministrów przyjęła Program *Solidarność pokoleń, działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+*, jako pakiet działań zmierzających do zwiększenia zatrudnienia osób w tej grupie wiekowej.

3.1 Charakterystyka obszaru objętego kontrolą

1) Przedwczesne wycofywanie się z życia zawodowego osób po 50. roku życia jest poważnym problemem społeczno-ekonomicznym, a niski poziom aktywności zawodowej tych osób ma wpływ na gospodarkę i system ubezpieczeń społecznych. Osłabienie gospodarcze wpłynęło w ostatnich latach na sytuację na rynku pracy. Poziom rejestrowanego bezrobocia w końcu 2012 r.²⁹ wzrósł do 2.136,8 tys. osób, czyli w porównaniu ze stanem z 2011 r. zwiększył się o 7,8%. Stopa bezrobocia rejestrowanego w grudniu 2012 r. wyniosła 13,4%, tj. była o 0,9% wyższa niż rok wcześniej. W końcu grudnia 2012 r. zarejestrowanych w urzędach pracy było 486,4 tys. osób bezrobotnych z grupy 50+, co stanowiło 22,8% ogółu zarejestrowanych. Prognozy demograficzne wskazują na możliwość nasilenia się tej tendencji.

Aktywność zawodowa i zatrudnienie osób z grupy 50+ nie maleje. W IV kwartale 2012 r. pracowało 15.636 tys. osób, czyli o 23 tys. (0,1%) więcej, niż w analogicznym okresie 2011 r., zaś liczba pracujących z grupy 50+ zwiększyła się o 96 tys. (o 2,3%) do 4.249 tys. osób. W strukturze zatrudnienia udział tej grupy zwiększył się w tych latach z 31,3% do 31,7%. Jednak był to jeden z najniższych wskaźników w krajach Unii Europejskiej. Wskaźnik aktywności zawodowej osób w wieku 50 lat i więcej kształtował się w IV kwartale 2012 r. na poziomie 34,1%. Aktywna zawodowo pozostawała więc zaledwie co trzecia osoba w tej grupie.

Najwięcej bezrobotnych w grupie 50+ znajdowało się w ewidencjach urzędów pracy w województwie mazowieckim, śląskim i dolnośląskim, najmniej w opolskim, lubuskim i podlaskim. W 2010 r. udział w aktywnych programach przeciwdziałaniu bezrobociu rozpoczęło 118,2 tys. osób z grupy 50+; w 2011 r. liczba ta uległa zmniejszeniu do 63,7 tys., a w 2012 r. aktywne formy rozpoczęło 83,7 tys. osób. Osoby powyżej 50. roku życia stanowiły w 2010 r. 14,7% bezrobotnych objętych aktywnymi programami rynku pracy. W kolejnych latach liczba ta zwiększyła się odpowiednio do 19,7% i 19%. Wydatki Funduszu Pracy na aktywne formy wyniosły 6.747,9 mln zł w 2010 r., 3.327,6 mln zł w 2011 r. i 3.889,7 mln zł w 2012 r., w tym wydatki na osoby z grupy 50+: 509,5 mln zł, 272,9 mln zł i 377,7 mln zł. Oznacza to, że wydatki dla osób z grupy 50+ stanowiły odpowiednio 7,5%, 8,2% i 9,7% wydatków na aktywne formy.

2) Aktywizacja zawodowa finansowana jest głównie ze środków Funduszu Pracy³⁰. Jego dysponentem jest minister właściwy ds. pracy. Środki Funduszu są przeznaczone na tworzenie i rozwój instrumentów rynku pracy, służących zwiększeniu szans bezrobotnych na znalezienie stałego zatrudnienia. Są to m.in. zasiłki dla bezrobotnych, prace interwencyjne, roboty publiczne, szkolenia oraz przekwalifikowanie bezrobotnych. Fundusz Pracy przekazuje powiatowym urzędом pracy środki na szkolenia i staże dla bezrobotnych, a także pracodawcom na tworzenie dodatkowych miejsc pracy oraz wyposażenie lub doposażenie stanowisk pracy dla skierowanych bezrobotnych. Ze środków Funduszu finansuje się też koszty związane z podjęciem działalności gospodarczej przez bezrobotnego, składkę na ubezpieczenia społeczne i koszty refundacyjne, poniesione przez pracodawcę w związku z doszkalaniami, wyposażeniem lub doposażeniem stanowisk pracy oraz tworzeniem nowych miejsc pracy.

3) Działania aktywizujące zawodowo osoby bezrobotne od 2007 r. finansowane są także ze środków europejskich w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Na ten cel przewidziano 11,5 mld

²⁹ Źródło: dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy z 4 kwietnia 2013 r.

³⁰ Art. 103 ustawy o promocji zatrudnienia.

euro, w tym 9,7 mld euro z Europejskiego Funduszu Społecznego³¹; pozostałe ze środków krajowych. Głównym celem PO KL jest wzrost poziomu zatrudnienia i spójności społecznej. Realizowanych jest 10 priorytetów – równolegle na poziomie centralnym i regionalnym. Priorytety na szczeblu regionalnym, mające odniesienie do osób w wieku 50+, to:

- Priorytet VI *Rynek pracy otwarty dla wszystkich*;
- Priorytet VII *Promocja integracji społecznej*;
- Priorytet VIII *Regionalne kadry gospodarki*;
- Priorytet IX *Rozwój wykształcenia i kompetencji*.

4) Podstawą wykonywania przez państwo zadań w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej, jest uchwalany przez Radę Ministrów Krajowy Plan Działań na rzecz Zatrudnienia³².

Priorytetami w KPDZ na lata 2009–2011³³ były: *Wzrost aktywności; Sprawny rynek pracy; Doskonalenie aktywnej polityki rynku pracy oraz Łagodzenie skutków kryzysu gospodarczego*. Realizacji priorytetów służyło 75 działań. Na zadania ujęte w KPDZ przewidziano wydatki w kwocie 41,2 mld zł, w tym 21,8 mld zł (53%) ze środków krajowych, z czego 782,9 mln zł (2%) z Funduszu Pracy. Na realizację KPDZ poniesiono w 2010 r. wydatki w kwocie 10,1 mld zł (bez wydatków na zadanie pn. *Program rozwoju edukacji na obszarach wiejskich*), a w 2011 r. – 11,6 mld zł. Z Funduszu Pracy wydatkowano w tych latach 378 mln zł i 301,3 mln zł.

Priorytetami w KPDZ na lata 2012–2014³⁴ są: *Adaptacyjny rynek pracy oraz Wzmocnienie obsługi rynku pracy*. Realizacji priorytetów służy 65 działań. Celem głównym jest uzyskanie na koniec 2014 r. wskaźnika zatrudnienia osób w przedziale 24-64 lata na poziomie 66,5%. W 2012 r. przewidziano ograniczenie stopy bezrobocia rejestrowanego co najmniej do poziomu 12,3% oraz zwiększenie zatrudnienia dla osób w tym przedziale wiekowym do 65,4% (według BAEL). Na zadania ujęte w KPDZ wydatkowano w 2012 r. 8,6 mld zł, w tym 181,8 mln zł z Funduszu Pracy.

Sprawozdania z realizacji KPDZ w latach 2010–2012 Rada Ministrów przyjęła w dniach: 28 września 2011 r., 20 września 2012 r. i 26 lipca 2013 r.

5) Kolejnym dokumentem rządowym, poświęconym aktywizacji zawodowej osób po 50. roku życia, jest program *Solidarność pokoleń, działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+*³⁵. Źródłem finansowania programu są głównie środki EFS oraz Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Funduszu Ubezpieczeń Społecznych i Funduszu Pracy. Głównym celem programu *Solidarność pokoleń* jest osiągnięcie do 2020 r. wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 55-64 lata na poziomie 50%; do 2013 r. wskaźnik ten powinien wzrosnąć do 40%. Na koniec 2012 r., wartość wskaźnika wyniosła 38,7%, przy wzroście w latach 2008–2012 stopy bezrobocia dla osób w tym przedziale wiekowym z 5,3% do 7,4% (oraz do 8,6% – w I kw. 2013 r.). Należy jednak zauważyć, że od początku realizacji programu, wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 55-64 lata wzrósł z 31,6% w 2008 r. do 39% – w I kw. 2013 r. Działania na rzecz realizacji Programu i wskaźniki służące monitorowaniu osiągniętych rezultatów ujęto w dokumencie implementacyjnym.

³¹ Dokument pn. *Szczegółowy opis Priorytetów PO KL 2007-2013*.

³² Art. 3 ustawy o promocji zatrudnienia.

³³ KPZD na lata 2009–2011 przyjęty został uchwałą Nr 111/2010 Rady Ministrów z 14 lipca 2010 r.

³⁴ KPDZ na lata 2012–2014 został przyjęty uchwałą Rady Ministrów Nr 138/2012 z 21 sierpnia 2012 r.

³⁵ Program *Solidarność pokoleń* został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 17 października 2008 r.

W aktualizacji tego dokumentu, zatwierdzonej przez Radę Ministrów 27 marca 2012 r., liczbę zadań zwiększono o 55 (do 132). Przyjęto też dwuletni okres sprawozdawczy i zmodyfikowano dwa wskaźniki służące monitorowaniu realizowanych przedsięwzięć. Pierwsze sprawozdanie z realizacji programu, zgodnie z wymogami określonymi w pierwotnym dokumencie implementacyjnym, przekazano 23 lutego 2011 r. pod obrady Rady Ministrów. Kolejne, zgodnie z zaktualizowanym dokumentem implementacyjnym, zamieszczono w BIP Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej.

6) Przedsięwzięcia aktywizujące i przeciwdziałające bezrobociu osób 50+ prowadzone są też w formie programów specjalnych, finansowanych ze środków Funduszu Pracy.

Na realizację programów specjalnych Minister Pracy i Polityki Społecznej przyznał w 2011 r. 69,3 mln zł, a w 2012 r. – 109,6 mln zł, w tym 42,4 mln zł dla osób powyżej 50. roku życia. Efektywność zatrudnieniowa programów w 2011 r. wyniosła średnio 85,6%, przy czym w pięciu programach (na 42) była niższa od minimalnej wartości określonej w zasadach na 70%. Najniższa wyniosła 46,7% na planowane 72%. W 19 programach przekroczyła natomiast 90%. Średnia efektywność programów specjalnych w 2012 r., dla wszystkich województw, wyniosła 61,2%. W 25 na 108 zrealizowanych programów efektywność ta była niższa od minimalnej (określonej w zasadach na 70%) – najniższa wyniosła 34,4%. W 32 programach była wyższa niż 90%.

7) Na niewielką skuteczność realizowanych form aktywizacji wskazują dane statystyczne. W 2012 r. wyłączonych zostało z ewidencji osób bezrobotnych w urzędach pracy 429,7 tys. osób bezrobotnych z grupy 50+, w tym tylko 29,5% ogólnej ich liczby z powodu podjęcia pracy niesubsydiowanej. Szczegółowe dane przedstawia tabela nr 1.

Tabela nr 1

Osoby powyżej 50. roku życia wyłączone w 2012 r. z ewidencji osób bezrobotnych prowadzonych przez powiatowe urzędy pracy (według przyczyn wyłączenia)

Lp.	Osoby powyżej 50. roku życia wyłączone z ewidencji bezrobotnych z powodu:	Liczba osób (w tys.)	Struktura (w %)
1	2	3	4
1.	Podjęcia pracy niesubsydiowanej	126,8	29,5
2.	Niestawiennictwo w wyznaczonym terminie	98,1	22,8
3.	Podjęcia pracy subsydiowanej (prace interwencyjne, roboty publiczne, podjęcie działalności gospodarczej, podjęcie pracy w ramach refundacji kosztów zatrudnienia bezrobotnego)	32,5	7,6
4.	Nabycia praw do świadczenia przedemerytalnego	32,3	7,5
5.	Dobrowolna rezygnacja ze statusu bezrobotnego	26,6	6,2
6.	Rozpoczęcie stażu	18,9	4,4
7.	Rozpoczęcia pracy społecznie użytecznej	17,4	4,0
8.	Rozpoczęcie szkolenia	14,9	3,5
9.	Nabycie praw emerytalnych lub rentowych	13,7	3,2
10.	Ukończenie 60 lat przez kobiety i 65 lat przez mężczyzn	10,0	2,3
11.	Odmowa, bez uzasadnionej przyczyny, przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy lub innej formy pomocy proponowanej przez urząd pracy	8,6	2,0
12.	Pozostałe	29,9	7,0
x	Ogółem	429,7	100,0

3.2 Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Realizacja zadań w zakresie aktywizacji zawodowej

3.2.1.1. Sytuacja osób powyżej 50. roku życia na rynku pracy

1) W okresie objętym kontrolą liczba zarejestrowanych bezrobotnych wzrosła z 1.954,7 tys. w 2010 r. do 2.136,8 tys. w 2012 r., tj. o 9,3%. Liczba bezrobotnych w grupie 50+ wzrosła natomiast z 421,6 tys. do 486,4 tys. (o 15,4%), co stanowiło odpowiednio 21,6% i 22,8% ogólnej liczby bezrobotnych. Bezrobotni z grupy 50+ posiadają status osoby będącej w szczególnej sytuacji na rynku pracy³⁶. Status ten posiadało w 2010 r. 90,9%, a w 2012 r. 90,7% bezrobotnych (mogli oni spełniać kryteria ustalone dla osób w szczególnej sytuacji w kilku grupach, np. być jednocześnie: długotrwale bezrobotnymi, bez kwalifikacji zawodowych).

Zarejestrowane osoby powyżej 50. roku życia pozostawały w ewidencji dłużej, niż pozostałe. Średni czas pozostawania bez pracy wynosił od 9,7 w 2010 r. do 11,4 miesiąca w 2012 r. Czas poszukiwania pracy przez osoby bezrobotne z grupy 50+ był dłuższy niż dla pozostałych grup odpowiednio o 2,6 i 2,2 miesiąca, licząc od czasu podjęcia poszukiwania pracy przez pozostałych bezrobotnych. Ponadto większość z tych osób była zarejestrowana w urzędach pracy po kilka razy, niejednokrotnie dwa razy w ciągu roku, co oznacza, że osoby te mają problem z dłuższym utrzymaniem się na rynku pracy.

- **Dyrektor PUP w Lubaniu:** Jednym z istotnych powodów, dla których ludzie po 50. roku życia mają tak wielki problem z zaistnieniem na rynku pracy, jest nieposiadanie pożądaných przez pracodawców kwalifikacji zawodowych i doświadczenia na stanowiskach pracy, na które istnieje zapotrzebowanie. Przyczyną jest bardzo niski poziom wykształcenia tej grupy bezrobotnych. (...). Dla tej grupy osób jest to szczególnie niebezpieczne, gdyż jest to grupa raczej niefaworyzowana przez pracodawców, zwłaszcza, że możliwość zatrudnienia ze względu na niskie kwalifikacje i wykształcenie oraz krótki często staż pracy dotyczy zawodów, prac prostych, podstawowych, pomocniczych, często wymagających wysiłku fizycznego, dobrej kondycji i zdrowia, co z wiekiem jest coraz trudniejsze.

2) Zgodnie z ustawową definicją³⁷, bezrobotną jest osoba m.in. zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia w pełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub służbie, albo innej pracy zarobkowej. Wszystkie osoby rejestrujące się w urzędach pracy jako bezrobotne deklarują taką gotowość, ponieważ rejestracja w celu innym, niż znalezienie pracy, może spowodować wykreślenie ich z ewidencji bezrobotnych. Status osoby bezrobotnej jest przydatny m.in. do: objęcia ubezpieczeniem zdrowotnym; uzyskania pomocy społecznej (zasiłki celowe, dożywianie dzieci w szkołach); uzyskania dofinansowania opłat za mieszkania (dodatki mieszkaniowe); uzyskania dla dzieci stypendium w szkole, na uczelni oraz zwolnienia z opłat chesnego; zwolnienia z opłat sądowych oraz opłat abonamentu rtv.

Dla wielu osób główną motywacją do rejestracji i uzyskania statusu osoby bezrobotnej jest możliwość uzyskania ww. korzyści. Nie są one zainteresowane podjęciem zatrudnienia, Urzędy pracy nie posiadają jednak instrumentów do identyfikowania takich osób już na etapie rejestracji. W rezultacie podejmują w stosunku do tych osób dodatkowe działania kosztem czasu, który mógłby być lepiej wykorzystany na bezpośrednią pracę z osobami bezrobotnymi faktycznie zainteresowanymi aktywizacją.

³⁶ Art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia.

³⁷ Jak wyżej – art. 2 ust. 1 pkt 2.

- **Dyrektor PUP w Płocku:** W praktyce funkcjonowania Urzędu zauważyć można, że część osób rejestruje się jako bezrobotne jedynie w celu czerpania korzyści, jakie niesie za sobą posiadanie statusu osoby bezrobotnej. (...) W chwili obecnej możliwość uzyskania bezpłatnej opieki zdrowotnej, czy innych świadczeń z opieki społecznej lub ulg, stała się dla wielu osób czynnikiem determinującym dokonanie rejestracji. Zatem dochodzi do sytuacji, kiedy, jako bezrobotne rejestrują się osoby faktycznie niezainteresowane podjęciem jakiegokolwiek pracy.
- **Dyrektor PUP w Radomiu:** Bezrobotni w wieku 50+ rejestrują się nie tylko w celu poszukiwania pracy. Część osób rejestruje się w celu nabycia uprawnień do świadczenia przedemerytalnego, potrzebują zaświadczeń o zarejestrowaniu do uzyskania świadczeń z pomocy społecznej, dodatku mieszkaniowego, stypendium dla dzieci, zasiłków, potrzebują ubezpieczenia zdrowotnego. Według naszej oceny, około 40% bezrobotnych rejestruje się w celu innym niż poszukiwanie pracy.
- **Dyrektor PUP w Ostrowi Mazowieckiej:** Doradcy zawodowi w lutym i marcu 2013 r. odbyli ze 129 osobami z grupy 50+ rozmowy, podczas których wypełnili oni ankiety służące wyrażeniu opinii o ich sytuacji zawodowej. Z badania wynika, że 51% tych osób rejestruje się jako bezrobotne po to, aby uzyskać ubezpieczenie zdrowotne, a 12% aby otrzymać zaświadczenie dla celów pomocy społecznej (...) wszystkie te osoby w czasie rejestracji oświadczają, że są zdolne i gotowe do podjęcia zatrudnienia, co jest warunkiem uzyskania statusu osoby bezrobotnej, choć jak wskazano wyżej, znaczna część rejestruje się w innych zamiarach.

Jedynym skutecznym sposobem na zweryfikowanie przez publiczne służby zatrudnienia intencji tych osób jest zaproponowanie im pracy lub udział w aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu. Z danych, jakie uzyskano w wyniku przeprowadzonego w I kwartale 2013 r. tzw. *Eksperymentu nyskiego* wynika, że około 45% zarejestrowanych bezrobotnych nie jest zainteresowanych aktywizacją zawodową. Eksperyment ten, przeprowadzony przez PUP w Nysie, był krytykowany przez lokalne środowisko samorządowe. Polegał na kierowaniu bezrobotnych do krótkotrwałych robót publicznych. Z 304 osób, które otrzymały takie oferty, 136 nie przyjęło ich. Skali zjawiska nie można jednak w równy sposób odnosić do wszystkich grup wiekowych osób bezrobotnych; ponadto oferta robót publicznych nie może być traktowana, pod względem jej atrakcyjności, na równi z innymi formami aktywizacji.

- **PUP w Rudzie Śląskiej.** W 2013 r. przeprowadzono identyfikację osób bezrobotnych, w tym powyżej 50. roku życia, zainteresowanych współpracą w ramach usług i instrumentów rynku pracy. Wyniki analizy wskazują, że spośród 901 osób bezrobotnych w tej grupie wiekowej, tylko 165 osób (18,3%) było zainteresowanych współpracą. Dla pozostałych osób (81,7%) podjęcie pracy nie było priorytetem.
- **Dyrektor PUP w Jarosławiu:** Wśród osób bezrobotnych w wieku 50+, oświadczenie o chęci współpracy, czyli faktyczne zainteresowanie pracą, wyraziło 589 osób (32%); pozostałe 1.283 osoby (68%) wyraziło zainteresowanie kontaktem nie częściej, niż raz na 120 dni. Można więc przypuszczać, że zarejestrowali się z tzw. innych przyczyn.
- **Dyrektor PUP w Świdnicy:** W 2012 r. Urząd rozpoczął realizację projektu konkursowego (Poddziałanie 7.2.1 PO KL), w ramach którego 50% aktywizowanych miały stanowić osoby bezrobotne z grupy 50+. W wyniku przeprowadzonego naboru, do projektu zakwalifikowano 99 osób w tym wieku, z których 22, tj. ponad 20%, zrezygnowały z udziału w projekcie. Prowadząc rekrutację Urząd miał problem z zakwalifikowaniem odpowiedniej liczby osób w wieku 50+, głównie ze względu na stan zdrowia (przeciwwskazania do pracy), nałogi (alkohol) i brak chęci do aktywizacji (część osób złożyła formularze zgłoszeniowe, z obawy o utratę statusu bezrobotnego).

Powyższe dane wskazywać mogą, że znaczna część bezrobotnych może pracować w tzw. szarej strefie. Np. z badań przeprowadzonych wśród bezrobotnych przez PUP w Lubaczowie w 2012 r. wynika, że 50,3% badanych podejmowało w przeszłości pracę „na czarno”.

Dla większości osób objęcie ubezpieczeniem zdrowotnym jest istotnym, a dla wielu jedynym powodem rejestracji. Jednak część bezrobotnych w wieku 50+ rejestruje się wyłącznie w celu nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego³⁸. Osoba, która zarejestrowała się w urzędzie

³⁸ Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 170). Wśród bezrobotnych z grupy 50+ są osoby, które spełniają warunki do nabycia uprawnień do świadczenia przedemerytalnego. Mogą jednak wystąpić do ZUS z wnioskiem o jego przyznanie dopiero po upływie sześciu miesięcy pobierania zasiłku. W tym czasie powiatowy urząd pracy może kierować taką osobą do pracy. Jeśli PUP wskaże propozycję pracy, to bezrobotny powinien ją przyjąć. Jeśli odmówi jej przyjęcia, traci status osoby bezrobotnej, a co za tym idzie prawo do świadczenia przedemerytalnego.

pracy w celu ubezpieczenia zdrowotnego lub uzyskania zaświadczeń uprawniających do otrzymania świadczeń m.in. z pomocy społecznej będzie czynić zabiegi, aby nieprzyjęcie oferty nie spowodowało utraty statusu osoby bezrobotnej (np. brak dojazdu, ucieczka w chorobę, opieka nad osobą zależną itp.).

Inną przyczyną rejestracji w urzędach pracy są także dysproporcje w wysokości składki na dobrowolne ubezpieczenie zdrowotne. W ZUS aktualnie jest to około 336 zł³⁹, podczas gdy urzędy pracy za jednego bezrobotnego, bez prawa do zasiłku, opłacają od 1 czerwca 2013 r. 58,20 zł miesięcznie⁴⁰.

Część osób bezrobotnych powyżej 50. roku życia obawia się więc utraty statusu bezrobotnego. Są to osoby bierne zawodowo, które przyjmują oferty aktywizacji proponowane przez urząd pracy dlatego, że ich nieprzyjęcie spowodowałoby utratę statusu osoby bezrobotnej, a tym samym możliwość utraty świadczeń, np. z pomocy społecznej. Stąd stosunkowo niewielka jest liczba osób bezrobotnych z grupy 50+, wyrejestrowanych z powodu odmowy, bez uzasadnionej przyczyny, przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy lub innej formy pomocy⁴¹. Także niezbyt często są stosowane sankcje wobec bezrobotnych, którzy przerwą staż lub szkolenie z innych przyczyn, niż podjęcie pracy⁴². W objętych kontrolą powiatowych urzędach pracy liczba takich osób wynosiła od kilku do kilkunastu procent.

- **Dyrektor PUP w Lublinie:** Osoby bezrobotne z grupy 50+ rzadko odmawiają przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy, stażu, szkolenia lub innej formy pomocy proponowanej przez urząd. W zdecydowanej większości odbywa się to w sposób pośredni, np. przez niezgłoszenie się do pracodawcy ze skierowaniem do pracy lub zgłoszenie się do niego w ostatnim dniu wyznaczonego terminu z zamysłem, iż być może do tego czasu wybrana zostanie przez pracodawcę inna skierowana osoba bezrobotna, niewłaściwe prowadzenie rozmowy z pracodawcą, polegające na pytaniu w pierwszym rzędzie o wysokość wynagrodzenia, nie zaś o zakres obowiązków na tym stanowisku i oczekiwania pracodawcy oraz akcentowanie trudności w dojazdach i niemożności dostosowania się do rozkładu czasu pracy, przedkładanie zaświadczeń lekarskich o chorobie lub niezdolności do pracy itp.
- **Dyrektor PUP w Augustowie:** Barię jest postawa zarejestrowanych osób, które często nie chcą być skierowane do pracy, a jeżeli już to nastąpi, to potrafią uciekać się do różnych sposobów, aby „nie zasłużyć” na zatrudnienie. Np. osoba z której akt wynika kilkuletni staż w zawodzie poszukiwanym przez pracodawcę, w rozmowie z nim często stwierdza że nie umie wykonywać czynności w zakresie oczekiwanym przez przedsiębiorcę. Taka postawa odbija się na pośrednikach pracy, którzy często słyszą od pracodawcy „kogo wy mi przysyłacie!”.

W objętych kontrolą urzędach pracy nie wypracowano mechanizmów przeciwdziałających rejestrowaniu się osób bezrobotnych w celu innym, niż poszukiwanie pracy. Regulacje prawne nie przewidują prowadzenia ewidencji dla osób rejestrujących się jako bezrobotne z uwagi na nabycie uprawnień wynikających z innych przepisów. Obowiązku identyfikowania takich osób przez urzędy pracy nie wynika także z systemu sprawozdawczości. Z formalnego punktu widzenia nie można więc takim osobom zadać pytania, co jest faktycznym powodem rejestracji. O niedoskonałości rozwiązań prawnych w tym zakresie świadczyć może wprowadzenie przez część urzędów pracy (np. PUP w Gdańsku) tzw. profilowania bezrobotnych. Zamiarem jest lepsze zidentyfikowanie faktycznych potrzeb osób zarejestrowanych, która pozwoli na wyselekcjonowanie grupy bezrobotnych zmotywowanych do działania na rynku pracy. Umożliwi to lepsze wykorzystanie czasu pracy pracowników. Należy jednak zwrócić uwagę, że urzędy pracy nie dysponują wystandaryzowanym

³⁹ Składka na dobrowolne ubezpieczenie zdrowotne w ZUS wynosi 9% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, włącznie z wypłatami z zysku.

⁴⁰ Składka dla jednej osoby, bez prawa do zasiłku, wynosi 9% zasiłku dla bezrobotnych.

⁴¹ Art. 33 ust. 4 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia.

⁴² Jak wyżej – art. 33 ust. 4 pkt 4 i 4a.

narzędziem pozwalającym na segmentację (profilowanie), ze względu na potrzeby i oczekiwania osób bezrobotnych. Posiadanie takiego narzędzia pozwoliłoby trafniej i szybciej reagować na potrzeby bezrobotnych, w powiązaniu z oczekiwaniami pracodawców.

- **Dyrektor PUP w Kamiennej Górze:** *W ramach projektu konkursowego pn. „Działać skuteczniej”, współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego, Urząd przeprowadził w 2011 r. segmentację osób bezrobotnych. Z 1.976 bezrobotnych, 870 (44%) posiadało motywację do podjęcia pracy, natomiast motywacji takiej nie posiadało pozostałych 1.106 osób (56%). Dla 665 osób z grupy 50+, proporcje te wynosiły odpowiednio: 275 (41%) oraz 390 (59%).*

Opisane uwarunkowania mają wpływ na pracę urzędów pracy. Osoby faktycznie niezainteresowane podjęciem zatrudnienia są obsługiwane w takim samym stopniu, jak zainteresowane uzyskaniem pracy. Dotyczy to wielu czasochłonnych czynności związanych z rejestrowaniem, wyrejestrowywaniem, wydawaniem zaświadczeń, wzywaniem na tzw. potwierdzenie gotowości itp. Poniżej podano, jaki to ma wpływ na funkcjonowanie urzędów:

- osoby faktycznie zainteresowane aktywizacją zawodową mają ograniczony dostęp do pośrednika pracy czy doradcy zawodowego, ze względu na obsługę osób „niezainteresowanych”;
- nieuzasadniona odmowa, czy też przerwanie danej formy wsparcia, wiąże się z prowadzeniem wyjaśniającego postępowania administracyjnego, co dodatkowo ogranicza czas pracowników na obsługę osób aktywnych i zniechęca pracodawców;
- nieuzasadnione przerwanie formy wsparcia, to także dodatkowe postępowania związane ze zwrotem poniesionych kosztów, a także konieczność wdrożenia postępowania egzekucyjnego, które niejednokrotnie okazuje się bezskuteczne; tym samym są w sposób nieefektywny ponoszone wydatki ze środków publicznych w postaci stypendiów w ramach stażu i szkolenia, wobec osób przerywających w sposób nieuzasadniony daną formę wsparcia;
- negatywne postrzeganie urzędu przez pracodawców, ze względu na kierowanie osób niezainteresowanych podjęciem pracy; niejednokrotnie osoby te znając konsekwencje odmowy, wprowadzają urząd w błąd lub przyjmują skierowanie na ofertę pracy, czy np. staż, starając się wpłynąć na nieprzyjęcie przez pracodawcę; w rezultacie wydłuża się nie tylko czas realizacji oferty oraz ogranicza się dostęp do niej osobie aktywne, ale przede wszystkim zniechęca się pracodawcę do współpracy i negatywnie wpływa na postrzeganie pracy PUP.

Opisany powyżej wpływ osób niezainteresowanych podjęciem zatrudnienia na działalność urzędów pracy podnoszony był we wszystkich jednostkach objętych kontrolą.

- **Dyrektor PUP w Ostrzeszowie:** *Rejestracja takich osób powoduje zmniejszenie komfortu pracy pracowników Urzędu, ponieważ muszą pracować z osobami, które nie są zainteresowane podjęciem pracy, a tym samym mają mniejsze szanse na bycie bardziej skutecznymi. Dodatkowo Urząd traci pozytywny wizerunek w oczach pracodawców, kierując osoby nie do końca zainteresowane zatrudnieniem.*
- **Dyrektor PUP w Kamiennej Górze:** *Sytuacja ta ma negatywny wpływ na bieżącą pracę Urzędu, ponieważ osoby takie muszą być, zgodnie z przepisami, aktywizowane przez kluczowych pracowników, co najmniej raz na 120 dni i zajmuje to zbyt wiele czasu, który można przeznaczyć na aktywizację osób faktycznie zainteresowanych pomocą w uzyskaniu zatrudnienia.*

Taka postawa ma również niekorzystny wpływ na efektywność poszczególnych aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu.

- **Dyrektor PUP w Augustowie:** *Co do wpływu takich osób na efektywność form aktywizacji, to oczywiście że jest on duży i negatywny. Np. średnio atrakcyjna oferta stażu, realizowana w ramach projektu skierowanego do osób z grupy 50+, musi być zaproponowana około 4-5 osobom, aby któraś z nich zdecydowała się na przyjęcie skierowania mimo bycia bezrobotnymi, 3-4 osoby na pięć mają jakąś inną alternatywę, niż zostanie zaktywizowanym przez urząd pracy. Odrębnym zagadnieniem jest, jaka część z tych osób przyjmuje skierowanie tylko z obawy sankcji za odmowę jego przyjęcia.*

- **Dyrektor PUP w Jeleniej Górze:** *Wśród 477 osób skierowanych do wykonywania prac społecznie użytecznych w latach 2010–2012, 76 osób porzuciło tę pracę (...). W stosunku do tych osób podejrzewać należy, że nie były nimi w ogóle zainteresowane, a przyjęły propozycję wyłącznie z obawy przed utratą świadczeń z pomocy społecznej. W wielu przypadkach i ta motywacja nie była wystarczająca do zakończenia umowy, biorąc pod uwagę liczbę przerwania prac społecznie użytecznych.*

3) Niezależnie od powodów rejestracji, tj. nawet wtedy gdy bezrobotny powyżej 50. roku życia nie jest zainteresowany aktywizacją zawodową, to urzędy pracy i tak mają obowiązek przedstawienia, w okresie do sześciu miesięcy od dnia rejestracji, propozycji zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, szkolenia, stażu, odbycia przygotowania zawodowego dorosłych lub zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych⁴³. Z uwagi na strukturę osób rejestrujących się w urzędach pracy, prowadzi to do nieefektywnego wykorzystywania środków.

- **Dyrektor PUP we Wschowie:** *Duży nacisk kładziony na aktywizację bezrobotnych w grupie 50+ zmusza Urząd do proponowania im form aktywizacji zawodowej. W przypadku realizacji projektów systemowych finansowanych ze środków UE, Urząd zobowiązany jest do objęcia wsparciem 30% uczestników powyżej 50. roku życia. Powoduje to, iż szkolenia i staże proponowane są osobom, które w większości przypadków nie są zainteresowane ich podjęciem. Jednak z obawy o utratę statusu osoby bezrobotnej zgadzają się na uczestnictwo, bez motywów do pozyskania zatrudnienia lub aktywnego uczestnictwa w rynku pracy. Konsekwencją tego są przypadki wydatkowania środków finansowych na osoby, które tak naprawdę tego nie chcą. Stanowi to od 30% do 40% angażowanych środków, które są przeznaczone na aktywizację tej grupy. Po rozpoczęciu formy wsparcia, przedstawiają długotrwałe zwolnienie lekarskie, przerywają staż bądź szkolenie, lub po ich zakończeniu dalej biernie figurują w ewidencji osób bezrobotnych.*

W 15 spośród 24 objętych kontrolą urzędów pracy stwierdzono przypadki, iż nie były one w stanie przedstawić bezrobotnym z grupy 50+ żadnej oferty zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w okresie do sześciu miesięcy od dnia rejestracji. Jak wynika z ustaleń kontroli, nieobjęcie działaniami aktywizacyjnymi wszystkich tych osób spowodowane było m.in. brakiem środków i ofert pracy. W latach 2011–2012, w porównaniu z 2010 r., nastąpiło znaczące zmniejszenie środków Funduszu Pracy, przeznaczonych na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, co zmniejszyło liczbę subsydiowanych miejsc pracy i miało wpływ na zmniejszenie liczby osób objętych poszczególnymi formami wsparcia. Aktywizacja zawodowa osób z grupy 50+ w okresie do sześciu miesięcy od dnia rejestracji, jest znacznie ograniczona, również ze względu na stopę bezrobocia, zarówno na lokalnym, jak i regionalnym rynku pracy, konkurencji, a także relatywnie niskich kompetencji zawodowych osób z tej grupy wiekowej.

- **PUP w Ropczycach.** *Spośród 60 objętych kontrolą bezrobotnych po 50. roku życia, w przypadku 59 (98%) Urząd nie realizował tego obowiązku. Dla 36 osób propozycje aktywizacyjne Urzędu miały miejsce po upływie sześciu miesięcy od dnia rejestracji, zaś 23 osobom w ogóle nie przedstawiono propozycji aktywizacyjnych.*
- **PUP w Sokółce.** *Spośród analizowanych spraw 60 osób długotrwale bezrobotnych powyżej 50. roku życia, tylko 24 zaproponowano formy aktywizacji zawodowej (pięciu – roboty publiczne, czterem – prace interwencyjne, jednej – szkolenie zawodowe, ośmiu – staże, trzem – oferty zatrudnienia oraz trzem – prace społecznie użyteczne), które zostały przyjęte i zrealizowane. Pozostałym 36 bezrobotnym nie przedstawiono żadnej propozycji aktywizacyjnej.*

Zwrócić przy tym należy uwagę, że niektórym z bezrobotnych z grupy 50+ objęte kontrolą urzędy pracy dopiero po upływie kilku lat były w stanie przedstawić propozycję zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, szkolenia, stażu, odbycia przygotowania zawodowego dorosłych lub zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych (robót publicznych).

- **PUP w Łomży.** *Stwierdzono, że spośród 60 bezrobotnych powyżej 50. roku życia, zarejestrowanych przez sześć miesięcy, 52 osobom (87%) nie przedstawiono propozycji zatrudnienia (lub innej pracy zarobkowej), stażu, szkolenia, prac interwencyjnych lub robót publicznych; pięciu osobom propozycje takie przedstawiono w terminie od 20 do 600 dni od upływu okresu sześciu miesięcy.*

⁴³ Art. 50 ust. 1 i 2, w związku z art. 49 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia.

- **PUP w Turku.** Spośród 60 osób powyżej 50. roku życia, aktywizację zawodową w latach 2010–2012 Urząd zaproponował 35 osobom (58%), z których tylko czterem w okresie sześciu miesięcy od daty ich zarejestrowania. Pozostałym 31 osobom propozycje zostały przedstawiane w dłuższym okresie czasu. Np. jednej z osób, zarejestrowanej 22 stycznia 2009 r., zaproponowano zatrudnienie po trzyletnim oczekiwaniu (11 czerwca 2012 r.), a osobie zarejestrowanej 15 kwietnia 2010 r. zaproponowano odbycie stażu po 2,5 latach (18 września 2012 r.).

4) Istotną rolę w aktywizacji zawodowej osób powyżej 50. roku życia winien spełniać *Indywidualny plan działania* (IPD), którego celem jest zapewnienie odpowiedniego podejścia do sytuacji osoby bezrobotnej, jej potrzeb, możliwości, kompetencji i najpoważniejszych deficytów. Pomaga poznać oczekiwania tych osób w zakresie pożądaných usług lub instrumentów rynku pracy. Od 1 lutego 2011 r. przygotowanie IPD jest obowiązkowe dla bezrobotnego powyżej 50. roku życia, o ile pozostaje on nieprzerwanie w rejestrze bezrobotnych, przez okres co najmniej 180 dni od dnia rejestracji, a IPD nie został przygotowany dla niego wcześniej⁴⁴. Przygotowanie IPD musi zostać zakończone nie później, niż przed upływem 30 dni od dnia zakończenia okresu, o którym jest mowa.

W 11 spośród 24 objętych kontrolą urzędów pracy stwierdzono przypadki nieopracowania IPD dla osób, które korzystały z aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu. Stwierdzono także przypadki kierowania osób na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, które nie były ujmowane w IPD lub plany takie opracowywano tuż przed rozpoczęciem tych form, by zachowywać wymogi formalne.

- **PUP w Suwałkach.** Nie przygotowano indywidualnego planu działania dla 15 z 60 (25%) bezrobotnych z grupy 50+, których sprawy objęto szczegółowym badaniem, a którzy byli zarejestrowani jako bezrobotni dłużej niż 180 dni. Dla 29 bezrobotnych (48,3%) plany przygotowano od 214 do 802 dni, licząc od dnia zarejestrowania.
- **PUP w Mławie.** Spośród 33 osób biorących udział w szkoleniu, dla 19 (58%) nie opracowano terminowo IPD, zaś dla jednej osoby w ogóle nie sporządzono takiego planu. Dla 19 osób IPD opracowano przed rozpoczęciem szkolenia, przy czym w 14 przypadkach szkolenie wynikało z planu, zaś w pięciu plan ich nie przewidywał.
- **PUP w Legnicy.** Badanie na próbie 30 losowo wybranych szkolonych osób bezrobotnych wykazało m.in., że 29 miało opracowany IPD, w tym dla 21 osób plan opracowano tuż przed skierowaniem na szkolenie, dla ośmiu sporządzono go po szkoleniu, a dla pozostałych planu nie opracowano.

Najczęściej kierownicy kontrolowanych jednostek tłumaczyli to brakami kadrowymi, niedostatkami środków finansowych lub brakiem u osób zarejestrowanych zainteresowania w podjęciu zatrudnienia.

- **Dyrektor PUP w Żyrardowie:** Z naszych szacunków wynika, że około 50% bezrobotnych z grupy 50+ rejestruje się z uwagi na nabycie uprawnień wynikających z innych przepisów (...). Wypracowane w tym procesie IPD są bardziej wymuszone przez nas, niż by wynikały z chęci tych osób zmiany swojej sytuacji życiowej. Wielokrotnie odnosimy wrażenie, że działamy tak, jak byśmy chcieli uszczęśliwić ich „na siłę”.

5) Wprawdzie urząd pracy nie może przyjąć do realizacji oferty pracy noszącej znamiona dyskryminacji, m.in. ze względu na wiek⁴⁵, to jednak problem ten był często podnoszony w trakcie kontroli. Powszechnie funkcjonują stereotypy zniechęcające do zatrudniania osób starszych. W ich świetle są one przede wszystkim mniej wydajne, nieelastyczne, częściej chorujące, nie chcą zmieniać lub podnosić swoich kwalifikacji. Stąd dyskryminujące ich praktyki wśród pracodawców – pracodawcy bądź wskazują bezpośrednio na zły stan zdrowia, zgłaszany im przez osoby skierowane do pracy (jednakże nieudokumentowany przez nich w PUP), czy też na brak u nich faktycznych umiejętności w danej branży zawodowej, mimo posiadania przez nich dokumentów potwierdzających takie kwalifikacje. Pracodawcy niejednokrotnie, podczas zgłaszania ofert pracy, wyrażają nieoficjalnie brak zainteresowania potencjalnym zatrudnieniem osób z grupy 50+.

⁴⁴ Jak wyżej – art. 34a ust. 3 pkt 2, w związku z art. 34a ust. 5.

⁴⁵ Art. 36, ust. 5e, pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia.

- **Dyrektor PUP w Ostrowi Mazowieckiej:** *Ponieważ na rynku pracy brak jest ofert pracy dla bezrobotnych z grupy 50+, aby mogli podjąć zatrudnienie na podstawie umowy o pracę, a jeżeli znajdą dla siebie taką odpowiednią ofertę, to pracodawca najczęściej nie chce ich zatrudnić, jak relacjonują pracownikom PUP, ze względu na wiek, choć pracodawca nie podaje ograniczenia wiekowego w ofercie pracy, bo wie że jest to warunek dyskryminujący.*
- **Dyrektor PUP w Jarosławiu:** *Jednak największą barierą w zatrudnieniu osób bezrobotnych po 50. roku życia stwarzają sami pracodawcy, którzy postrzegają ich jako pracowników mniej efektywnych, mających zdezaktualizowane kwalifikacje i umiejętności – postrzegają ich w sposób stereotypowy.*
- **Dyrektor PUP w Międzyrzeczu:** *Pracodawcy nie są zainteresowani zatrudnieniem osób bezrobotnych powyżej 50. roku życia, mimo, iż w składanych ofertach pracy nie wskazują bariery wiekowej.*

Sytuacja ta ma miejsce nawet, gdy mamy do czynienia ze subsydiowanymi ofertami zatrudnienia.

- **Dyrektor PUP w Legnicy:** *W 2013 r. Urząd dysponując środkami na aktywizację osób po 50. roku życia w ramach refundowania pracodawcom kosztów wyposażenia stanowisk pracy, obserwuje wycofywanie się pracodawców ze złożonych wniosków o przyznanie środków na ten cel i zatrudnienia poszukującego pracy, w sytuacji skorzystania z programu przez osobę po 50. roku życia.*

Negatywny wpływ na sytuację osób z grupy 50+ na rynku pracy mają też regulacje prawne w Kodeksie pracy, w zakresie dotyczącym szczególnej ochrony pracownika przed wypowiedzeniem umowy o pracę w tzw. okresie ochronnym. Pracodawcy nie są skłonni do zatrudniania osób, które weszły lub niebawem wejdą w ten okres, ponieważ nie mogą ich zwolnić w tym czasie. Do innych przyczyn mających związek z niezatrudnianiem osób po 50. roku życia, należy zaliczyć:

- niewystarczającą podaż ofert pracy w stosunku do potrzeb;
- wzrost wymagań ze strony środowiska zawodowego, w związku z postępującymi szybko zmianami technologicznymi i wynikającą z nich zmianą struktury popytu na pracę;
- przeciętny niższy poziom wykształcenia osób z grupy 50+, w porównaniu z osobami młodszymi, szczególnie w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz znajomości języków obcych; a także zbyt niskie i nieaktualne kwalifikacje ograniczające możliwość utrzymania się na rynku pracy oraz brak motywacji do rozszerzania i aktualizacji posiadanej wiedzy i umiejętności;
- pogarszający się wraz z wiekiem stan zdrowia i kondycji fizycznej, przyspieszający podjęcie decyzji o przejściu na emeryturę bądź rentę.

Dodać należy, że bezrobotni powyżej 50. roku życia są często świadomi, że ich kwalifikacje nie odpowiadają oczekiwaniom i dlatego szansę na podjęcie pracy często widzą w odbyciu stażu.

- **PUP w Lubaniu.** *W badaniu dotyczącym przyczyn utrudniających podejmowanie zatrudnienia przez bezrobotnych z grupy 50+, którymi objęto 410 bezrobotnych (38% ogółu), do odbycia stażu najczęściej wskazywano prace porządkowe, następnie budownictwo, handel i gastronomię. Aż 75% osób podało, że nie posiada umiejętności obsługi komputera, choćby w stopniu podstawowym. Znajomość tę w stopniu zaawansowanym zadeklarowało jedynie 2% osób. Około 71% nie znało żadnego języka obcego, choćby w stopniu podstawowym (osoby, które deklarowały znajomość języka obcego najczęściej wskazywały na język niemiecki na poziomie podstawowym – 16%).*

6) Z ustaleń kontroli wynika, że część bezrobotnych uczestniczy w aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu głównie z uwagi na przysługujące stypendium lub inne świadczenia. Stypendium przysługuje w ramach realizacji szkolenia i stażu, natomiast inne świadczenia mają związek z refundacją poniesionych kosztów w związku z zatrudnieniem osoby bezrobotnej, przyznaniem środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz refundacją kosztów doposażenia stanowiska pracy zatrudnionego bezrobotnego w przypadku prac interwencyjnych, robót publicznych, prac społecznie użytecznych oraz podjęciem działalności gospodarczej. Uczestnictwo bezrobotnych w aktywizacji, ze względu na przysługujące stypendium lub inne świadczenia, nie jest

możliwe do zidentyfikowania, ponieważ brak jest w obecnym porządku prawnym instrumentu umożliwiającego wiarygodne i dowodowe ustalenie motywacji osoby bezrobotnej. W opinii dyrektorów urzędów pracy, znaczenie takie może mieć stypendium związane z udziałem w stażu, gdyż jego wysokość za pełny miesiąc uczestnictwa wynosi 120% zasiłku dla bezrobotnych i dla osoby z grupy 50+ może stanowić okresowe źródło utrzymania całej rodziny.

- **Dyrektor PUP w Kłobucku:** *Osoby bezrobotne 50+, bez prawa do zasiłku, które w ostatnich trzech latach uczestniczyły w szkoleniach oraz w stażach organizowanych przez PUP, w zdecydowanej większości były zainteresowane przede wszystkim uzyskaniem stypendium.*
- **Dyrektor PUP w Jarosławiu:** *Z przeprowadzonych przez pośredników pracy i doradców zawodowych rozmów z kierowanymi na staż wynika, że z uwagi na przysługujące stypendium uczestniczy w nim 99,9% osób bezrobotnych w wieku 50+. Jest to niejednokrotnie ich jedyne źródło utrzymania.*
- **Dyrektor PUP w Ostrowi Mazowieckiej:** *Ocenia się, że 90% osób z grupy 50+ podejmuje staż, ze względu na potrzebę zdobycie środków finansowych niezbędnych do zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych.*
- **Dyrektor PUP w Wągrowcu:** *Jesteśmy świadomi, że perspektywa otrzymywania stypendium z tytułu odbywania stażu lub szkolenia jest niezwykle istotna dla wielu naszych podopiecznych. Bardzo często osoby po 50. roku życia traktują staż jako jedyną możliwość zarobkowania; dotyczy to około 80% odbywających staż.*

Zauważyć należy, że staż służy nabywaniu przez bezrobotnego umiejętności praktycznych do wykonywania pracy, przez wykonywanie jej w miejscu pracy, ale bez nawiązania stosunku pracy z pracodawcą⁴⁶. Z ustaleń kontroli wynika, że z tej formy aktywizacji zawodowej korzystają – niezgodnie z intencją ustawodawcy – przede wszystkim osoby przymuszone sytuacją finansową, lecz niekoniecznie zainteresowane nabyciem umiejętności praktycznych. Podobną sytuację odnotowano w wypadku szkoleń, które powinny być związane z podniesieniem lub uzupełnieniem kwalifikacji⁴⁷, a co za tym idzie – zwiększeniem szans na zatrudnienie.

3.2.1.2. Oferty pracy wpływające do urzędów

1) Spowolnienie gospodarki, pogorszenie koniunktury, spadek popytu krajowego i zagranicznego, miały w latach 2011–2012 niekorzystny wpływ na ofertę rynku pracy. Ograniczone zostały też środki Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. Tymczasem liczba osób bezrobotnych w tych latach wzrosła. Stąd też lokalne rynki pracy charakteryzowały się dużą nadwyżką popytu na pracę nad podażą miejsc pracy. Liczba ofert pracy, wpływających do urzędów pracy w okresie objętym kontrolą, jak też pozyskiwanych przez pośredników, uległa więc zmniejszeniu.

Objęte kontrolą urzędy pracy wykonywały ustawowe zadania w zakresie pośrednictwa pracy⁴⁸, m.in. przez pozyskiwanie ofert pracy, ich upowszechnianie, pomoc pracodawcom w pozyskaniu pracowników o poszukiwanych kwalifikacjach zawodowych, a także inicjowanie i organizowanie kontaktów bezrobotnych i poszukujących pracy z pracodawcami. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi⁴⁹, oferty upowszechniane były najpóźniej w następnym dniu po ich przyjęciu do realizacji. Wprowadzano je do Systemu Informatycznego Syriusz, a także zamieszczano na stronach internetowych urzędów pracy, tablicach ogłoszeń oraz wyświetlano na telebimach w siedzibach urzędów.

⁴⁶ Art. 2 ust.1 pkt 34 ustawy o promocji zatrudnienia.

⁴⁷ Jak wyżej – art. 40 ust. 3.

⁴⁸ Art. 9 ust. 1 pkt 3 oraz art. 36 ustawy o promocji zatrudnienia.

⁴⁹ Por. § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy (Dz. U. Nr 177, poz. 1193 ze zm.).

Pracodawcy zgłosili w 2011 r. do urzędów pracy 743,1 tys. wolnych miejsc pracy (aktywizacji zawodowej), tj. o 278,2 tys. mniej niż w 2010 r. (spadek o 27,2%). W 2012 r. zgłosili 787 tys. miejsc, czyli o 43,9 tys. więcej niż w 2011 r. (wzrost o 5,9%).

- **Dyrektor PUP w Suwałkach:** *Od 2010 r. odnotowujemy spadek ofert pracy wpływających do PUP, przy rosnącej liczbie osób bezrobotnych. Już ten fakt świadczy o tym, że Urząd nie może przedstawić propozycji pracy, czy innej formy aktywizacji, każdej osobie bezrobotnej, która wymaga takiego wsparcia. W 2010 r. wpłynęło 2.788 ofert, w 2011 r. – 1.801, a w 2012 r. tylko 1.583 oferty.*
- **PUP w Świdnicy.** *Liczba miejsc pracy w 2010 r. wyniosła 8.397, w 2011 r. 8.129, a w 2012 r. 6.331. Wpływające oferty dotyczyły głównie stanowisk pracy dla pracowników z wykształceniem zawodowym.*

Zmniejszenie liczby ofert pracy było także skutkiem zniesienia w 2009 r. ustawowego wymogu zgłaszania przez pracodawców wolnych miejsc pracy do urzędu pracy. Stąd pracodawcy nie zgłaszają wszystkich faktycznie wolnych miejsc potencjalnego zatrudnienia, a czynią to jedynie dla takich, które stwarzają problemy w rekrutacji (np. zgłaszają miejsca pracy wymagające specyficznych kwalifikacji)⁵⁰.

Oferty pracodawców wpływające do urzędów pracy nie odpowiadają oczekiwaniom bezrobotnych. Obiektywnie rzecz biorąc i pamiętając o tym, że popyt na pracę kształtują reguły wolnego rynku, nie są one atrakcyjne, ani ze względu na rodzaj proponowanego stanowiska, ani też wysokość oferowanej płacy. Niskie zarobki oferowane są kandydatom, bez względu na charakter pracy, czy też proponowane stanowisko. Zauważyć w związku z tym należy, że wysokość wynagrodzenia dla osoby bezrobotnej jest najczęściej podstawowym czynnikiem, który może decydować o podjęciu lub niepodjęciu pracy. Często oferta pracy za najniższą dopuszczalną prawem stawkę nie jest opłacalna dla osoby bezrobotnej, gdyż jest niewiele wyższa od dochodów uzyskiwanych z innych źródeł, głównie z pomocy społecznej lub pracy w tzw. szarej strefie.

- **Dyrektor PUP w Suwałkach:** *Oferty jakimi dysponuje urząd nie są atrakcyjne dla osób bezrobotnych, ze względu na oferowane wynagrodzenie. Szacunkowo 98% ofert wpływających do urzędu dotyczy wynagrodzenia na poziomie najniższej krajowej obecnie – 1.600 zł brutto, często przy bardzo wysokich wymaganiach ze strony pracodawców.*
- **Dyrektor PUP w Radzynie Podlaskim:** *Wpływające oferty nie są atrakcyjne, w szczególności ze względu na wysokość proponowanego wynagrodzenia. W 2012 r. w 88% ofert pracy wysokość deklarowanego wynagrodzenia nie przekraczała 1.600 zł brutto; jedynie dla 6% ofert było wyższe niż 2.000 zł brutto.*
- **Dyrektor PUP w Augustowie:** *Zdecydowana większość ofert składanych w Urzędzie (95%), to oferty z wynagrodzeniem minimalnym. Jego wysokość powoduje, że osoby korzystające z różnych form wsparcia socjalnego, albo pracujące w szarej strefie uważają, że podjęcie takiej pracy jest dla nich nieopłacalne. Ponadto część ze składanych ofert to praca na umowy zlecenia, a takie oferty też nie cieszą się powodzeniem.*

Nieatrakcyjność ofert pracy dla osób bezrobotnych często wynika z korzystania przez nich ze świadczeń z pomocy społecznej. Podjęcie przez taką osobę pracy zarobkowej skutkuje wstrzymaniem wypłaty takich świadczeń. W opiniach osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, dochody uzyskiwane z pracy za minimalne wynagrodzenie są równoważne, a niekiedy nawet niższe, od dochodów ze świadczeń wypłacanych przez ośrodki pomocy społecznej.

Zauważyć należy, że kandydatów do pracy na stanowiska z atrakcyjnym wynagrodzeniem pracodawcy poszukują we własnym zakresie. Do urzędu pracy nie wpływają więc oferty adresowane

⁵⁰ Podmioty funkcjonujące w sektorze publicznym zazwyczaj nie zgłaszają ofert pracy do urzędów pracy, organizując nabory (rekrutacje) we własnym zakresie, m.in. ze względu na treść art. 60 Konstytucji RP, zgodnie z którym obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach, a także z uwagi na ukształtowane, zgodnie z tą normą konstytucyjną, rozwiązania w ustawach regulujących status poszczególnych grup zawodowych funkcjonujących w tym sektorze.

do specjalistów, osób posiadających poszukiwane na rynku pracy deficytowe kwalifikacje, co oznacza, że osoby te zatrudniane są poza systemem urzędów pracy. Większość pracodawców zgłaszając wolne miejsce pracy, poza tym, że oferuje minimalne wynagrodzenie, to z uwagi na wysokie koszty zatrudnienia proponuje przy zatrudnieniu w ramach krótkookresowej umowy zlecenia lub o dzieło, albo też zatrudnienie związane z koniecznością założenia własnej firmy. Tymczasem większość zarejestrowanych bezrobotnych szuka zatrudnienia w ramach stosunku pracy i nie jest zainteresowana ofertami niedającymi możliwości stabilizacji i dłuższej perspektywy zatrudnienia.

- **Dyrektor PUP w Stalowej Woli:** Coraz częściej proponowane przez pracodawców stanowiska pracy są nieatrakcyjne dla osób bezrobotnych, także z powodu proponowanej formy zatrudnienia, czy też miejsca wykonywania pracy. W 2012 r. około 30% wszystkich ofert, to propozycje zatrudnienia w ramach umowy o dzieło, umowy zlecenia oraz w niepełnym wymiarze czasu pracy.
- **Dyrektor PUP w Lubaczowie:** Analiza ofert pracy niesubsydiowanej potwierdza, że zgłoszone miejsca pracy nie są zbyt atrakcyjne dla bezrobotnych. Jedynie połowa ofert dotyczy pracy w pełnym wymiarze czasu pracy, natomiast 38% to oferty pracy na podstawie umów cywilnoprawnych, a 12% – pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy.
- **Dyrektor PUP w Przeworsku:** Wpływające oferty pracy są w naszej ocenie wysoce nieatrakcyjne. Trudno mówić o jakiegokolwiek ich atrakcyjności dla osób powyżej 50. roku życia, które posiadają często wieloletnie doświadczenie zawodowe. Czasem problem dla tych osób stanowi też rodzaj proponowanej umowy (umowa zlecenie, umowa o dzieło) – niegwarantującej stabilności i ciągłości zatrudnienia.

2) Powiatowe urzędy pracy dysponują ofertami pracy tzw. subsydiowanymi i niesubsydiowanymi. Jedne i drugie są traktowane przez bezrobotnych jako mało atrakcyjne pod względem finansowym. W latach 2011–2012 nieznacznie zmniejszyła się liczba ofert niesubsydiowanych, natomiast w znacznym stopniu zmalała liczba subsydiowanych miejsc pracy. Było to skutkiem radykalnego ograniczenia w 2011 r. poziomu środków Funduszu Pracy przeznaczonych na aktywizację zawodową bezrobotnych. Dodać należy, że urzędy pracy nie notują większych trudności z obsadą stanowisk subsydiowanych, czy pozyskaniem pracodawców do współpracy w zakresie form pracy subsydiowanej.

- **PUP w Nisku.** W 2012 r. zgłoszono 1.081 ofert pracy i miejsc aktywizacji zawodowej, dotyczących 1.493 miejsc, jednak tylko 203 dotyczyły miejsc pracy niesubsydiowanej. Prawie 70% ofert przewidywało wynagrodzenie na poziomie najniższej krajowej. Pozostałe przewidywały wprawdzie wyższe wynagrodzenie, ale zarobki oscylowały wokół tej kwoty – średnia wysokość oferowanego wynagrodzenia wyniosła 1.770 zł.
- **Dyrektor PUP w Przeworsku:** Liczba ofert pracy (niesubsydiowanej) jest niewystarczająca dla podniesienia efektywności działań Urzędu. W 2010 r. wpłynęły 2.664 oferty pracy, w tym 2.367 (89%) pracy subsydiowanej, w 2011 r. – 1.148 ofert, w tym 860 (75%) pracy subsydiowanej, a w 2012 r. 2.065 ofert, w tym 1.770 (86%) pracy subsydiowanej.
- **PUP w Radzynie Podlaskim.** W 2012 r. wpłynęło 456 ofert pracy na 746 stanowisk pracy, z czego 168 ofert stanowiły oferty pracy niesubsydiowanej (313 stanowisk). Na złożone przez pracodawców oferty skierowano 566 osób, w tym 74 osoby po 50. roku życia (13% skierowanych). Spośród skierowanych bezrobotnych, 309 podjęło pracę, z tego 56 osób powyżej 50. roku życia (18%).

Z ustaleń kontroli wynika, że znaczna liczba wpływających ofert pracy niesubsydiowanej – to tzw. oferty otwarte. Składający je pracodawcy nie chcą pomocy urzędu w rekrutacji, oczekują jedynie, aby oferta została podana do publicznej wiadomości, a zainteresowane osoby bezrobotne same zgłaszały się do pracodawcy. Często, po wyszukaniu odpowiedniego pracownika, pracodawcy wycofują oferty zatrudnienia (przypuszczalnie oferując nielegalne zatrudnienie), bądź składają oferty np. stażu.

- **Dyrektor PUP w Augustowie:** Pracodawcy generalnie życzą sobie, aby ich oferty były otwarte; nie chcą, aby pośrednicy wydawali skierowania bezrobotnym (pracodawca jest zobowiązany dopisać informację o zatrudnieniu lub niezatrudnieniu na skierowaniu przedstawionym przez osobę poszukującą pracy). Co więcej, w wielu przypadkach słyszą w odpowiedzi, że nikt nie został zatrudniony, albo że poradzi sobie bez zatrudnienia pracownika. W części przypadków można podejrzewać, że Urząd został wykorzystany do zwerbowania pracowników do pracy „na czarno”. Niestety udowodnienie tego, wobec braku skierowań na piśmie, jest praktycznie niemożliwe.
- **Dyrektor PUP w Przeworsku:** Występują także sytuacje zgłaszania ofert pracy przez pracodawców, którzy chcą jedynie uzyskać dane osobowe potencjalnych pracowników. Po przeprowadzeniu giełdy pracy i wyszukaniu odpowiedniego pracownika, pracodawcy wycofują oferty (przypuszczalnie oferując nielegalne zatrudnienie), bądź składają oferty stażu (o ile wyszukana osoba kwalifikuje się na tę formę aktywizacji). Dla pośredników pracy oznacza to prawnie niezrealizowanie usługi i nieefektywne działanie.

W konsekwencji w objętych kontrolą urzędach pracy stwierdzano liczne przypadki niezrealizowanych ofert pracy. Dotyczyło to głównie tzw. otwartych ofert pracy.

- **PUP w Kaliszu.** W latach 2010–2012 wpłynęło odpowiednio: 987, 779, 700 krajowych ofert pracy, z czego zrealizowano 833, 656 i 578. Kontrolą objęto 15 będących w dyspozycji Urzędu ofert, w ramach których do pracodawców skierowano 28 bezrobotnych. Ani jedna z tych osób nie została zatrudniona.
- **PUP w Legnicy.** Liczba niezrealizowanych ofert pracy wyniosła według stanu na 30 czerwca lat 2010–2012 odpowiednio 178, 233 i 132. Analiza 15 wybranych ofert wykazała, że do potencjalnych pracodawców skierowano 176 bezrobotnych. Zatrudnienie uzyskały tylko dwie osoby.
- **PUP w Rudzie Śląskiej.** W latach 2010–2012 wpłynęło odpowiednio 2.111, 1.404 i 2.514 krajowych ofert pracy, z których zrealizowano kolejno 183 (9%), 267 (19%) i 422 (17%). Dyrektor Urzędu wyjaśniła, że na poziom ich realizacji wpłynęły następujące czynniki: stosowanie przez pracodawców, a nieujętych w ofertach, pozazawodowych kryteriów wyboru potencjalnych pracowników, wykorzystywanie Urzędu, w celu dotarcia do szerokiego grona potencjalnych kandydatów, specjalistyczne wymagania w zakresie kwalifikacji zawodowych i doświadczenia, których Urząd nie jest w stanie zrealizować, ale też zniechęcające do zatrudnienia zachowania bezrobotnych (np. przedkładanie zwolnienia lekarskiego, przychodzenie na rozmowę kwalifikacyjną z dziećmi, wymuszanie decyzji o nie przyjęciu do pracy).

3) Ustalenia kontroli dowodzą, że pracodawcy traktują urząd pracy jako instytucję publiczną, która jest zobowiązana do finansowego wspierania (w sposób pośredni) prowadzonych przez nich przedsięwzięć. Stąd, przy rekrutacji na wolne stanowiska, urzędy są zazwyczaj pomijane, nie tylko gdy w grę wchodzi praca wymagająca wysokich kwalifikacji i umiejętności, ale i przy pracach prostych. Według dyrektorów powiatowych urzędów pracy, większość pracodawców oczekuje publicznej pomocy finansowej przy zatrudnianiu pracownika, przy czym dla znacznej ich części w zasadzie jedyną motywacją jest pozyskanie publicznych środków finansowych. Świadczyć o tym mogą często powtarzające się często oferty tych samych firm poszukujących pracowników, co może nasuwać wniosek o niestabilności oferowanych stanowisk, o czym będzie mowa w kolejnym rozdziale.

- **Dyrektor PUP w Ropczycach:** Urząd jest postrzegany przez pracodawców najczęściej jako dysponent środków finansowych umożliwiających subsydiowane zatrudnienie. Tzw. oferty zamknięte dotyczą najczęściej takich właśnie przypadków. W tym zakresie współpraca z pracodawcami przynosi wymierne efekty, jednak bywa ograniczona możliwościami finansowymi, czego najlepszym przykładem jest 2010 r., w którym Urząd dysponował stosunkowo dużą pulą środków na aktywizację.
- **Dyrektor PUP w Suwałkach:** Na podstawie kontaktów z pracodawcami można stwierdzić, że Urząd jest postrzegany jako instytucja biurokratyzowana, sformalizowana, która jest potrzebna do wydatkowania środków finansowych i w zasadzie tylko do tego ograniczyłoby współpracę z PUP. Pracodawcy nie traktują urzędu, jak partnera na rynku pracy. Pracodawcy, podobnie jak osoby bezrobotne, w stosunku do urzędu są trudnym, roszczeniowym klientami.
- **Dyrektor PUP w Kłobucku:** Do pośredników pracy, odwiedzających pracodawców w ich siedzibach, kierowane są zazwyczaj oczekiwania dotyczące wsparcia finansowego PUP w zatrudnieniu osób bezrobotnych. Nie należy zatem zmniejszać zasięgu subsydiowania miejsc pracy przez państwo, a raczej, w miarę jego realnych możliwości finansowych, formy o takim charakterze rozwijać.

Ogólnie rzecz biorąc, pracodawcy zazwyczaj bardzo dobrze oceniają współpracę z urzędem pracy, jeżeli chodzi o udzielane im wsparcie ze środków publicznych w zatrudnianiu osób bezrobotnych. Ocena ta zdecydowanie zmienia się na gorszą w wypadku współpracy w zakresie kierowania osób do prac niesubsydiowanych. Pracodawcy zgłaszają wówczas liczne uwagi, wskazując m.in., że obowiązujące procedury administracyjne zniechęcają ich do korzystania z usług publicznych służb zatrudnienia (np. zbyt długi okres naboru, rozbudowany formularz złożenia oferty). Większa swoboda i elastyczność działań urzędów nie jest jednak możliwa, bez naruszenia obowiązujących regulacji prawnych ustalających standardy prowadzenia usług rynku pracy i określających ścieżki postępowania w tych sprawach.

- **Dyrektor PUP w Augustowie:** *Postrzeganie urzędu przez pracodawców często zależy od ich oczekiwań wobec Urzędu. Jeżeli ma on środki na chociażby staże, to pracodawca chce z tego skorzystać. W sytuacji poszukiwania pracowników, bez udziału wsparcia finansowego urzędu, najczęściej jesteśmy traktowani jak tablica ogłoszeń, gdzie można umieścić ofertę.*
- **Dyrektor PUP w Nisku:** *Jedną z podstawowych barier współpracy z pracodawcami jest biurokracja. Przepisy prawa bardzo szczegółowo opisują procedurę przyjęcia oferty pracy oraz elementy niezbędne do jej przyjęcia. Standaryzacja usług rynku pracy miała niewątpliwie na celu uporządkowanie i ujednolicenie działań urzędów, jednak w codziennej pracy można odnieść wrażenie nadmiernego sformalizowania i związania przepisami prawnymi. Pracodawcy podczas wypełniania formularza ofert pracy, często skarżą się na wygórowane wymagania – braki w wymaganych danych lub nieuzupełnienie ich powoduje odrzucenie oferty pracy. Sztywno opracowane procedury powodują, że część pracodawców rezygnuje z usług Urzędu, na własną rękę prowadząc rekrutację.*

W objętych kontrolą urzędach wskazywano również, że w przypadku ofert niesubsydiowanych barierą we współpracy jest także przekonanie pracodawców, że w zasobach urzędów pracy pozostają jedynie osoby o niskich kwalifikacjach lub bez kwalifikacji oraz osoby uchylające się od pracy. Opinie te nie są pozbawione podstaw. Struktura zarejestrowanych osób bezrobotnych jest taka, że ich znaczna część nie posiada kwalifikacji zawodowych lub są to osoby długotrwale bezrobotne. **Grupę osób powyżej 50. roku życia, poza znaczącym odsetkiem długotrwale bezrobotnych, charakteryzuje też niski poziom wykształcenia** (około 70% bezrobotnych legitymuje się wykształceniem na poziomie zasadniczym zawodowym, podstawowym lub niższym); krótkim, mimo osiągniętego wieku, stażem pracy lub jego brakiem (około 4% osób nie ma żadnego stażu pracy, 7% posiada staż do jednego roku, a kolejne 7% od jednego do pięciu lat); brakiem gotowości do pracy ze względu na konieczność opieki nad innymi członkami rodziny itd. Pracodawcy oceniają natomiast urząd pracy przez pryzmat kwalifikacji skierowanych osób bezrobotnych, ich zachowanie, postawę oraz motywację do podjęcia zatrudnienia.

- **Dyrektor PUP w Radzynie Podlaskim:** *Jedną z przyczyn braku możliwości znalezienia pracy jest niski poziom wykształcenia zarejestrowanych bezrobotnych. W grupie 591 bezrobotnych powyżej 50. roku życia, według stanu na 31 grudnia 2012 r. wykształcenie wyższe posiadało sześć osób (1%), policealne i średnie zawodowe – 82 osoby (13,9%), średnie ogólnokształcące – 25 osób (4,2%), zasadnicze zawodowe – 217 osób (36,7%) oraz najliczniejsza grupa posiadająca wykształcenie gimnazjalne i podstawowe licząca 261 osób (44,2%).*
- **Dyrektor PUP w Gorzowie Wielkopolskim:** *Postrzeganie urzędu przez potencjalnych pracodawców jest niekorzystne z uwagi na stereotyp, iż w urzędzie zarejestrowane są osoby z niskimi kwalifikacjami i niechętnie do podjęcia zatrudnienia.*

Stwierdzono, że pracodawcy niejednokrotnie rezygnują ze zgłaszania ofert do urzędu pracy, ponieważ są przekonani o tym, że skierowane osoby nie będą zainteresowane podjęciem zatrudnienia (są zarejestrowane z innych przyczyn, niż poszukiwanie pracy). Tymczasem muszą oni poświęcać czas na rozmowy z takimi osobami oraz wypełnienie rozlicznych formalności z tym związanych. Zauważyć w związku z tym należy, że pracownicy urzędów pracy, zgodnie

z obowiązującymi regulacjami prawnymi, są zobowiązani do kierowania ofert do wszystkich zarejestrowanych osób, jakkolwiek mogą przypuszczać, że część z nich nie jest zainteresowana podjęciem zatrudnienia. W rezultacie działanie takie, prawidłowe z punktu widzenia przepisów prawa, a nieprawidłowe w ocenie pracodawców, ma zdecydowanie niekorzystny wpływ na wizerunek publicznych służb zatrudnienia.

- **Dyrektor PUP w Zgorzelcu:** Często pracodawcy informują nas o niechęci osób bezrobotnych do podjęcia zatrudnienia, które zgłaszając się na rozmowy kwalifikacyjne, nie chcą podjąć pracy, lecz uzyskać jedynie korzystny wpis. Taki, aby nie stracić statusu osoby bezrobotnej. Stąd niejednokrotnie Urząd jest postrzegany jako biurokratyzowana instytucja, która wysyła osoby niezainteresowane lub nienadające się, zdaniem pracodawcy, do zatrudnienia.
- **Dyrektor PUP w Siedlcach:** Bolączką urzędów pracy jest to, że wśród figurujących w rejestrach znaczącą część stanowią osoby, dla których motywacja do podjęcia zatrudnienia nie jest wiodącą (...). Sytuacja taka nie sprzyja pozytywnym relacjom z pracodawcami, którzy zgłaszając ofertę pracy oczekują przysłania odpowiednich kandydatów. Tymczasem trafiają do nich osoby niezainteresowane podjęciem zatrudnienia, których jedynym celem jest uzyskanie adnotacji na skierowaniu, że nie będą zatrudnieni. Powyższe praktyki powodują, że większość pracodawców nie jest zainteresowana bezpośrednią formą kontaktów z osobami bezrobotnymi. Często są przypadki rezygnacji z usług Urzędu, ze względu na konieczność wydawania osobom bezrobotnym skierowań do pracy.

3.2.1.3. Stan zatrudnienia w urzędach pracy

W dniu 31 grudnia 2012 r., w skład publicznych służb zatrudnienia⁵¹ wchodziło 340 powiatowych i 16 wojewódzkich urzędów pracy. W sytuacji wzrostu liczby zarejestrowanych bezrobotnych w okresie objętym kontrolą (o 9,3%), w tym liczby bezrobotnych w wieku powyżej 50. roku życia (o 15,4%), stan zatrudnienia w objętych kontrolą urzędach pracy zmniejszył się w latach 2010–2012 z 1.717 do 1.604 etatów (o 6,6%). Liczba pracowników kluczowych uległa w tym okresie zwiększeniu: pośredników pracy z 291 do 295, doradców zawodowych z 127 do 131, a specjalistów ds. rozwoju zawodowego z 69 do 74 etatów. Liczba pośredników pracy, doradców zawodowych i specjalistów ds. rozwoju zawodowego, w przypadku 16 z 24 objętych kontrolą urzędów pracy, była zgodna z obowiązującymi normami⁵².

Zauważyć jednak należy, że we wszystkich kontrolowanych urzędach pracy wzrastała sukcesywnie w kolejnych latach objętym kontrolą, liczba bezrobotnych przypadająca na jednego pracownika. Średnia liczba bezrobotnych, przypadająca na jednego pracownika powiatowego urzędu pracy, wzrosła – według stanu na koniec poszczególnych lat okresu 2010–2012 – odpowiednio z 99, do 102 i 113 osób. Liczba bezrobotnych, przypadająca na jednego pośrednika pracy, zwiększyła się natomiast z 585 w 2010 r. do 615 w 2012 r., a doradcę zawodowego – z 1.300 do 1.356.

- **PUP w Łomży.** Według stanu na dzień 31 grudnia kolejnych lat okresu 2010–2012, zatrudniano odpowiednio ośmiu, dziewięciu i ośmiu pośredników pracy, czterech doradców zawodowych oraz trzech specjalistów ds. rozwoju zawodowego. Na jednego pośrednika pracy przypadało odpowiednio 647, 785 i 726, na jednego doradcę zawodowego – 1.456, 1.569 i 1.633, zaś na jednego specjalistę ds. rozwoju zawodowego – 1.941, 2.092 i 2.177 bezrobotnych⁵³.

W porównaniu z innymi krajami europejskimi, w polskich urzędach pracy dostępność do pracowników kluczowych jest niższa. W 2011 r. jeden pośrednik pracy obsługiwał 547, a jeden doradca zawodowy – 1.238 osób bezrobotnych. W tym samym okresie w Czechach odpowiednio 259 i 929, w Szwajcarii – 108 i 410, a w Wielkiej Brytanii 262 i 116 osób bezrobotnych.

⁵¹ Powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy, urząd obsługujący ministra właściwego ds. pracy oraz urzędy wojewódzkie realizującymi zadania określone ustawą tworzą organy zatrudnienia (art. 6 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia).

⁵² Minimalną liczbę pracowników realizujących pośrednictwo pracy w powiatowym urzędzie pracy ustala się, co najmniej raz w roku, do dnia 30 września, na podstawie wzoru (iloczyn czterech zmiennych), o których mowa w § 85 rozporządzenia w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy (por. też §§ 86 i 88).

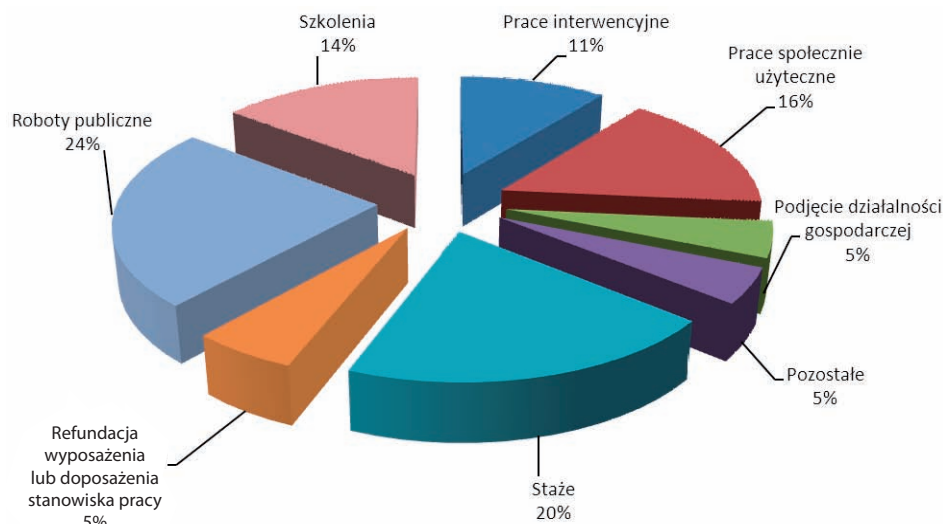
⁵³ Por. § 85 pkt 1 i 2 oraz § 86 pkt 2 i 3 rozporządzenia w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy.

3.2.2. Skuteczność stosowanych instrumentów rynku pracy

Osoby bezrobotne w wieku powyżej 50. roku życia, stanowiące w latach 2010–2012 od 21,6% do 22,8% ogólnej liczby bezrobotnych, uczestniczyły w aktywnych formach przeciwdziałaniu bezrobociu proporcjonalnie mniej, niż bezrobotni zaliczani do innych grup będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy. W latach 2010–2012 aktywnymi formami objęto 118,2 tys. , 63,7 tys. i 83,7 tys. osób z grupy 50+, co stanowiło 14,7%, 19,7% i 19% ogólnej liczby aktywizowanych. Osoby z grupy 50+ uczestniczyły głównie⁵⁴ w robotach publicznych, szkoleniach, stażach i pracach społecznie użytecznych. W 2010 r. najwięcej bezrobotnych 50+ uczestniczyło w robotach publicznych (28,5 tys.), w 2011 r. – w pracach społecznie użytecznych (18,8 tys.), a w 2012 r. najwięcej rozpoczęło staże (prawie 18,9 tys.). Stanowiło to odpowiednio: 24%, 30% i 22,5% ogółu bezrobotnych z tej grupy.

Wykres nr 1

Struktura form aktywizacji z uwzględnieniem odsetka beneficjentów objętych nimi w skontrolowanych urzędach pracy w latach 2010–2012.



Źródło: dane NIK, zagregowane na podstawie ustaleń dokonanych w powiatowych urzędach pracy

Według danych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, uczestnictwo w aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu charakteryzowało się bardzo wysoką efektywnością, a tym samym wysoką skutecznością wykorzystania na ten cel środków Funduszu Pracy⁵⁵. Efektywność zatrudnieniowa wyniosła dla poszczególnych lat okresu 2010–2012 odpowiednio 54,2%, 55,7% i 60,9%, zaś kosztowa 12.948 zł, 9.020 zł i 10.674 zł, w przeliczeniu na jednego zatrudnionego bezrobotnego. Najwyższą efektywnością zatrudnieniową⁵⁶ charakteryzowała się aktywizacja w formie przyznania środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz refundacja pracodawcom kosztów doposażenia stanowisk pracy; najniższą odnotowano w najbardziej popularnych formach, tj. szkoleniach i pracach społecznie użytecznych.

⁵⁴ Źródło: dane Departamentu Rynku Pracy ze sprawozdań MPiPS-01 o rynku pracy.

⁵⁵ Dotyczy to następujących form: szkoleń; zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych i robót publicznych; wykonywania prac społecznie użytecznych, odbywania stażów u pracodawców, przyznawania pracodawcom refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy dla skierowanych na te miejsca bezrobotnych oraz przyznania bezrobotnym jednorazowych środków na dofinansowanie podejmowania działalności gospodarczej.

⁵⁶ W opracowaniach nie podaje się danych o poszczególnych grupach osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, w tym osobach z grupy 50+.

Zauważyć jednak należy, że metodologia analizy efektywności opiera się na wskaźnikach z 1995 r.⁵⁷. Ich konstrukcja nie uwzględnia przede wszystkim okresu trwania zatrudnienia, po zakończeniu danej formy aktywizacji wspieranej środkami Funduszu Pracy. Bez głębszej analizy potrzeb, co do faktycznego wykorzystania danej formy aktywizacji dla osób z grupy 50+, wskaźniki te nie mogą być więc główną przesłanką dla kierowania środków do tych powiatów, dla których osiągają one najwyższą wartość. Szczególnie widoczne było to w rozdysponowaniu uruchomionych przez Ministra Finansów dodatkowych środków w kwocie 500 mln zł na aktywizację bezrobotnych w 2012 r. (o czym jest mowa w pkt. 2.2.3. niniejszej informacji).

- **Dyrektor PUP w Chełmie:** *Urząd nie posiada narzędzi do badania trwałości efektów aktywizacji zawodowej osób powyżej 50. roku życia. Istnieje jedynie możliwość sprawdzenia okresu zatrudnienia wynikającego z przedłożonej do Urzędu umowy. Program Syriusz umożliwia jedynie ewidencję okresów podjęć pracy w oddziale na krótkookresową, tj. do sześciu miesięcy oraz długookresową tj. powyżej sześciu miesięcy, bez możliwości oceny.*
- **PUP w Płocku.** *Z 46 osób, które odbyły staż, zatrudnienie uzyskało 26, ale 24 ponownie zarejestrowały się jako bezrobotne. Dla szkoleń dane te wynosiły odpowiednio: 30, 16 i 12. Z kolei z objętej szczegółowym badaniem grupy 40 osób, w wypadku prac interwencyjnych i robót publicznych, zatrudnienie uzyskało 27, z których 26 ponownie zarejestrowało się w urzędzie pracy.*

Zwrócić również należy uwagę, że obecna polityka przydzielania środków na aktywizację osób bezrobotnych (szczególnie w ramach środków unijnych i dodatkowych z rezerwy ministra), w której priorytetem jest wysoki próg efektywnościowy powoduje, że urzędy pracy podejmują i realizują te formy aktywizacji, które pozwalają te progi uzyskać. Sytuacja ta jest szczególnie niekorzystna dla osób powyżej 50. roku życia, ponieważ urzędy rezygnują z szerokich działań aktywizacyjnych w grupach najtrudniejszych, na rzecz grup, w których aktywizacja przyniesie zamierzony efekt, czyli wysoką wartość wskaźnika efektywności zatrudnieniowej.

- **Dyrektor PUP w Zgorzelcu:** *Najmniejszą efektywność widzimy przy szkoleniach, zwłaszcza jeżeli konieczność zorganizowania szkolenia jest w sposób pośredni „wymuszona” przez ustalone dla poszczególnych programów obowiązujące kryteria i wskaźniki (np. efektywność kosztowa programu, która nie pozwala zastosować tylko samych skutecznych form aktywizacji, ponieważ związany z nimi koszt przewyższa ustalony dla programu koszt uczestnictwa jednej osoby).*
- **Dyrektor PUP w Żyrardowie:** *Nie ma sankcji prawnych i finansowych, gdy nie dojdzie do zatrudnienia. Jedynie, co możemy zrobić, to wyeliminować ze współpracy tych pracodawców, którzy „notorycznie” nie zatrudniają aktywizowanych bezrobotnych. Ze względu na brak zainteresowania zatrudnieniem po zakończeniu aktywizacji wyrejestrowaliśmy w 2012 r. nie więcej niż 10% bezrobotnych w wieku 50+.*
- **Dyrektor PUP w Przemyśle:** *Osoby w wieku 50+ objęte aktywnymi formami przeciwdziałania bezrobociu, które zakończyły udział w tych formach i nie powracają do rejestru osób bezrobotnych, stanowią ok. 20%.*

Reasumując, ustalenia kontroli przeprowadzonej w 24 powiatowych urzędach pracy wskazują, że mimo wysokich wskaźników efektywności wykazywanych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, bezrobotni w wieku powyżej 50. roku życia uczestniczący w aktywnych formach przeciwdziałania bezrobociu nie mają większych szans na uzyskanie trwałego zatrudnienia. Bezrobotni po odbyciu badanych form aktywizacji – w zdecydowanej większości przypadków – jeżeli podejmowali zatrudnienie to na czas określony, zazwyczaj od jednego dnia do kilku miesięcy, po czym ponownie rejestrowali się w urzędach pracy.

⁵⁷ Por. przypis 11.

3.2.2.1. Staże

Objęte kontrolą powiatowe urzędy pracy zorganizowały w latach 2010–2012 staże dla 65.686 osób, w tym dla 4.996 osób (7,6%) w wieku powyżej 50. roku życia. Na zorganizowanie staży wydatkowały one 336.591 tys. zł, z czego 27.007 tys. zł (8%) na staże dla osób w wieku 50+.

Urzędy pracy w większości przypadków prawidłowo realizowały, pod względem formalnym, ustawowe zadania⁵⁸. Umowy o zorganizowanie stażu zostały podpisane z pracodawcami, którzy złożyli kompletne wnioski zawierające wymagane dane⁵⁹. Czas trwania analizowanych staży, jak i kwoty przyznanych stypendiów, nie przekraczały ustawowych limitów⁶⁰. Spełnione zostały także pozostałe wymogi formalnoprawne towarzyszące tej formie aktywizacji, tj. sporządzono program stażu, sprawozdanie z jego przebiegu oraz opinię pracodawcy; programy spełniały wymogi określone przepisami. W trakcie kontroli stwierdzono jedynie jednostkowe przypadki uchybień formalnych w postępowaniach dotyczących aktywizowania bezrobotnych, polegające na niewydawaniu lub wydawaniu przez pracodawców nieprawidłowych opinii⁶¹ oraz niesporządzaniu przez bezrobotnych sprawozdań z przebiegu stażu⁶².

- **PUP w Rudzie Śląskiej.** Jeden bezrobotny, po odbyciu stażu, nie dostarczył sprawozdania i nie stawiał się w urzędzie w wyznaczonym terminie. W przypadku innej osoby pracodawca nie sporządził wymaganej opinii, urząd nie wydał bezrobotnemu zaświadczenia o odbyciu stażu, a z pracodawcą, który nie dopełnił obowiązku zaprzestął współpracy.
- **PUP w Suwałkach.** W jednym przypadku opinia wydana po zakończeniu stażu nie zawierała informacji o zadaniach realizowanych przez bezrobotnego i umiejętnościach praktycznych pozyskanych w jego trakcie.
- **PUP w Sulęcinie.** Trzech stażystów nie dopełniło obowiązku dostarczenia sprawozdania z przebiegu stażu oraz opinii pracodawcy.

Liczba wniosków wpływających do urzędów pracy, składanych zarówno przez bezrobotnych o uczestnictwo w stażach, jak i przez pracodawców, o ich organizację, zazwyczaj znacznie przekracza ilość środków na nie przeznaczonych i co się z tym wiąże – liczbę podpisanych umów.

- **PUP w Zawierciu.** W latach 2011 i 2012 r. negatywnie zaopiniowano, w związku z brakiem środków, odpowiednio 401 i 594 wnioski o odbycie stażu o szacunkowej wartości 2.777,8 tys. zł i 4.360,2 tys. zł.
- **PUP w Legnicy.** Z rozpatrzonych w latach 2010–2012 wniosków nie wszystkie zostały ocenione pozytywnie, co wiązało się z nieprzyjęciem ich do realizacji: Dotyczyło to: w 2010 r. – 532 z 1.510, w 2011 r. – 329 z 880, a w 2012 r. – 235 z 1.004 wniosków.

W tej sytuacji część urzędów pracy wprowadziła wewnętrzne regulacje ułatwiające dokonanie wyboru organizatorów i uczestników stażu. Procedury wyłonienia organizatora stażu obowiązywały w 15 z 24 kontrolowanych urzędów, zaś 17 z nich posiadało zasady kwalifikowania osób bezrobotnych do odbycia stażu. Ustalenia kontroli wykazały, że tylko w nielicznych urzędach stosowane zasady postępowania nie były przejrzyste.

- **Dokumentacja w PUP w Mławie** nie pozwalała na jednoznaczne stwierdzenie, w oparciu o jakie kryteria rozpatrywane były wnioski. Jedynym dokumentem potwierdzającym akceptację wniosku było pismo dyrektora PUP informujące wnioskodawcę o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku, ewentualnie uzależniające organizację stażu od zatrudnienia stażysty po zakończeniu stażu.

⁵⁸ Art. 53 ustawy o promocji zatrudnienia oraz przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych (Dz. U. Nr 142, poz. 1160).

⁵⁹ Por. § 1 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych.

⁶⁰ Art. 53 ust. 1, 1a i 6 ustawy o promocji zatrudnienia.

⁶¹ Jak wyżej – art. 53 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia.

⁶² Por. § 6 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych.

- Wnioski o zorganizowanie stażu w **PUP w Wyszkowie** nie były poddawane ocenie komisji, na wszystkich analizowanych zgłoszeniach widniał podpis jednej osoby – pośrednika pracy, który stwierdzał jedynie, czy w ewidencji PUP znajdują się osoby bezrobotne o kwalifikacjach określonych w zawodzie lub na stanowisku wskazanym przez organizatora, a następnie każdy wniosek zatwierdzany był przez dyrektora PUP, wyrażającą zgodę na podpisanie umowy i skierowanie bezrobotnego do odbycia stażu.

Należy zaznaczyć, że we wszystkich urzędach jednym z podstawowych kryteriów kwalifikowania wniosków składanych przez organizatorów, była ocena dotychczasowej współpracy, a zwłaszcza wywiązywanie się z deklaracji zatrudnienia osób bezrobotnych po zakończeniu stażu.

- Pracodawcy, którzy składając wniosek do **PUP w Międzyrzeczu** deklarowali zatrudnienie po zakończeniu stażu, otrzymywali dłuższy okres stażu niż ci, którzy takiej deklaracji nie złożyli.
- **PUP w Chemie.** Stosowano wobec organizatorów następujące preferencje: w 2010 r. powiązano okres stażu z okresem zatrudnienia (np.: trzy miesiące stażu – zatrudnienie bezrobotnego przez okres jednego miesiąca; sześć do ośmiu miesięcy stażu – minimum sześć miesięcy zatrudnienia; 12 miesięcy stażu – minimum 12 miesięcy zatrudnienia); w 2011 r. w Urzędzie wdrożono do oceny wniosków zróżnicowaną punktację okresu zatrudnienia po odbyciu stażu, według zasady: zero punktów przy braku deklaracji zatrudnienia do 20 punktów przy deklarowanym zatrudnieniu na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu pracy, a w odniesieniu do osób 50+ dodatkowo 10 punktów (maksymalnie 45 punktów). W 2012 r. zmodyfikowano zasady wprowadzając następujące preferencje: sześć punktów za zatrudnienie osoby bezrobotnej po odbyciu stażu na czas od jednego do dwóch miesięcy do 20 punktów w przypadku zatrudnienia takiej osoby przez okres przekraczający osiem miesięcy, a dla osoby w wieku 50+ dodatkowo 10 punktów (maksymalnie 45 punktów).

Większość analizowanych wniosków złożonych przez pracodawców zawierała zapewnienie zatrudnienia bezrobotnego po odbytych stażu, przy czym najczęściej na okres od trzech do sześciu miesięcy. Zwrócić jednak należy uwagę, że obowiązujące przepisy ustawy o promocji zatrudnienia oraz przepisy rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych nie nakładają na pracodawcę obowiązku zatrudnienia bezrobotnego po zakończeniu stażu, a urzędowi pracy nie udostępniają „narzędzia” pozwalającego skutecznie egzekwować zatrudnienie po zakończonej formie wsparcia. Wykorzystując to, pracodawcy nie zawsze wywiązywali się ze złożonych obietnic, co zazwyczaj tłumaczyli kłopotami finansowymi, zmianami organizacyjnymi, czy brakiem zleceń od firm zewnętrznych. W takich przypadkach działania objętych kontrolą urzędów pracy ograniczały się do uzyskania wyjaśnień od organizatorów dotyczących przyczyn niezatrudnienia stażystów.

- **PUP w Kłodzku.** Kontrolą objęto 30 losowo wybranych, zakończonych w latach 2010–2012 staży osób bezrobotnych powyżej 50. roku życia. W 21 przypadkach organizatorzy staży deklarowali w umowie zatrudnienia stażystów, jednakże w 15 nie wywiązali się z przyjętych zobowiązań. Umowy zawierane przez Urząd z organizatorami stażu nie obejmowały sankcji na okoliczność nie wywiązania się organizatora stażu z przyjętych zobowiązań.
- **PUP w Płocku.** Organizatorzy 36 z 46 staży (78%) zadeklarowali zatrudnienie po zakończeniu stażu i deklaracje te były ujmowane w zawieranych umowach. W 12 przypadkach (26%) pracodawcy nie wywiązali się z tych deklaracji.

Spośród 744 stażystów w wieku powyżej 50. roku życia, których akta poddano szczegółowej analizie, zatrudnienie po zakończeniu stażu znalazły 334 osoby, tj. 44,9%, w tym 299 (89,2%) otrzymało pracę u organizatorów stażu. Mimo, iż pracodawcy organizujący staże chętnie zatrudniali byłych stażystów, to podpisywane przez nich umowy były zazwyczaj krótkoterminowe, co nie sprzyjało trwałemu wyjściu z bezrobocia. I tak: umowy na czas nieokreślony zawarło tylko 17 osób (5%), 119 stażystów zatrudniono na sześć miesięcy i dłużej, 45 na okres od trzech do sześciu miesięcy, zaś 153 pracowało krócej niż trzy miesiące. Spośród osób zatrudnionych po zakończeniu stażu, w 67 przypadkach (20%) były to umowy cywilnoprawne, których czas trwania wynosił od jednego dnia do kilku miesięcy. Należy zaznaczyć, że obowiązujące przepisy nie zapewniają instrumentów wymuszających na organizatorach zatrudnienia stażysty po upływie czasu jego trwania, co stawia urzędy pracy w trudnym położeniu.

- **Analiza 30 losowo wybranych staży w PUP w Legnicy dla osób w wieku 50+ wykazała, że po zakończonym stażu 12 bezrobotnych (40%) znalazło zatrudnienie w różnych formach (umowy zlecenia bądź umowy o pracę na czas określony lub nieokreślony poprzedzony wcześniej umową zlecenia), a czas trwania umów kształtował się w granicach od jednego dnia do 13 miesięcy. W jednym przypadku zawarto umowę zlecenia na czas nieokreślony, a w sześciu (20%) umowy o pracę na okres ponad sześciu miesięcy.**
- **PUP w Łomży.** Analiza 20 losowo wybranych staży zakończonych w latach 2010–2012 wykazała, że po stażu zatrudnienie znalazło osiem osób, w tym sześć u organizatora. Średni czas zatrudnienia wyniósł 5,6 miesiąca (umów na czas nieokreślony nie zawarto).

Zwrócić należy uwagę, że największe zainteresowanie organizacją subsydiowanych form zatrudnienia, w tym m.in. staży, wykazują instytucje samorządowe i edukacyjne, dla których – przy ograniczonym źródle finansowania działalności – jest to forma wsparcia personalnego.

- **PUP w Kłodzku.** Najwięcej staży zorganizowały: Urząd Gminy Nowa Ruda – dla ośmiu osób, Centrum Integracji Społecznej w Bystrzycy Kłodzkiej – dla sześciu osób; Ośrodek Pomocy Społecznej w Bystrzycy Kłodzkiej – dla sześciu osób; Zakład Usług Komunalnych w Bystrzycy Kłodzkiej – dla sześciu osób oraz ZOZ w Kłodzku – dla pięciu osób.
- **PUP w Mławie.** W latach 2010–2012 najwięcej staży zorganizowane zostało przez pięć podmiotów: Starostwo Powiatowe, Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej, Sąd Rejonowy i Urząd Miasta w Mławie, a także Urząd Gminy w Szydłowie
- **PUP w Płocku.** W latach 2010–2012 najwięcej staży dla osób bezrobotnych powyżej 50. roku życia zorganizowały urzędy miast i gmin oraz gmin w: Bulkowie, Gąbinie, Brudzeniu Dużym, Łącku i Wyszogrodzie.

Instytucje publiczne rzadko mogą zadeklarować zatrudnienie po zrealizowanej formie aktywizacyjnej. Stąd praktyczne umiejętności jakie nabyły osoby uczestniczące w stażach, są w zasadzie nie do wykorzystania, bo urzędy nie potrzebują takiej liczby pracowników.

- **PUP w Turku.** Wśród podmiotów, które w latach 2010–2011 zorganizowały najwięcej staży, znajdowały się: Urząd Miejski, Powiatowy Urząd Pracy, Starostwo Powiatowe, Komenda Powiatowa Policji, Urząd Skarbowy i Urząd Gminy Turek. Efektywność zatrudnienia osób bezrobotnych skierowanych na staż do tych instytucji była bardzo wysoka wynosiła, np. w 2011 r.: 88,9% w Starostwie Powiatowym; 87,5% w Powiatowym Urzędzie Pracy; 71,4% w Urzędzie Miejskim; 100% w Urzędzie Skarbowym. Ani jedna ze 169 osób bezrobotnych skierowana do odbycia stażu w ww. podmiotach, nie uzyskała stałego zatrudnienia po jego odbyciu. W przeważającej liczbie przypadków były to umowy o pracę na czas nieprzekraczający trzech miesięcy (56%), a 71 osób (78%) spośród 91 zatrudnionych w ww. podmiotach ponownie zostało zarejestrowanych w Urzędzie jako poszukujący pracy.
- **PUP w Ropczycach.** W latach 2010–2012 najwięcej staży zorganizowały: ZOZ, Urząd Miejski i Urząd Skarbowy w Ropczycach, a także Urząd Gminy i Gminny Ośrodek Kultury i Wypoczynku w Wielopolu. Do podmiotów tych skierowano łącznie 187 bezrobotnych, z których 113 znalazło zatrudnienie (60,4 %) na podstawie krótkotrwałych umów na czas określony, nie dłuższy niż trzy miesiące. Spośród osób, które znalazły zatrudnienie, 97 (85,8%) ponownie zarejestrowało się w Urzędzie. Ze 187 osób skierowanych na staż – 86 (46%) w dalszym ciągu korzystało ze środków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu.

Instytucje te nie mając praktycznie możliwości podpisania stałej umowy o pracę po ukończeniu stażu, wnioskowały niejednokrotnie o kontynuację zatrudnienia subsydiowanego. Urzędy natomiast mając na uwadze osiągnięcie wymaganych progów zatrudnieniowych, kierowały bezrobotnych na kolejne formy aktywizacji zawodowej, najczęściej w ramach prac interwencyjnych.

- Spośród 30 osób, których akta analizowano w **PUP w Żarach**, umowy na czas określony nie krótszy niż sześć miesięcy otrzymało 11 bezrobotnych, w tym sześciu (54,5%) w ramach prac interwencyjnych.
- Spośród 28 bezrobotnych objętych badaniem w **PUP w Suwałkach**, cztery osoby zatrudniono na podstawie umowy o pracę w ramach prac interwencyjnych.
- Z 28 bezrobotnych zatrudnionych po odbyciu stażu, zarejestrowanych w **PUP w Wyszowie**, 24 znalazło pracę u organizatorów stażu, lecz siedem z nich (29,2%) pracowało w ramach prac interwencyjnych.

Z objętej szczegółowymi badaniami grupy 334 osób, które po zakończonych stażach znalazło zatrudnienie, 251, tj. 75,1% ponownie zarejestrowało się urzędach pracy, co wskazuje, że opisywana forma aktywizacji zawodowej nie powodowała trwałego wyjścia z bezrobocia. W niewielu przypadkach pracodawcy zaoferowali zatrudnienie dłuższego niż pół roku. W efekcie osoby po 50. roku życia powracały do rejestru bezrobotnych.

- *Zatrudnienie u organizatorów stażu znalazło 18 bezrobotnych skierowanych na staż przez PUP w Turku, z których 11 (61,1%) zarejestrowało się ponownie jako osoby bezrobotne.*
- *Po odbyciu stażu zatrudnienie znalazło 28 bezrobotnych z PUP w Wyszkowie, spośród których 19 (67,8%) ponownie zarejestrowało się w urzędzie jako bezrobotni.*
- *Z grupy 17 zatrudnionych osób, zarejestrowanych wcześniej w PUP w Jarosławiu, 11 (64,7%) powróciło do ewidencji urzędu.*
- **PUP w Ropczycach.** *Spośród 30 bezrobotnych w wieku 50+, których staże zostały objęte szczegółowym badaniem, 22 znalazło zatrudnienie. Po zakończeniu krótkotrwałych umów 17 z 22 zatrudnionych (77,3 %) ponownie zarejestrowało się w Urzędzie.*

3.2.2.2. Szkolenia

W objętych kontrolą jednostkach zapotrzebowanie na szkolenia określano na podstawie wykazu zawodów deficytowych, potrzeb rynku pracy (pracodawców) i potrzeb zgłaszanych przez bezrobotnych. Zapotrzebowanie na zawody, specjalności i kwalifikacje diagnozowano na podstawie monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych. Z ustaleń kontroli wynika jednak, że z uwagi na złą sytuację na lokalnych rynkach pracy, w zdecydowanej większości przypadków, nie były one w stanie, w krótkim okresie czasu, wchłonąć przeszkolonych osób w obszarze jednego zawodu. Tak jak i przy innych instrumentach rynku pracy, przy realizacji usług szkoleniowych indywidualnych – mimo deklaracji zatrudnienia ze strony pracodawcy po odbytych przez bezrobotnego szkoleniu – urzędy pracy nie miały instrumentów do ich wyegzekwowania.

W objętych kontrolą powiatowych urzędach pracy w latach 2010–2012 przeprowadzono szkolenia mające na celu uzyskanie, uzupełnienie lub doskonalenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych dla 23.905 bezrobotnych, w tym dla 3.626 bezrobotnych w wieku powyżej 50. roku życia. Na ich realizację urzędy te wydatkowały 57.581 tys. zł, z czego 6.749 tys. zł na szkolenia dla osób w wieku 50+.

Szczegółowej analizie poddano 154 szkolenia, w których uczestniczyło 691 osób w wieku powyżej 50. roku życia. W trzech urzędach spośród 24 objętych kontrolą nie wprowadzono kryteriów wyboru instytucji szkoleniowej, w taki sposób aby, zapewnić najwyższą jakość szkolenia przy najbardziej konkurencyjnej cenie⁶³. W 21 urzędach wprowadzono wewnętrzne uregulowania dotyczące kwalifikowania bezrobotnych do udziału w szkoleniach, co wynikało ze znacznie większej liczby zgłoszeń od bezrobotnych ubiegających się o udział w tej formie aktywizacji, od liczby przewidzianych miejsc.

- **PUP w Częstochowie.** *Rekrutacja na szkolenia grupowe odbywała się w oparciu o kryteria, w których preferowano osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy, nie korzystające w ciągu trzech ostatnich lat z form aktywizacji zawodowej finansowanej przez PUP oraz osoby, które przedłożyły uprawdopodobnienie zatrudnienia po ukończeniu szkolenia, a także zarejestrowane od co najmniej trzech miesięcy.*
- **PUP w Wyszkowie.** *Przy kwalifikacji na szkolenia grupowe pierwszeństwo miały osoby, które m.in.: znajdowały się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, nie korzystały ze szkoleń finansowanych przez urząd w okresie ostatniej rejestracji, nie były pozbawione statusu bezrobotnego z powodu niestawienia się w wyznaczonym terminie lub które posiadały zdezaktualizowane kwalifikacje.*

Tylko w dwóch urzędach, spośród 24 kontrolowanych, organizatorzy szkoleń składali deklaracje dotyczące podjęcia działań w celu zatrudnienia uczestników po zakończeniu szkoleń, które ograniczały się do: wydania najlepszym kursantom listu polecającego, doradztwa zawodowego dla absolwentów, czy zamieszczenia listy uczestników wraz z kwalifikacjami na stronie internetowej instytucji szkoleniowej, a także pozyskania ofert pracy w ramach prowadzonej przez siebie agencji zatrudnienia.

⁶³ Por. § 74 ust. 2 rozporządzenia w sprawie standardów usług rynku pracy.

- **PUP w Lubartowie.** Wymagano w 2010 r. deklaracji dotyczących działań wspomagających zatrudnienie uczestnika kursu. Od 2011 r. zniesiony został wymóg zaangażowania instytucji szkoleniowej w pozyskiwanie miejsc pracy dla poszczególnych osób.
- **PUP w Zawierciu.** Przy szkoleniu pracowników w zakresie krawiectwa lekkiego, organizator złożył deklarację zatrudnienia dwóch najlepszych kursantów, których umiejętności byłyby ponadprzeciętne. Żadna z osób nie spełniła jednak tego warunku.

Żaden z kontrolowanych powiatów nie skorzystał z uprawnienia⁶⁴, umożliwiającego przyznanie instytucjom szkoleniowym wynagrodzenia za każdego skierowanego bezrobotnego uczestniczącego w szkoleniu, który wskutek działań tej instytucji podjął pracę w ciągu 30 dni od dnia ukończenia szkolenia i wykonywał ją przez okres co najmniej sześciu miesięcy. Wśród przyczyn wymieniano przede wszystkim ograniczone środki finansowe, czy brak zainteresowania ze strony instytucji szkoleniowych zatrudnianiem uczestników szkoleń.

Z grupy 691 osób w wieku powyżej 50. roku życia, których sprawy objęto szczegółową analizą, zatrudnienie po ukończeniu szkolenia uzyskało 391 bezrobotnych, tj. 56,6%. Mimo, że odsetek osób wyrejestrowanych przez urzędy z powodu podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej był dość znaczny, to większość podpisanych umów stanowiły umowy krótkoterminowe. Tylko siedem osób (1,8%) zawarło umowy na czas nieokreślony, 70 (17,9%) znalazło zatrudnienie na okres minimum sześciu miesięcy, 85 bezrobotnych (21,7%) podpisało umowy na czas od trzech do sześciu miesięcy, 53 (13,5%) pracowały krócej niż trzy miesiące, zaś 25 kursantów wykonywało pracę na podstawie umów cywilnoprawnych, zawartych na okres od kilku dni do pięciu miesięcy. Należy też podkreślić, że wśród osób, które po ukończonym szkoleniu wyłączono z rejestru bezrobotnych było aż 151 beneficjentów (38,6%), którzy otrzymali z urzędów pracy środki na podjęcie działalności gospodarczej, a wśród zatrudnionych na umowy o pracę osiem osób wykonywało prace interwencyjne lub roboty publiczne. Ustalenia kontroli wykazały także, że związek zatrudnienia z tematyką szkolenia można właściwie wskazać jedynie w przypadku szkoleń dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej, gdyż spośród 191 osób, które podjęły pracę w zawodzie zgodnym z odbytym szkoleniem tylko 40 osób nie rozpoczęło własnej działalności gospodarczej.

- **PUP w Częstochowie.** Dla 30 osób, które ukończyły szkolenia organizowane przez PUP, przyszłe zatrudnienie miało związek z tematyką szkolenia. W tej grupie znalazło się jednak 27 osób, które rozpoczęły prowadzenie własnej działalności gospodarczej.
- **PUP w Ropczycach.** Dla 22 osób z grupy 25 bezrobotnych, które po ukończeniu szkolenia znalazły zatrudnienie, było ono związane z tematyką szkolenia. Wśród zatrudnionych 17 osób odbyło szkolenie z zakresu prowadzenia działalności gospodarczej i rozpoczęło tę działalność.
- **PUP w Płocku.** 16 spośród 30 bezrobotnych, których sprawy objęto szczegółowym badaniem, po ukończeniu szkolenia znalazło zatrudnienie związane z kierunkiem szkolenia (53%), w tym cztery osoby podjęły działalność gospodarczą, a z 10 zawarło umowy na czas określony od trzech do sześciu miesięcy.

Przy wyliczaniu efektywności tej formy aktywizacji urzędy nie różnicowały zatrudnienia finansowanego przez pracodawcę lub podjęcia działalności gospodarczej na własny rachunek, od zatrudnienia lub podjęcia działalności gospodarczej finansowanych środkami publicznymi. W rezultacie mierząc efektywność swoich działań, urzędy pracy uwzględniały te osoby jako zatrudnione na wskutek realizacji szkoleń. Wyniki kontroli wykazały, że efektywność szkoleń, wbrew opinii o znaczącym jej wzroście po upływie dłuższego okresu czasu, była dość niska, a znaczna część osób, które uzyskały zatrudnienie po ich ukończonym wróciła do ewidencji bezrobotnych i poszukujących pracy.

⁶⁴ Art. 41 ust. 9 ustawy o promocji zatrudnienia.

- **PUP w Turku.** Spośród 29 zatrudnionych po ukończeniu szkoleń, ponownie zarejestrowały się 22 osoby (76%).
- **PUP w Ropczycach.** Z 25 osób, które znalazły zatrudnienie, 13 (52%) ponownie zarejestrowało się w urzędzie.

Szczególnie wymowny jest przedstawiony niżej przykład.

- **PUP w Chemie.** Z grupy 30 osób w wieku 50+, uczestniczących w sześciu różnych szkoleniach w latach 2010–2012, tylko dwie (7%) podjęły działalność gospodarczą i do 12 czerwca 2013 r. nie figurowały w ewidencji jako osoby bezrobotne; pozostałe 28 (93%) nadal figurowały w ewidencji bezrobotnych, bez prawa do zasiłku. Po zakończeniu szkoleń Urząd zrealizował dla tej grupy formy aktywizacji, takie jak: roboty publiczne, prace społecznie użyteczne, staże oraz kolejne szkolenia, które również nie skutkowały trwałością zatrudnienia. Np. jedna z osób po ukończeniu szkolenia (lokalny program Bezpieczna szkoła) podjęła pracę w ramach robót publicznych (od 11 października 2010 r. do 21 stycznia 2011 r.), utrzymując po tym okresie nadal status osoby bezrobotnej bez prawa do zasiłku. W dniach 11-30 czerwca 2012 r. uczestniczyła w kolejnym szkoleniu (obsługa komputera od podstaw). Po jego ukończeniu wykonywała roboty publiczne (od 1 lipca 2012 r. do 2 kwietnia 2013 r.) jako pracownik gospodarczy w Urzędzie Gminy. Od 2 kwietnia 2013 r. zarejestrowana była nadal jako osoba bezrobotna, przy czym od 2 maja 2013 r. odbywała staż. Z kolei inna z osób z tej grupy, po ukończeniu szkolenia 1 października 2010 r. (obsługa komputera od podstaw) uczestniczyła w kolejnym szkoleniu prowadzonym w Klubie Pracy w okresie od 7 do 26 lutego 2011 r., po czym została skierowana do odbycia stażu w okresie od 14 marca 2011 r. do 4 kwietnia 2012 r. Od 5 kwietnia 2012 r. posiada status osoby bezrobotnej.

3.2.2.3. Przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej

Objęte kontrolą powiatowe urzędy pracy w latach 2010–2012 przyznały jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej dla 13.189 osób, w tym dla 1.170 osób w wieku powyżej 50. roku życia. Wydatki na realizację tej formy aktywizacji wyniosły 239.707,8 tys. zł, z czego 22.209,7 tys. zł przyznano dla osób w wieku 50+.

Wnioski o przyznanie środków na działalność gospodarczą zawierały wymagane dane: kwotę potrzebnych środków, kalkulację kosztów związanych z podjęciem działalności gospodarczej i źródła ich finansowania, a także deklarowane roczne lub dwuletnie przychody i zyski z prowadzonej działalności, wysokość wkładu własnego oraz specyfikację i harmonogram wydatków w ramach wnioskowanych i własnych środków⁶⁵.

W objętych kontrolą jednostkach składane wnioski opiniowane były według różnych kryteriów, np. okresu pozostawania w ewidencji osób bezrobotnych, stopnia przygotowania planowanej działalności (w tym m.in. poziomu przygotowania merytorycznego do prowadzenia działalności – wykształcenie, doświadczenie, szkolenia, zezwolenia, pozwolenia, potwierdzona wstępna rozmowa z ewentualnymi kontrahentami, rozeznanie dotyczące konkurencyjności na rynku); wiarygodności i rzetelności przedstawionej we wniosku kalkulacji finansowej przewidywanego przedsięwzięcia w okresie pierwszych 12 miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej; oceny pomysłu gospodarczego, w tym jego innowacyjności; zapotrzebowania na rynku i ewentualnego generowanie nowych miejsc pracy.

Następnie dyrektorzy objętych kontrolą urzędów pracy zawierali z wybranymi bezrobotnymi umowy o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej, w których – zgodnie z obowiązującymi wymogami⁶⁶ – wyszczególniona była m.in.: wysokość przyznanej dotacji i źródła finansowania, okres obowiązywania umowy (12 miesięcy), oraz obowiązki bezrobotnego związane

⁶⁵ Por. § 6 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2012 r., poz. 457). Wcześniej: Dz. U. Nr 155 z 2011 r., poz. 922 i Nr 62 z 2009 r., poz. 512.

⁶⁶ Jak wyżej – § 8 ust. 2.

z realizacją umowy. W objętych kontrolą umowach kwoty przyznanych środków⁶⁷ nie przekraczały wysokości sześciokrotnego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia oraz piętnastokrotnego, w przypadku bezrobotnych, którzy otrzymali dofinansowanie ze środków PFRON.

Stwierdzono, że około 90% beneficjentów tej formy aktywizacji nie uzyskiwało ani deklarowanych przychodów ani zysków, lub uzyskiwało je na poziomie znacząco niższym niż wynikałoby to z kalkulacji kosztów związanych z podjęciem działalności gospodarczej na podstawie której osoby te uzyskiwały dofinansowanie.

- **PUP w Suwałkach.** W latach 2010–2012 zawarto z 20 bezrobotnymi umowy o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej. Urząd nie sprawdzał, czy beneficjenci uzyskali deklarowane we wnioskach przychody i zyski z działalności gospodarczej. Według danych miejscowego Urzędu Skarbowego, tylko jeden beneficjent zrealizował deklarację w zakresie rocznych przychodów. Pozostałym nie udało się uzyskać planowanych wielkości. Np. E.D. deklarował roczne przychody i zysk w kwotach odpowiednio 39,6 tys. zł i 34,6 tys. zł, natomiast uzyskał 4,4 tys. zł i 4,3 tys. zł, natomiast B.P. na zadeklarowany przychód w kwocie 43,7 tys. zł i zysk w wysokości 27,1 tys. zł, uzyskała: 2,40 zł i stratę – 4,3 tys. zł.
- **PUP w Sokółce.** Dziewięciu z 12 bezrobotnych, których sprawy objęto szczegółowym badaniem, nie zrealizowało deklaracji złożonych we wnioskach w zakresie uzyskanego przychodu i zysku brutto miesięcznie. Np. K.L. deklarował osiągnięcie przychodu w wysokości 12 tys. zł miesięcznie i ponad 4,9 tys. zł zysku brutto, tymczasem w pierwszym roku działalności uzyskał roczny przychód w kwocie 7,4 tys. zł i stratę w wysokości prawie 2,9 tys. zł, a w drugim przychody 14,6 tys. zł i stratę prawie 5,1 tys. zł. K.S. deklarował osiągnięcie przychodu w kwocie 3,2 tys. zł miesięcznie i prawie 2,1 tys. zł zysku brutto, natomiast w pierwszym roku działalności uzyskał przychód w kwocie 1,1 tys. zł i stratę 829 zł, a w drugim odpowiednio 4,5 tys. zł i 1,3 tys. zł.
- **PUP w Kaliszu.** 19 bezrobotnych otrzymało środki w łącznej kwocie ponad 338,4 tys. zł, deklarując przeznaczenie środków własnych w wysokości 225,8 tys. zł. Środki te miały być przeznaczone na działalność, która w ciągu pierwszego roku miała wygenerować łącznie przychody rzędu prawie 2,3 mln zł. W wyniku postępowania konkursowego osoby te otrzymały łącznie 338,2 tys. zł. W pierwszym roku, łączne przychody wyniosły 192,8 tys. zł i były znacząco mniejsze od deklarowanych.
- **PUP w Mławie.** Przychody z działalności gospodarczej deklarowane przez bezrobotnych we wnioskach, zostały zawyżone we wszystkich 12 objętych szczegółowym badaniem przypadkach. Weryfikacja przychodów deklarowanych we wnioskach z faktycznie osiągniętymi przez bezrobotnych wykazała, iż w pierwszym kalendarzowym roku prowadzenia działalności gospodarczej, stanowiły one od 0% do 75,6% przychodów deklarowanych. W skrajnych przypadkach jeden z wnioskodawców deklarował w pierwszym roku działalności 32,4 tys. zł przychodów i 18,5 tys. zł zysku, inny zaś 38,4 tys. zł przychodów i 21,3 tys. zł zysku. Pierwszy z nich nie uzyskał żadnego przychodu, a drugi zaledwie 600 zł, ze stratą w kwocie 244 zł.

W umowach o finansowanie planowanych przedsięwzięć gospodarczych tylko w przypadku jednego urzędu pracy zawarto wymóg wniesienia deklarowanych środków własnych, a także uzyskania deklarowanej wysokości przychodów z planowanej działalności. Oznacza to, że urzędy pracy przyznając środki w istocie nie były zainteresowane osiągniętymi wynikami – warunkiem rozliczenia przyznanych dotacji było jedynie rozliczenie środków przekazanych przez urząd, który w żaden sposób nie wymagał i nie weryfikował, czy beneficjenci wywiązali się z deklaracji złożonych we wniosku, tj. czy przekazali środki własne (tzw. wkład własny), ani w jakim zakresie osiągnęli deklarowane przychody i zyski. Nie badano także, czy w przypadku niewniesienia w części lub całości środków własnych, wpłynęło to niekorzystnie na trwałość przedsięwzięcia. Nadzór urzędów nad realizacją projektów sprowadzał się tylko do przeprowadzania formalnego rozliczenia dotacji, bez uwzględnienia zgodności wydatkowania środków z przyjętymi założeniami.

W połowie objętych kontrolą urzędów pracy stwierdzono także przypadki przyznania jednorazowych środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej, która faktycznie nie była

⁶⁷ Art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia oraz art. 12a ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2008 r. Nr 14, poz. 92 ze zm.).

wykonywana (przedsiębiorcy osiągnęli znikome przychody lub ich nie osiągnęli wcale). Objęte kontrolą urzędy na ogół (poza jednym przypadkiem) nie sprawdzały, czy beneficjenci wchodzili w obrót gospodarczy, a tym samym, czy spełniali obowiązek prowadzenia zarejestrowanej działalności gospodarczej nieprzerwanie przez minimum 12 miesięcy.

- **PUP w Kłodzku.** Stwierdzono w dwóch przypadkach, że w ciągu 12 miesięcy od zarejestrowania działalności gospodarczej bezrobotni, którzy uzyskali środki, nie pozyskali ani jednego klienta, przez co nie uzyskali przychodów. Świadczyło to o nieprowadzeniu przez nich działalności gospodarczej i stało w sprzeczności z oświadczeniami, jakie złożyli do wniosków o dofinansowanie podjęcia działalności.
- **PUP w Legnicy.** W pierwszym roku działalności, pięciu z 30 objętych szczegółowym badaniem beneficjentów (17%), którzy otrzymali środki na prowadzenie działalności gospodarczej, nie miało przychodów, a w stosunku do jednego z nich brak było danych o przychodzie, ze względu na opodatkowanie w formie karty podatkowej.
- **PUP w Rudzie Śląskiej.** W badanej próbie akt dotyczących 10 bezrobotnych, wnioskowało o przyznanie środków w łącznej wysokości 297,8 tys. zł, deklarując przeznaczenie środków własnych w kwocie: 84,7 tys. zł. Środki te miały być przeznaczone na działalność, która w ciągu pierwszego roku miała wygenerować przychód w kwocie 1.031 tys. zł. Podczas kontroli ustalono, że na koniec pierwszego roku budżetowego, w którym bezrobotni rozpoczęli dofinansowaną działalność, przychody wyniosły 186,9 tys. zł. W ośmiu przypadkach były mniejsze od zaplanowanych, natomiast w dwóch nie zostały w ogóle osiągnięte.

Analiza objętych kontrolą umów o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej, uznanych przez urzędy za w pełni zrealizowane, wykazała, że przy podejmowaniu decyzji oparto się głównie na zaświadczeniach z urzędów skarbowych i inspektoratów ZUS⁶⁸. W urzędach pracy uznawano, że złożenie przez beneficjenta zaświadczenia urzędu skarbowego o prowadzeniu działalności gospodarczej, zaświadczenia ZUS o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu przez okres co najmniej 12 miesięcy, oraz zaktualizowanego wpisu do ewidencji działalności gospodarczej, stanowiło poświadczenie prowadzenia działalności gospodarczej przez minimalny okres. Tym samym, uznanie przez urząd pracy faktu wywiązania się beneficjenta z realizacji umowy o dofinansowanie rozpoczęcia działalności gospodarczej, w tym z umownego warunku nieprzerwanego prowadzenia działalności gospodarczej przez minimum 12 miesięcy, następowało bez faktycznego udokumentowania faktu prowadzenia takiej działalności.

W urzędach objętych kontrolą stwierdzono, że od około 20% do 80% firm, które w latach 2010–2011 zostały utworzone przez bezrobotnych, było zarejestrowanych nadal, przy czym średnia z urzędów pracy wynosi około 45%, z tym że tylko nieliczne osiągały znaczące w stosunku do deklarowanych przychody i zyski.

- **PUP w Sulęcinie.** Spośród objętych szczegółowym badaniem akt 19 osób bezrobotnych, działalność gospodarczą prowadziło nadal siedmiu (37%), pięciu (26%) zawiesiło ją, a siedmiu wyrejestrowało (37%). Ponownie w Urzędzie zarejestrowało się trzech bezrobotnych (16%).
- **PUP w Chełmie.** Spośród ośmiu osób objętych w 2010 r. tą formą wsparcia, w dniu 12 kwietnia 2013 r. pięć (62%) zaprzestało jej prowadzenia, kończąc działalność lub zgłaszając jej zawieszenie w latach 2011–2012. Spośród sześciu osób objętych dofinansowaniem w 2011 r. dwie (33%) zakończyły jej prowadzenie w 2012 r., natomiast cztery (67%) prowadziło ją nadal.
- **PUP w Kłodzku.** Szczegółowym badaniem objęto akta 30 losowo wybranych bezrobotnych (przedsiębiorców) powyżej 50. roku życia, którzy otrzymali jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej w latach 2010–2011. Z informacji uzyskanych w urzędach skarbowych wynikało, że wszyscy przedsiębiorcy zarejestrowali taką działalność, przy czym według stanu na 14 czerwca 2013 r. siedmiu z nich (23%) prowadziło zarejestrowaną działalność gospodarczą, kolejnych 11 (37%) zawiesiło ją, a pozostałych 12 (40%) zlikwidowało.
- **PUP w Suwałkach.** W latach 2010–2012 zawarto z 20 bezrobotnymi umowy o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej. Na dzień kontroli (22 maja 2013 r.) tylko sześć osób (30%) nadal prowadziło działalność, natomiast w wypadku 14 pozostałych (70%) została ona zawieszona lub zlikwidowana.

⁶⁸ Wydruk z rejestru CEIDG (Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej), dodatkowo zaświadczenie z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Urzędu Skarbowego potwierdzające fakt niewyrejestrowania i niezawieszania działalności gospodarczej w okresie 12 miesięcy.

3.2.2.4. Refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy

Objęte kontrolą powiatowe urzędy pracy w latach 2010–2012, w wyniku refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, zorganizowały pracę dla 10,8 tys. osób, w tym dla 1.388 osób w wieku powyżej 50. roku życia. Wydatki na realizację tej formy aktywizacji wyniosły 139 mln zł, z tego ponad 21,4 mln zł dla osób z grupy 50+.

Stwierdzono, że koszty wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy dla skierowanych bezrobotnych, których akta objęto kontrolą, zostały zrefundowane zgodnie z obowiązującymi przepisami⁶⁹. Przedsiębiorcy zatrudniali skierowane osoby bezrobotne przez wymagany czas wskazany w umowie. We wszystkich sprawach objętych kontrolą umowy o refundację zawierały zobowiązania przedsiębiorców do zatrudniania osób bezrobotnych przez okres 24 miesięcy. W objętych kontrolą urzędach pracy, podobnie jak dla formy aktywizacji polegającej na przyznaniu środków na podjęcie działalności gospodarczej, dane w zakresie kalkulacji wydatków dla poszczególnych stanowisk pracy i źródeł ich finansowania, a także deklaracje pracodawców dotyczące wynagrodzenia nie były uwzględniane w zawieranych umowach. W wyjaśnieniach najczęściej podawano, że: *obowiązujące przepisy prawne nie przewidują instrumentów, czy narzędzi do weryfikacji przedstawionych informacji; ustawa nie nakłada na podmiot obowiązku deklarowania we wniosku o refundację wyposażenia stanowiska pracy wysokości proponowanego wynagrodzenia dla bezrobotnego; takiego zapisu nie zawierają również warunki umowy o refundację zawartej z podmiotem – nie zamieszczano klauzul o konieczności zatrudnienia skierowanego bezrobotnego za wynagrodzeniem w wysokości deklarowanej we wniosku o refundację.*

- **PUP w Chełmie.** W 19 objętych szczegółowym badaniem wnioskach o refundację kosztów wyposażenia, przedsiębiorcy deklarowali wniesienie udziału własnego w zakresie finansowania kosztów organizacji lub doposażenia stanowisk pracy w kwotach od 542 zł do 217,4 tys. zł. Deklaracje w tym zakresie nie były uwzględniane w umowach i Urząd nie badał faktycznej realizacji wydatków przez przedsiębiorców.
- **PUP w Mławie.** We wnioskach o refundację przedsiębiorcy zawierali postanowienia dotyczące wysokości wkładu własnego oraz deklarowanej wysokości płacy dla bezrobotnego. Wysokość wkładu własnego kształtowała się w granicach od 203 zł do ponad 14,7 tys. zł, a płaca od 1.317 zł do 1.500 zł. Do umów nie wprowadzono natomiast postanowień dotyczących wkładu własnego i deklarowanej wysokości płacy dla bezrobotnego. PUP nie wymagał i nie weryfikował (na podstawie zawartych umów), czy przedsiębiorcy wywiązali się z deklaracji złożonych we wniosku (czy przekazali środki własne oraz czy wysokość płacy dla skierowanego bezrobotnego była zgodna z deklarowaną).

Bezrobotni zatrudnieni przez pracodawców na miejscach pracy utworzonych w związku z refundacją kosztów ich wyposażenia lub doposażenia rynku pracy po okresie 24 miesięcy od zawarcia umowy, w około 40% przypadków zatrudnieni byli nadal, przy czym sytuacja w tym zakresie w poszczególnych urzędach była zróżnicowana. Z ustaleń kontroli wynika jednak, że pracodawcy, którzy wcześniej korzystali z refundacji kosztów utworzenia stanowisk pracy, zwalniają zatrudnionych pracowników po upływie 24 miesięcznego okresu i ubiegają się w urzędach pracy o kolejne refundacje.

- **PUP w Jarosławiu.** Po upływie 24-miesięcznego okresu, na jaki zawarto umowy o refundację, spośród 14 osób tylko jedna (7%) była nadal zatrudniona (umowa nie wygasła), cztery (29%) nie figurowały w ewidencji (prawdopodobnie pracują nadal, lecz w Urzędzie brak było danych o rodzaju umowy), a dziewięć (64%) ponownie zarejestrowało się w Urzędzie.

⁶⁹ Rozporządzenie w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej.

- **PUP w Chełmie.** Przedsiębiorcy realizowali zobowiązania umowne w zakresie deklarowanego wynagrodzenia dla zatrudnianych osób bezrobotnych. Wynagrodzenia kształtowały się dla 17 osób od 1.317 zł do 1.400 zł, a dla pozostałych dwóch – od 4.035 zł do 5.800 zł. Spośród 19 objętych szczegółowym badaniem postępowań o refundację kosztów organizacji stanowisk pracy dla bezrobotnych, w sześciu (32%) przedsiębiorcy, po upływie okresu umownego, zawarli z tymi osobami umowy o pracę na czas nieokreślony. Z pozostałymi 13 osobami (68%) stosunek pracy uległ rozwiązaniu.
- **PUP w Suwałkach.** W związku z umowami zawartymi z pracodawcami utworzono 17 stanowisk pracy (w dwóch umowach przewidziano po dwa stanowiska). Zatrudniono na nich 23 skierowane osoby w wieku 50+, z których 12 (52%), po okresie zatrudnienia, ponownie stały się bezrobotnymi.
- **PUP w Mławie.** Po upływie 24-miesięcznego okresu na jaki zawarto umowy o refundację, z 10 osób, których akta objęto szczegółowym badaniem, dwie (20%) były nadal zatrudnione, a sześć (60%) ponownie zarejestrowała się w Urzędzie. Z pozostałych dwóch osób jedna nie figurowała w ewidencji, a druga zmarła podczas trwania umowy o refundację.

Zdaniem NIK, refundacja pracodawcom kosztów wyposażenia stanowisk pracy dla skierowanych bezrobotnych jest jedną ze skuteczniejszych form aktywizacji, ponieważ bezrobotni podejmują zatrudnienie, pozyskują środki niezbędne do funkcjonowania oraz okres ich aktywizacji jest najdłuższy (zatrudnienie w ramach umowy o pracę na okres minimum 24 miesiące, pełen etat, wynagrodzenie co najmniej minimalne, pracodawca nie może wypowiedzieć umowy z przyczyn zakładu pracy, uprawnienia pracownicze, konsekwencje finansowe i odmowa dalszej współpracy dla pracodawcy w przypadku niewywiązania się z wymogów umowy). Okres ten wlicza się również do okresu potrzebnego do otrzymania w przyszłości świadczeń emerytalnych czy rentowych.

3.2.2.5. Prace interwencyjne i roboty publiczne

W objętych kontrolą powiatowych urzędach pracy w latach 2010–2012 w pracach interwencyjnych uczestniczyło 11,7 tys. osób, w tym prawie 2,7 tys. osób w wieku powyżej 50. roku życia. Wydatki na realizację tej formy aktywizacji wyniosły 45,3 mln zł, z czego 11,4 mln zł dla osób z grupy 50+. W robotach publicznych uczestniczyło natomiast 14,6 tys. osób, w tym prawie 6 tys. w wieku powyżej 50. roku życia, a wydatki na tę formę aktywizacji wyniosły 88,9 mln zł, z czego ponad 34,4 mln zł dla osób w wieku 50+.

Roboty publiczne są często jedyną szansą na zatrudnienie dla bezrobotnych w wieku przedemerytalnym, którzy nie znajdują zatrudnienia u pracodawców z sektora prywatnego (obawiających się m.in. kosztów związanych z przejściem pracownika na emeryturę).

- **PUP Legnica.** W 2010 r. zawarto z gminami powiatu legnickiego porozumienie Partnerstwo dla gminnego rynku pracy, obejmujące m.in. współpracę przy realizacji zadań w zakresie programów promujących zatrudnienie i aktywizację bezrobotnych (w tym osób z grupy 50+), a także dobór kandydatów do zatrudnienia, w celu objęcia aktywizacją zawodową osób najbardziej potrzebujących.

Z ustaleń kontroli wynika, że wnioski organizatorów prac interwencyjnych i robót publicznych spełniały obowiązujące wymogi, zaś kwalifikowanie osób bezrobotnych do prac interwencyjnych i robót publicznych oraz ich dofinansowanie przez urzędy pracy, było zgodne z obowiązującymi procedurami⁷⁰, w tym również z wewnętrznymi regulacjami w urzędach pracy. Przy kierowaniu bezrobotnych do prac interwencyjnych brano pod uwagę ich wiek oraz rodzaje uprzednio wykonywanej pracy⁷¹. Zrefundowane przez urzędy pracy koszty prowadzenia prac interwencyjnych i robót publicznych nie przekraczały ustalonych limitów⁷².

⁷⁰ Por. § 5 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 stycznia 2009 r. w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowej refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne (Dz. U. Nr 5, poz. 25).

⁷¹ Art. 51 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia.

⁷² Jak wyżej – art. 51 i 57.

W skontrolowanych urzędach pracy, przy rozpatrywaniu wniosków o organizację prac interwencyjnych lub robót publicznych, uwzględniano następujące czynniki: wysokość posiadanych środków na aktywizację bezrobotnych, umożliwienie bezrobotnym uzyskania chociaż czasowego zatrudnienia; możliwość aktywizacji zawodowej osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji na rynku (długotrwale bezrobotnych, po 50. roku życia, niepełnosprawnych, z wykształceniem podstawowym) oraz osób zobowiązanych do świadczeń alimentacyjnych (jest to grupa szczególnie trudna do aktywizacji, niechętna do podejmowania stałego zatrudnienia). W pierwszej kolejności pozytywnie rozpatrywano wnioski zawierające gwarancję zatrudnienia. Stąd organizatorzy robót publicznych i prac interwencyjnych składali deklaracje o przewidywanym zatrudnieniu po okresie trwania robót publicznych lub prac interwencyjnych i wywiązywali się z tych deklaracji. Z tym, że z bezrobotnymi były zawierane krótkoterminowe umowy, które następnie były rozwiązywane, tj. nie dawały praktycznie większych szans na znalezienie stabilnego zatrudnienia.

- **PUP w Sulęcinie.** Większość bezrobotnych, których sprawy objęto szczegółowym badaniem (39 z 49, tj. 80%), zostało skierowanych po raz kolejny do tego samego pracodawcy. Po ukończeniu robót publicznych (prac interwencyjnych), 45 z nich (92%) znalazło zatrudnienie, z tego u organizatora 40 (82%). Z osób, które znalazły zatrudnienie: z jedną zawarto umowę o pracę na czas nieokreślony, z 16 (36%) – na czas określony, nie krótszy niż sześć miesięcy, z 10 (22%) – na czas określony nie dłuższy niż trzy miesiące, z 17 (38%) – na czas określony od trzech do sześciu miesięcy, a z jedną umowę o zastępstwo. Spośród 45 zatrudnionych, 42 osoby (93%) ponownie zarejestrowały się w Urzędzie. Ze środków przeznaczonych na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w dalszym ciągu korzystały 34 spośród 49 objętych badaniem osób (69%).
- **PUP w Ropczycach.** Z 56 osób, których akta objęto szczegółowym badaniem, 39 (70%) znalazło zatrudnienie, w tym 33 (85%) u organizatora prac interwencyjnych lub robót publicznych, głównie na krótkoterminowe umowy o pracę. W rezultacie, z 39 osób, które znalazły zatrudnienie, 38 (97%) zarejestrowało się ponownie w Urzędzie.
- **PUP w Kłodzku.** Szczegółowym badaniem objęto 15 losowo wybranych organizatorów prac interwencyjnych i robót publicznych, którzy w latach 2010–2012 zatrudnili najwięcej bezrobotnych z grupy 50+. Zatrudnili oni łącznie 161 bezrobotnych, w tym 84 w wieku powyżej 50. roku życia. Po zakończeniu prac interwencyjnych (robót publicznych) 72 osoby (85,7%) ponownie zarejestrowały się jako bezrobotne.
- **PUP w Chełmninie.** Spośród 15 bezrobotnych skierowanych do podmiotów realizujących prace interwencyjne i roboty publiczne, tylko 2 osoby (13%) znalazły zatrudnienie na czas nieokreślony. Sytuacja pozostałych była następująca: 2 wykreślono z ewidencji bezrobotnych, ze względu na nabycie uprawnień emerytalnych lub niezdolność do pracy; jedną osobę wykreślono z rejestru na jej wniosek; siedem wykreślono z powodu kolejnego uczestnictwa w jednej z form aktywizacji (robotach publicznych, pracach interwencyjnych lub stażu); pozostałe trzy nadal figurują w ewidencji osób bezrobotnych, w tym dwie bez prawa do zasiłku.

3.2.3. Finansowanie aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu

1) Środki na finansowanie programów promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, rozdzielane były przez dysponenta Funduszu Pracy według algorytmu⁷³, zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi⁷⁴. Środki przekazywane były na realizację ustawowych zadań i obejmowały wydatki nielimitowane (obligatoryjne) i wydatki limitowane (m.in. na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu).

2) W 2010 r. na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu wydatkowano 6.747,9 mln zł, w tym 509,5 mln zł (7,5%) na osoby z grupy 50+. W kolejnych latach proporcje te uległy nieznacznej poprawie. W 2011 r. z 3.327,6 mln zł na osoby z grupy 50+ wydatkowano 272,9 mln zł (8,2%), a w 2012 r. z 3.889,7 mln zł wydatkowano 377,7 mln zł (9,7%). Środki finansowe, przeznaczone w badanym okresie na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu osób 50+, czyli grupy

⁷³ Por. § 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie. Algorytm opiera się na wielu zmiennych pochodzących ze statystyk sporządzanych na podstawie danych ze sprawozdania o rynku pracy MPiPS-01.

⁷⁴ Art. 109 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia oraz przepis rozporządzenia jak wyżej.

uznawanej za pozostającą w szczególnej sytuacji na rynku pracy, były procentowo niższe, w relacji do odsetka bezrobotnych w tej grupie. W 2011 r. dla 21,6% bezrobotnych osób z grupy 50+ przeznaczono 7,5% całej kwoty na aktywizację zawodową, a w 2012 r. 22,8% bezrobotnych mogło liczyć na 9,7% środków. Zdaniem NIK, uczestnictwo osób z grupy wiekowej 50+ głównie w nisko kosztowych formach aktywizacji, obniżało szansę znalezienia stałego zatrudnienia. W Ministerstwie nie prowadzono analiz celowości (istotności) form aktywizacji, na które przeznaczane są corocznie środki Funduszu Pracy

Tabela nr 2

Wydatki skontrolowanych powiatowych urzędów pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu w latach 2010–2012, według źródeł finansowania

Lp.	Źródła wydatków	Bezrobotni, w tym 50+	2010 r.		2011 r.		2012 r.	
			Kwota (w tys. zł)	Struktura (w %)	Kwota (w tys. zł)	Struktura (w %)	Kwota (w tys. zł)	Struktura (w %)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Fundusz Pracy	Bezrobotni	383.589	72,1	140.649	66,6	279.008	79,6
		50+	47.200	76,4	18.441	67,4	38.825	76,8
2.	PFRON	Bezrobotni	3.520	0,7	3.340	1,6	6.035	1,7
		50+	784	1,2	786	2,9	1.725	3,4
3.	Środki z UE	Bezrobotni	135.222	25,4	64.765	30,7	60.967	17,4
		50+	11.314	18,3	7.003	25,6	8.818	17,4
4.	Inne źródła	Bezrobotni	9.703	1,8	2.277	1,1	4.669	1,3
		50+	2.518	4,1	1.111	4,1	1.191	2,4
5.	Razem	Bezrobotni	532.034	100,0	211.031	100,0	350.679	100,0
		50+	61.816	100,0	27.341	100,0	50.559	100,0

3) Ograniczenie, począwszy od 2011 r., finansowania ze środków Funduszu Pracy aktywnych form miało niekorzystny wpływ na dostępność usług i instrumentów rynku pracy świadczonych na rzecz osób bezrobotnych i pracodawców. W 2010 r. udział w aktywnych programach przeciwdziałaniu bezrobociu rozpoczęło 804,6 tys. bezrobotnych, a w 2012 r. – już tylko 440,8 tys. W konsekwencji liczba osób wyłączonych z ewidencji bezrobotnych z tytułu podjęcia pracy subsydiowanej⁷⁵ zmniejszyła się z 256,3 tys. w 2010 r. do 139,2 tys. w 2012 r. Dla szkoleń liczby te wynosiły odpowiednio 181,2 tys. oraz 79,6 tys., a dla staży 298,3 tys. i 174,7 tys.. Natomiast liczba osób wyłączonych z ewidencji bezrobotnych z tytułu podjęcia pracy niesubsydiowanej wzrosła w tym okresie z 927 tys. do 957,1 tys.

4) W latach 2010–2012, mimo rosnącego bezrobocia, systematycznie wzrastał stan Funduszu Pracy. Niewykorzystane środki były przekazywane w coraz większym stopniu Ministrowi Finansów w zarządzanie terminowe⁷⁶.

⁷⁵ Prace interwencyjne, roboty publiczne, podjęcie działalności gospodarczej, refundacja kosztów zatrudnienia bezrobotnego.

⁷⁶ Podstawą prawną wspomnianego działania jest rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie wolnych środków niektórych jednostek sektora finansów publicznych przyjmowanych przez Ministra Finansów w depozyt lub zarządzanie (Dz. U. Nr. 81, poz. 443).

Tabela nr 3

Stan Funduszu Pracy na dzień 31 grudnia lat 2010–2012, w tym środki w zarządzaniu terminowym
Ministra Finansów

Lp.	Lata	Stan Funduszu Pracy w dniu 31 grudnia		W tym środki w zarządzaniu terminowym	
		Kwota (w mln zł)	Rok 2010 = 100	Kwota (w mln zł)	Rok 2010 = 100
1	2	3	4	5	6
1.	2010	3.989,6	100,0	2.300,4	100,0
2.	2011	5.732,2	143,7	4.350,0	189,1
3.	2012	7.332,4	183,8	6.000,0	260,8

We wrześniu 2010 r., tj. w czasie przygotowania w Ministerstwie projektu budżetu państwa na 2011 r., dokonano w Departamencie Funduszy analizy wpływu na rynek pracy zmniejszenia wielkości środków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, zwłaszcza w odniesieniu do zmniejszenia liczby osób aktywizowanych. Wskazano w niej, że skutki proponowanych przez Ministra Finansów kolejnych ograniczeń wydatków w 2011 r. wpłyną negatywnie na realizację ustawowych zadań Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Podkreślono w tym kontekście brak spójności tego działania z programami (inicjatywami) Unii Europejskiej, związanymi z wdrożeniem *Strategii EUROPA 2010*. Stwierdzono też, że ograniczenie o 3 mld zł wydatków Funduszu Pracy na aktywizację bezrobotnych w 2011 r. spowoduje zmniejszenie liczby aktywizowanych bezrobotnych z 800 tys. do 400 tys., czego skutkiem będzie nie tylko brak możliwości obniżenia stopy bezrobocia, ale niemożliwe będzie utrzymania jej na dotychczasowym poziomie.

5) W okresie objętym kontrolą Minister Pracy i Polityki Społecznej skierował do Ministra Finansów 10 wniosków o zmianę planu finansowego Funduszu Pracy (osiem w 2011 r. i dwa – w 2012 r.). W sześciu (w pięciu z 2011 r. i jednym z 2012 r.) postulował zwiększenie środków Funduszu na promocję zatrudnienia, łagodzenie skutków bezrobocia i aktywizację zawodową.

W uzasadnieniach odmowy dziewięciu wniosków Minister Finansów wskazał m.in. na nałożone na Polskę zobowiązanie do ograniczenia deficytu sektora finansów publicznych, w związku ze stwierdzeniem przez Radę Unii Europejskiej występowania nadmiernego deficytu.

Jeden wniosek (z 2 lipca 2012 r.) spotkał się z pozytywną reakcją Ministra Finansów, który wyraził zgodę na zwiększenie w planie finansowym Funduszu na 2012 r. kwoty środków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu o 500 mln zł. Z kwoty tej po 200 mln zł przeznaczono na finansowanie uruchamianych programów wsparcia dla bezrobotnych do 30. i powyżej 50. roku życia, a 100 mln zł – na aktywizację pozostałych grup bezrobotnych⁷⁷. We wniosku, o którym jest mowa, ustalono strukturę wydatków na poszczególne formy aktywizacji w ramach województw. Najwięcej środków przeznaczono na: staże (40%), dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej (20%) i refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy (15%).

Wydatkowanie dodatkowych środków odbiegało, w odniesieniu do poszczególnych formy aktywizacji zawodowej, od zaakceptowanych w decyzji Ministra Finansów z 24 lipca 2012 r. Dane o strukturze wydatków planowanych i zrealizowanych zawiera tabela nr 4.

⁷⁷ M.in. dla osób zwalnianych z przyczyn nie dotyczących pracowników, w związku z klęskami żywiołowymi oraz osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy.

Tabela nr 4

Rozdysponowanie dodatkowych środków przyznanych w 2012 r. decyzją Ministra Finansów na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu

Lp.	Formy aktywizacji zawodowej	Plan (w mln zł)	Wykonanie (w mln zł)	Wskaźnik % (4:3)
1	2	3	4	5
1.	Szkolenia	50,0	32,4	64,8
2.	Prace interwencyjne	45,0	9,4	20,9
3.	Roboty publiczne	30,0	35,9	119,7
4.	Staże	200,0	112,1	56,1
5.	Refundacja doposażenia stanowisk pracy	75,0	149,4	199,2
6.	Podejmowanie działalności gospodarczej	100,0	166,2	166,2
x	Ogółem	500,0	505,4	101,1

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej nie posiadało danych określających zarówno faktyczne potrzeby, jak i możliwości powiatowych urzędów pracy w zakresie aktywizacji bezrobotnych powyżej 50. roku życia. W piśmie Sekretarza Stanu z dnia 27 lipca 2012 r., skierowanym do marszałków województw oraz dyrektorów wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy, podano m.in., że przesunięcia w ciągu roku środków między uruchamianymi programami nie powinny przekroczyć 10% kwoty przyznanej dla województwa (w określonej strukturze poszczególnych form aktywizacji zawodowej) i powinny być uzgodnione z marszałkiem województwa. W związku z tym pismem, dyrektorzy powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy poinformowali, że urzędy, którymi kierują, nie są w stanie wydatkować środków w ustalonej strukturze. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej w dniu 3 sierpnia 2012 r., uwzględniając te sygnały, zadeklarował możliwość *indywidualizowania przeznaczenia środków rezerwy*, które nie będą zagospodarowane w strukturze wydatków określonych w piśmie z 27 lipca 2012 r., przy czym do 7 sierpnia 2012 r. wojewódzkie urzędy pracy miały przesłać informacje zawierające *dane o realnym zapotrzebowaniu i możliwości wydatkowania środków rezerwy*.

Stwierdzono, że urzędy pracy nie zagospodarowały w 2012 r. całej kwoty dodatkowych środków Funduszu Pracy, przyznanych przez Ministra Finansów na wniosek Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Do niskiego wykorzystania dodatkowych środków dla osób z grupy 50+, przyczyniło się nieposiadanie przez Ministerstwo informacji z województw i powiatów, zarówno o faktycznych potrzebach, jak i możliwości powiatowych urzędów pracy w zakresie aktywizacji bezrobotnych z tej grupy. W rezultacie, z **dodatkowych środków w kwocie 200 mln zł, przeznaczonych na finansowanie uruchamianych programów wsparcia dla bezrobotnych powyżej 50. roku życia⁷⁸**, wykorzystano zaledwie 62,9 mln zł, czyli 31% ich kwoty.

⁷⁸ Źródło: Sprawozdanie z efektywności wykorzystania dodatkowych środków Funduszu Pracy w 2012 r., uruchomionych w ramach zmiany planu finansowego, przez zwiększenie wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu o 500 mln zł. Powiatowe urzędy pracy rozliczyły 505,4 mln zł.

Planowane środki na programy dla osób 50+ w najwyższym stopniu zrealizowano w województwach: lubuskim – 67%, opolskim – 62% oraz podkarpackim i świętokrzyskim – po 43%. Natomiast w województwie lubelskim wykorzystano 11%, mazowieckim – 15%, a w wielkopolskim – 16% środków. Rozbieżności w szacunkach potrzeb miały też miejsce na poziomie województw: opolskie wydatkowało 191%, a lubelskie – 80% w relacji do kwoty pierwotnie planowanych potrzeb. Przy założeniu, że dofinansowanie może dotyczyć tych przedsięwzięć, które zakładają efektywność zatrudnieniową nie niższą niż 50%, średnia efektywność zatrudnieniowa wynosiła 66,6%. Ale przykładowo dla szkoleń wyniosła 38,4%, tj. poniżej wymaganego poziomu.

4.1 Organizacja i metodyka kontroli

Uzasadnieniem podjęcia kontroli była skala występującego bezrobocia w grupie osób powyżej 50. roku życia.

Dobór powiatowych urzędów pracy do kontroli był doborem celowym. Badaniami objęto urzędy pracy w tych powiatach, które otrzymały największe dofinansowanie w ramach realizowanego w 2012 r. przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej programu specjalnego. adresowanego do osób bezrobotnych z grupy 50+.

Podczas kontroli zasięgnięto w 63 przypadkach informacji w powiatowych urzędach pracy nieobjętych kontrolą, a także w urzędach skarbowych⁷⁹.

Przy pobieraniu dla celów kontroli dokumentów z danymi osobowymi⁸⁰ (zawartymi w rejestrach osób bezrobotnych, wnioskach o przyznanie środków i umowach zawartych z bezrobotnymi z grupy 50+), zostały one, przed ich udostępnieniem kontrolerom, zanonimizowane przez upoważnionych pracowników jednostki kontrolowanej, czyli pozbawione cech umożliwiających ustalenie tożsamości osoby, których dokumenty te dotyczą.

Kontrolę przeprowadziły: Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny oraz Delegatury NIK w: Białymstoku, Katowicach, Lublinie, Poznaniu, Rzeszowie, Wrocławiu i Zielonej Górze.

4.2 Wykonywanie zadań przyjętych w programach i dokumentach rządowych

Po kontroli przeprowadzonej w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej, Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła realizację *Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na lata 2009–2011 i 2012–2014*, w zakresie przewidzianych na 2012 r. zadań dotyczącym osób z grupy 50+, a także okresową sprawozdawczość z wykonania planu, NIK oceniła pozytywnie. Pozytywnie oceniła też przyjęcie w sprawozdaniu za 2012 r. rekomendacji odnoszącej się do potrzeby wdrożenia (w ramach programów pilotażowych) rozwiązań służących testowaniu innowacyjnych instrumentów rynku pracy, a także inicjowanie rozwiązań wspomagających realizację celów przyjętych w KPDZ⁸¹.

NIK pozytywnie oceniła też realizację przedsięwzięć określonych w programie *Solidarność pokoleń, działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+*, a także powołanie we wrześniu 2010 r. Krajowego Koordynatora Programu. Jednocześnie zwróciła uwagę, że w dokumencie implementacyjnym nie określono, poza jednym wskaźnikiem dotyczącym stanu zatrudnienia w 2012 r. osób w grupie 55–64 lata, oczekiwanych wartości innych wskaźników dla celów na kolejne lata. Zdaniem NIK celowe byłoby przyjęcie w dokumencie implementacyjnym pożądaných wartości takich wskaźników, co ułatwiłoby bieżący monitoring i weryfikację dochodzenia do przyjętych założeń (celów). Monitoring ten polegać powinien m.in. na pozyskiwaniu i analizie danych o stopniu wykonania zadań, w tym o ewentualnych zagrożeniach i opóźnieniach, w terminie częstszym niż przyjęty okres dwuletni, aby możliwe było bieżące reagowanie na ewentualne opóźnienia (problemy) w realizacji, skutkujące nieuzyskaniem zakładanych efektów w określonej perspektywie czasowej. Niezależnie od tej uwagi, NIK pozytywnie oceniła, dokonaną przy okazji aktualizacji dokumentu implementacyjnego, weryfikację systemu wskaźników, ze względu na trudności w ich praktycznym stosowaniu.

⁷⁹ W trybie określonym w art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK.

⁸⁰ Art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.).

⁸¹ Dotyczą one m.in. prac nad przygotowaniem projektu założeń do ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych ustaw oraz projektu ustawy o szczególnych rozwiązaniach na rzecz ochrony miejsc pracy, związanych, z łagodzeniem skutków spowolnienia gospodarczego i kryzysu ekonomicznego dla pracowników przedsiębiorstw.

Pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, NIK oceniła natomiast organizację przedsięwzięć aktywizujących i przeciwdziałających bezrobociu osób 50+, prowadzonych w formie programów specjalnych. W ocenie uwzględniono zapowiedziane zmiany w przepisach prawa, wiążące pozyskiwanie środków z Funduszu Pracy na finansowanie programów aktywizacyjnych i wynagrodzenia pracowników urzędów pracy z efektami ich działań. Wzięto także pod uwagę wyjaśnienia Ministra Pracy i Polityki Społecznej, dotyczące pogarszającej się sytuacji na rynku pracy w 2013 r., rosnącej liczby powiatów dotkniętych zwolnieniami grupowymi, a także ograniczonych możliwości uzyskiwania wysokiej efektywności w warunkach rosnącego bezrobocia.

Zwróciła jednocześnie uwagę, że Ministerstwo wykonywało praktycznie rolę organu przekazującego środki, a działania koncentrowały się jedynie na kierowaniu do marszałków województw pism wskazujących na potrzebę zapewnienia monitoringu tych programów, m.in. dla zagwarantowania ich wysokiej efektywności. Oznacza to, że w Ministerstwie faktycznie nie decydowano o wyborze programu do dofinansowania na podstawie propozycji zgłoszonej przez marszałka województwa. Uzyskiwanie wysokich wartości przyjętych wskaźników efektywności, nie uzasadniało w wystarczającym stopniu przekazywania środków publicznych, dla objęcia wsparciem większej liczby osób. Konstrukcja stosowanych w Ministerstwie wskaźników efektywności, nie pozwalała bowiem na pozyskanie danych zarówno o rodzaju stosunku pracy, jak i czasokresie uzyskanego zatrudnienia. Bez głębszej analizy potrzeb co do faktycznego wykorzystania danej formy aktywizacji dla osób z grupy 50+, wskaźniki te nie powinny być główną przesłanką dla kierowania środków do tych powiatów, dla których osiągają one najwyższą wartość.

Odnosząc się do działań Ministra Pracy i Polityki Społecznej, wyłączających w 2013 r. z aplikowania o środki te spośród powiatowych urzędów pracy, które nie uzyskały w 2011 r. wskaźnika efektywności na poziomie minimum 50%, zwraca uwagę, że mogą one być niewystarczające, ze względu na opisaną wyżej ograniczoną możliwość dokonywania niezbędnej oceny efektywności działań aktywizujących przy pomocy wskaźników stosowanych obecnie w Ministerstwie.

4.3 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

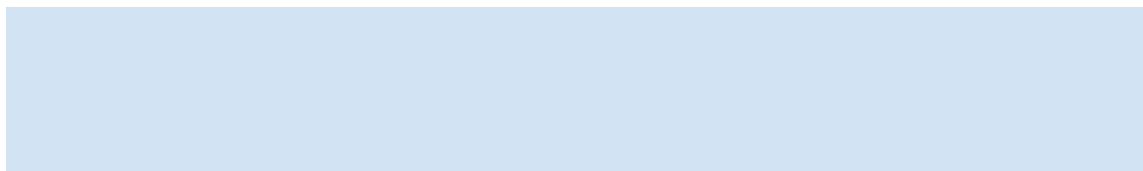
Do dyrektorów skontrolowanych powiatowych urzędów pracy oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej skierowano łącznie 26 wystąpień pokontrolnych⁸², zawierające łącznie 52 wnioski pokontrolne. Adresaci wystąpień nie skorzystali z prawa złożenia zastrzeżeń do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach.

W wystąpieniach pokontrolnych przedstawiono 52 wnioski. W odpowiedzi na wystąpienia ich adresaci poinformowali, że zrealizowali 34 wnioski, 5 wniosków nie zostało zrealizowanych, a 13 jest w fazie realizacji. Wnioski dotyczyły:

- skierowane do Ministra Pracy i Polityki Społecznej:
 - włączenia do wskaźników służących ocenie efektywności aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu elementów uwzględniających trwałość osiągniętych rezultatów;
 - usprawnienia mechanizmów rozpoznawania potrzeb aktywizacyjnych w odniesieniu do grup znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy.

⁸² Art. 60 ust. 1 ustawy o NIK.

- skierowane do powiatowych urzędów pracy:
 - analizy celowości ponownego kierowania na prace interwencyjne tych samych osób bezrobotnych do tego samego pracodawcy;
 - udzielania pomocy finansowej osobom bezrobotnym podejmującym działalność gospodarczą w sposób oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów;
 - przeprowadzania analiz skuteczności oddziaływania poszczególnych usług i instrumentów rynku pracy;
 - zwiększenia efektywności pośrednictwa pracy;
 - zintensyfikowania działań służb pośrednictwa pracy w zakresie oferowania bezrobotnym propozycji pracy i innych form pomocy.



Analiza stanu prawnego

1. Jednym z zadań samorządu województwa jest kreowanie rynku pracy oraz przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu⁸³, a samorządu powiatowego – przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy⁸⁴.

Zadania państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej zostały określone w ustawie⁸⁵. Jej przepisy definiują m.in. podstawowe pojęcia z zakresu rynku pracy, obowiązki organów zatrudnienia i instytucji szkoleniowych, a także wskazuje formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych (np. szkolenia).

Minister właściwy ds. pracy realizuje zadania na rzecz rynku pracy przez przygotowywanie i koordynację realizacji Krajowego Planu Działań oraz koordynację publicznych służb zatrudnienia⁸⁶, w tym wykonywanie zadań wynikających z funkcji dysponenta Funduszu Pracy. Rada Ministrów określiła zasady podziału środków Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu⁸⁷, a Minister Pracy i Polityki Społecznej ustalił zasady finansowania aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu w ramach programów specjalnych⁸⁸.

Do zadań samorządu województwa w zakresie polityki rynku pracy, wykonywanych przez wojewódzki urząd pracy, należy m.in. koordynowanie na terenie województwa realizacji programów aktywizacji zawodowej finansowanych z rezerwy Funduszu Pracy pozostającej w dyspozycji Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz współpraca z powiatowymi urzędami pracy w zakresie organizacji szkoleń⁸⁹. Natomiast zadaniem powiatu, wykonywanym przez powiatowy urząd pracy, jest m.in. udzielanie pomocy bezrobotnym w aktywnym poszukiwaniu pracy, organizowanie i finansowanie szkoleń dla bezrobotnych, a także współdziałanie z powiatowymi radami zatrudnienia w zakresie promocji zatrudnienia oraz wykorzystania środków Funduszu Pracy⁹⁰.

Powiatowe urzędy pracy należą do sektora finansów publicznych⁹¹ i powinny dokonywać wydatków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów⁹².

Minister Pracy i Polityki Społecznej określił szczegółowe warunki, jakie muszą spełniać powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy, m.in. w zakresie aktywnego poszukiwania pracy i poradnictwa zawodowego, a także w zakresie liczby zatrudnionych pracowników⁹³.

⁸³ Art. 11 ust. 2 pkt 1 i 9 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2013 r., poz. 596, ze zm.).

⁸⁴ Art. 4 ust. 1 pkt 17 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2013 r., poz. 595, ze zm.).

⁸⁵ Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2013 r., poz. 674).

⁸⁶ Jak wyżej – art. 4 ust. 1 pkt 1-2.

⁸⁷ Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie (Dz. U. Nr 123, poz. 1019).

⁸⁸ Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2009 r. w sprawie programów specjalnych (Dz. U. Nr 50, poz. 401, ze zm.).

⁸⁹ Art. 8 ust. 1 pkt 6a oraz ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia.

⁹⁰ Jak wyżej – art. 9 ust. 1 pkt 3, 8a i 11 oraz ust. 2.

⁹¹ Art. 9 pkt 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885, ze zm.).

⁹² Jak wyżej – art. 44 ust. 3 pkt 1.

⁹³ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy (Dz. U. Nr 177, poz. 1193, ze zm.). Rozporządzenie weszło w życie 29 grudnia 2010 r., z wyjątkiem § 4 ust. 2, § 25 pkt 3, § 30 ust. 6 i § 31 ust. 1 pkt 1, które weszły w życie z dniem 1 lipca 2012 r. Rozporządzenie to zastąpiło rozporządzenie z dnia 2 marca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków prowadzenia przez publiczne służby zatrudnienia usług rynku pracy (Dz. U. Nr 47, poz. 315 – utraciło moc z dniem 29 grudnia 2010 r.) i rozporządzenie z dnia 2 marca 2007 r. w sprawie standardów usług rynku pracy (Dz. U. Nr 47, poz. 314 – utraciło moc z dniem 29 grudnia 2010 r.).

Bezrobotni powyżej 50. roku życia zaliczani są do osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy⁹⁴. W związku z tym powiatowy urząd pracy, w okresie do 6 miesięcy od dnia rejestracji, powinien przedstawić im propozycję zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, szkolenia, stażu, odbycia przygotowania zawodowego dorosłych lub zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych⁹⁵.

Decyzję w sprawie wyboru form aktywizacji zawodowej bezrobotnych i innych uprawnionych osób, w ramach łącznej kwoty ustalonej dla powiatu na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, podejmuje starosta, po zasięgnięciu opinii powiatowej rady zatrudnienia⁹⁶.

2. Inicjowanie, organizowanie i finansowanie z Funduszu Pracy szkoleń bezrobotnych należy do starosty⁹⁷. Inicjowanie szkoleń polega na:

- informowaniu o możliwościach i zasadach korzystania ze szkoleń proponowanych przez urząd pracy oraz promowanie tej formy aktywizacji;
- diagnozowaniu zapotrzebowania na zawody, specjalności i kwalifikacje na rynku pracy oraz diagnozowaniu potrzeb szkoleniowych osób uprawnionych do szkolenia;
- sporządzaniu i upowszechnianiu planu szkoleń⁹⁸.

Z kolei organizacja szkoleń polega m.in. na zawieraniu umów szkoleniowych z instytucjami szkoleniowymi, kierowaniu osób na szkolenia, monitorowaniu przebiegu szkoleń oraz prowadzeniu analiz skuteczności i efektywności szkoleń⁹⁹. Finansowanie szkoleń przez starostę obejmuje wypłacanie stypendium osobom kierowanym na szkolenia¹⁰⁰, koszty przejazdów¹⁰¹ lub koszty zakwaterowania i wyżywienia związane z udziałem w szkoleniach¹⁰² oraz koszty badań lekarskich lub psychologicznych¹⁰³.

Starosta, w celu zapewnienia najwyższej jakości szkolenia, dokonuje wyboru instytucji szkoleniowej i zleca lub powierza przeprowadzenie szkolenia z zachowaniem obowiązujących procedur oraz mając na uwadze zasady konkurencyjności, równego traktowania i przejrzystości¹⁰⁴. Uzyskanie przez instytucję szkoleniową zlecenia finansowanego ze środków publicznych na prowadzenie szkoleń musi być poprzedzone jej wpisem do rejestru instytucji szkoleniowych, prowadzonym przez wojewódzki urząd pracy właściwy ze względu na siedzibę instytucji szkoleniowej¹⁰⁵. Koszty ww. szkoleń nie mogą przekroczyć dziesięciokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę na jedną osobę w okresie kolejnych trzech lat.

⁹⁴ Art. 49 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia.

⁹⁵ Art. 50 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia.

⁹⁶ Jak wyżej – art. 109 ust. 9.

⁹⁷ Jak wyżej – art. 40 ust. 1.

⁹⁸ Jak wyżej – art. 40 ust. 2a.

⁹⁹ Jak wyżej – art. 40 ust. 2b.

¹⁰⁰ Jak wyżej – art. 41 ust. 1.

¹⁰¹ Jak wyżej – art. 41 ust. 4b. Starosta może wyrazić zgodę na sfinansowanie, w formie zwrotu, całości lub części poniesionych przez skierowanego bezrobotnego, kosztów z tytułu przejazdu na szkolenie.

¹⁰² Jak wyżej – art. 41 ust. 4a. Starosta finansuje koszty zakwaterowania i wyżywienia bezrobotnego, skierowanego na szkolenie odbywane poza miejscem zamieszkania, jeżeli wynika to z umowy zawartej z instytucją szkoleniową.

¹⁰³ Jak wyżej – art. 40 ust. 2c.

¹⁰⁴ Jak wyżej – art. 40 ust. 2d. Obowiązuje od 1 lutego 2011 r. Do tego czasu kwestia ta nie była regulowana.

¹⁰⁵ Jak wyżej – art. 20 ust. 1.

Skierowany przez starostę na szkolenie, w przypadku podjęcia zatrudnienia w trakcie szkolenia, ma prawo do ukończenia tego szkolenia bez konieczności ponoszenia kosztów szkolenia za okres, w którym wykonywał pracę w ramach tego zatrudnienia¹⁰⁶. Natomiast osoba, która z własnej winy nie ukończyła szkolenia, jest obowiązana do zwrotu kosztów szkolenia z wyjątkiem sytuacji, gdy powodem nieukończenia szkolenia było podjęcie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej¹⁰⁷. Z kolei odmówienie przez bezrobotnego (bez uzasadnionej przyczyny) przyjęcia propozycji szkolenia lub niepodjęcie szkolenia po dokonany skierowaniu skutkuje utratą zasiłku¹⁰⁸.

Minister Pracy i Polityki Społecznej określił zasady i tryb organizacji szkoleń¹⁰⁹.

3. Starosta może podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą zrefundować koszty wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego w wysokości określonej w umowie, nie wyższej jednak niż 6-krotnej wysokości przeciętnego wynagrodzenia¹¹⁰.

Minister Pracy i Polityki Społecznej określił szczegółowe zasady dokonywania refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego (w latach 2010–2012 obowiązywały kolejno trzy rozporządzenia w tej sprawie)¹¹¹. Podmiot zamierzający wyposażyć lub doposażyć stanowisko pracy dla skierowanego bezrobotnego winien złożyć do starosty, właściwego ze względu na siedzibę tego podmiotu lub ze względu na miejsce wykonywania pracy przez skierowanego bezrobotnego, wniosek o refundację, zawierający m.in. liczbę stanowisk pracy dla skierowanych bezrobotnych, kalkulację wydatków dla poszczególnych stanowisk pracy i źródła ich finansowania, wnioskowaną kwotę refundacji, szczegółową specyfikację i harmonogram wydatków; rodzaj pracy, jaka będzie wykonywana przez skierowanych bezrobotnych, oraz wymagane kwalifikacje i inne wymagania niezbędne do wykonywania pracy, jakie powinni spełniać skierowani bezrobotni¹¹².

O uwzględnieniu lub odmowie uwzględnienia wniosku starosta powiadamia podmiot w formie pisemnej w terminie 30 dni od dnia złożenia kompletnego wniosku. W przypadku nieuwzględnienia wniosku należy podać przyczynę odmowy¹¹³. Podstawą refundacji jest pisemna umowa zawarta przez starostę z podmiotem ubiegającym się o refundację¹¹⁴.

Podmiot prowadzący działalność gospodarczą, który otrzymał refundację kosztów wyposażenia (doposażenia) stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego, jest obowiązany dokonać zwrotu otrzymanych środków wraz z odsetkami, jeżeli zatrudniał na utworzonym stanowisku pracy skierowanego lub skierowanych bezrobotnych w pełnym wymiarze czasu pracy łącznie przez okres krótszy niż 24 miesiące albo naruszył inne warunki umowy o refundację¹¹⁵.

¹⁰⁶ Jak wyżej – art. 41 ust. 3a.

¹⁰⁷ Jak wyżej – art. 41 ust. 6.

¹⁰⁸ Jak wyżej – art. 75 ust. 1 pkt 1 i 1a.

¹⁰⁹ Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy (Dz. U. Nr 177, poz. 1193 ze zm.) – rozdział V.

¹¹⁰ Art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia.

¹¹¹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2012 r., poz. 457). Zastąpiło z dniem 30 kwietnia 2012 r. rozporządzenie z dnia 25 lipca 2011 r. (Dz. U. Nr 155, poz. 922), które zastąpiło rozporządzenie z dnia 17 kwietnia 2009 r. (Dz. U. Nr 62, poz. 512 ze zm.).

¹¹² Jak wyżej – § 2 ust. 1.

¹¹³ Jak wyżej – § 3 ust. 2.

¹¹⁴ Jak wyżej – § 4.

¹¹⁵ Art. 46 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia.

4. Starosta może bezrobotnemu jednorazowo przyznać środki na podjęcie działalności gospodarczej, w tym na pokrycie kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa związane z podjęciem tej działalności, w wysokości określonej w umowie, nie wyższej jednak niż 6-krotnej wysokości przeciętnego wynagrodzenia¹¹⁶. Osoba, która otrzymała środki na podjęcie działalności gospodarczej jest obowiązana dokonać zwrotu otrzymanych środków wraz z odsetkami, jeżeli prowadziła działalność gospodarczą przez okres krótszy niż 12 miesięcy albo naruszone zostały inne warunki umowy dotyczące przyznania tych środków¹¹⁷.

Minister Pracy i Polityki Społecznej określił zasady przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej (w latach 2010–2012 obowiązywały kolejno trzy rozporządzenia w tej sprawie)¹¹⁸. Bezrobotny zamierzający podjąć działalność gospodarczą winien złożyć do starosty, właściwego ze względu na miejsce zamieszkania lub pobytu albo ze względu na miejsce prowadzenia działalności gospodarczej, wniosek o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej¹¹⁹, zawierający m.in. kwotę wnioskowanych środków, rodzaj działalności gospodarczej, którą zamierza podjąć bezrobotny, kalkulację kosztów związanych z podjęciem działalności gospodarczej oraz źródła ich finansowania, a także specyfikację i harmonogram wydatków w ramach wnioskowanych środków¹²⁰. Przyznanie bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej jest dokonywane na podstawie umowy¹²¹.

Zwrócić należy uwagę, że działalność gospodarcza jest kategorią o charakterze obiektywnym; nie konstytuuje jej zatem wpis do odpowiedniego rejestru bądź jego brak¹²². Jej prowadzenie jest wykonywaniem działalności, która posiada pewne specyficzne właściwości¹²³. Zaliczyć do nich należy: zawodowy (a więc stały) charakter; związaną z nim powtarzalność podejmowanych działań; podporządkowanie zasadzie racjonalnego gospodarowania, oraz uczestnictwo w obrocie gospodarczym. Do uznania określonej przedmiotowo działalności za działalność gospodarczą¹²⁴ konieczne jest łączne zaistnienie trzech jej cech funkcjonalnych: zarobkowości, zorganizowania formalnego (czyli wyboru formy prawnej przedsiębiorczości) oraz ciągłości. Brak którejkolwiek z nich oznacza, że dana działalność nie może być zakwalifikowana do kategorii działalności gospodarczej¹²⁵. Stąd dla oceny, czy dany podmiot wykonuje działalność gospodarczą, niezbędne jest stwierdzenie zarobkowego charakteru tej działalności¹²⁶.

Ustawa o promocji zatrudnienia i obowiązujące w latach 2010–2012 przepisy wykonawcze do ustawy¹²⁷ nie określały, w jaki sposób wypełnić należy warunek prowadzenia działalności

¹¹⁶ Jak wyżej – art. 46 ust. 1 pkt 2.

¹¹⁷ Jak wyżej – art. 46 ust. 3.

¹¹⁸ Por. przypis 111.

¹¹⁹ Por. § 6 ust. 1 rozporządzenia w przypisie 111. Omawiane kwestie w trzech kolejno obowiązujących rozporządzeniach zostały uregulowane identycznie i w identycznie oznaczonych przepisach.

¹²⁰ Por. § 6 ust. 2 rozporządzenia w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej

¹²¹ Jak wyżej – § 8 ust. 1.

¹²² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 16 grudnia 2010 r. – sygnatura III SA/Gd 556/10.

¹²³ W rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej.

¹²⁴ Uchwała Sądu Najwyższego z 6 grudnia 1991 r. – III CZP 117/91.

¹²⁵ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 28 kwietnia 2009 r. – sygnatura III SA/PO 374/08.

¹²⁶ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 listopada 2011 r. – sygnatura II GSK 1219/10.

¹²⁷ Rozporządzenia w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej

gospodarczej przez minimum 12 miesięcy. Jednocześnie przepisy te nie zabraniały wprowadzenia przez urzędy pracy do umów o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej innych kryteriów, umożliwiających sprawdzenie faktycznej realizacji przedmiotowego obowiązku. Także pod kątem spełnienia wymogu celowego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych¹²⁸.

5. Starosta może skierować bezrobotnych do prac interwencyjnych, na okres do sześciu miesięcy, jednocześnie zwracając pracodawcy w wysokości uprzednio uzgodnionej część kosztów poniesionych na ich wynagrodzenie, nagrody oraz składki na ubezpieczenia społeczne¹²⁹. Kierując bezrobotnego do prac interwencyjnych, starosta ma obowiązek wziąć pod uwagę jego wiek, stan zdrowia oraz rodzaje uprzednio wykonywanej pracy¹³⁰. Instrument rynku pracy w postaci prac interwencyjnych może być zastosowany jedynie wobec osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy¹³¹, w tym osoby powyżej 50. roku życia.

Zauważyć należy, że podpisane umowy o prace interwencyjne pozwalają pracodawcy na zmniejszenie kosztów zatrudnienia, ponieważ około 50% minimalnego wynagrodzenia i składek na ubezpieczenie społeczne refunduje urząd pracy. Tak więc prace interwencyjne to przede wszystkim szansa dla bezrobotnych na pozyskanie zatrudnienia, do którego nie zostaliby dopuszczeni bez finansowego wsparcia ze środków publicznych. Roboty publiczne natomiast są organizowane przez gminy, organizacje pozarządowe statutowo zajmujące się problematyką: ochrony środowiska, kultury, oświaty, kultury fizycznej i turystyki, opieki zdrowotnej, bezrobocia oraz pomocy społecznej, a także spółki wodne i ich związki. Organizacja tych robót publicznych w 100% angażuje środki publiczne na ich finansowanie, a ich efektywność uzależniona jest od kondycji finansowej samorządów. Organizacja prac interwencyjnych, robót publicznych nie zakłada zobowiązania do przedstawienia dalszej oferty pracy.

Skierowanie do prac interwencyjnych lub robót publicznych może także nastąpić na wniosek osoby bezrobotnej (np. ze względu na trudną sytuację rodzinną, brak środków na zaspokojenie podstawowych potrzeb życiowych, brak możliwości „dopracowania” do emerytury itp.). Ponadto – w przypadku organizacji prac interwencyjnych i robót publicznych przez gminy lub jednostki im podległe – osoby do wykonywania tych prac wskazują przedstawiciele ośrodka pomocy społecznej lub gminy.

6. Bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy starosta może kierować również na staże¹³². Okres stażu nie może przekroczyć 6 miesięcy¹³³. Staż odbywa się na podstawie umowy zawartej przez starostę z organizatorem stażu¹³⁴, według programu określonego w umowie. Przy ustalaniu programu powinny być uwzględnione predyspozycje psychofizyczne i zdrowotne, poziom wykształcenia oraz dotychczasowe kwalifikacje zawodowe bezrobotnego¹³⁵.

Staż służy nabywaniu przez bezrobotnego umiejętności praktycznych przez wykonywanie zadań w miejscu pracy bez nawiązania stosunku pracy z pracodawcą¹³⁶. Staże są zaliczane do okresów

¹²⁸ Art. 44 ust. 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2010 r. Nr 157, poz. 124 ze zm.).

¹²⁹ Art. 51 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia.

¹³⁰ Jak wyżej – art. 51 ust. 5.

¹³¹ Jak wyżej – art. 49.

¹³² Art. 53 ustawy o promocji zatrudnienia.

¹³³ Jak wyżej – art. 53 ust. 1.

¹³⁴ Organizatorem stażu może być pracodawca (art. 53 ust. 1 ustawy jak wyżej), organizacja pozarządowa (art. 53 ust. 8) oraz przedsiębiorca niezatrudniający pracownika na zasadach przewidzianych dla pracodawców (art. 61a ust. 1).

¹³⁵ Program powinien spełniać wymogi określone w art. 53 ust. 4 ustawy jak wyżej.

¹³⁶ Art. 2 ust.1 pkt 34 ustawy o promocji zatrudnienia.

składkowych, przy nabywaniu świadczeń emerytalnych. Staże, choć nie są nawiązaniem stosunku pracy, a odbywający staż pozostają w ewidencji urzędów przez cały okres jego trwania, należą do form aktywizacji zawodowej, w której bezrobotni uczestniczą najchętniej. Powodem tego jest brak ofert zatrudnienia dla osób w wieku powyżej 50. roku życia oraz brak możliwości zdobycia środków finansowych niezbędnych do zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych¹³⁷. Z pracy stażystów chętnie korzystają pracodawcy, którzy nie ponosząc kosztów związanych z zatrudnieniem, pozyskują pracownika wykonującego swoje obowiązki w pełnym wymiarze czasu pracy.

Nadzór nad odbywaniem stażu przez bezrobotnego sprawuje starosta. Pracodawca po zakończeniu realizacji programu wydaje opinię zawierającą informacje o zadaniach realizowanych przez bezrobotnego i umiejętnościach praktycznych pozyskanych w trakcie stażu. Starosta wydaje bezrobotnemu zaświadczenie o odbyciu stażu¹³⁸. Bezrobotnemu w okresie odbywania stażu przysługuje stypendium w wysokości 120% kwoty zasiłku dla bezrobotnych¹³⁹.

Minister Pracy i Polityki Społecznej określił szczegółowe warunki odbywania stażu przez bezrobotnego¹⁴⁰.

7. Zasady i tryb udzielania zamówień publicznych przez powiatowe urzędy pracy, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w sprawach dotyczących zamówień publicznych określone zostały w Prawie zamówień publicznych¹⁴¹. Zamawiający nie może w celu uniknięcia stosowania przepisów wskazanej ustawy dzielić zamówienia na części lub zaniżać jego wartości¹⁴².

¹³⁷ Por. pkt 3.2.1.1 (6) niniejszej informacji.

¹³⁸ Art. 53 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia.

¹³⁹ Jak wyżej – art. 53 ust. 6.

¹⁴⁰ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych (Dz. U. Nr 142, poz. 1160).

¹⁴¹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).

¹⁴² Jak wyżej – art. 32 ust. 2.

Wykaz jednostek objętych kontrolą

Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	– Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej – Powiatowy Urząd Pracy w Mławie – Powiatowy Urząd Pracy w Płocku – Powiatowy Urząd Pracy w Wyszkowie
Delegatura NIK w Białymstoku	– Powiatowy Urząd Pracy w Łomży – Powiatowy Urząd Pracy w Sokółce – Powiatowy Urząd Pracy w Suwałkach
Delegatura NIK w Katowicach	– Powiatowy Urząd Pracy w Częstochowie – Powiatowy Urząd Pracy w Rudzie Śląskiej – Powiatowy Urząd Pracy w Zawierciu
Delegatura NIK w Lublinie	– Powiatowy Urząd Pracy w Chełmie – Powiatowy Urząd Pracy w Lubartowie – Powiatowy Urząd Pracy w Lublinie
Delegatura NIK w Poznaniu	– Powiatowy Urząd Pracy w Kaliszu – Powiatowy Urząd Pracy w Turku – Powiatowy Urząd Pracy w Wągrowcu
Delegatura NIK w Rzeszowie	– Powiatowy Urząd Pracy w Jarosławiu – Powiatowy Urząd Pracy w Ropczycach – Powiatowy Urząd Pracy w Stalowej Woli
Delegatura NIK we Wrocławiu	– Powiatowy Urząd Pracy w Jeleniej Górze – Powiatowy Urząd Pracy w Kłodzku – Powiatowy Urząd Pracy w Legnicy
Delegatura NIK w Zielonej Górze	– Powiatowy Urząd Pracy w Sulęcinie – Powiatowy Urząd Pracy w Międzyrzeczu – Powiatowy Urząd Pracy w Żarach

Wykaz aktów prawnych

1. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2013 r. Nr 674 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województw (Dz. U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks Pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 ze zm.).
7. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych (Dz. U. Nr 142, poz. 1160).
8. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2012 r., poz. 457). Zastąpiło z dniem 30 kwietnia 2012 r. rozporządzenie z dnia 25 lipca 2011 r. w tej sprawie (Dz. U. Nr 155, poz. 922), które zastąpiło z dniem 31 lipca 2011 r. rozporządzenie z dnia 17 kwietnia 2009 r. w tej sprawie (Dz. U. Nr 62, poz. 512, ze zm.).
9. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2009 r. w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie (Dz. U. Nr 123, poz. 1019 ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2009 r. w sprawie programów specjalnych (Dz. U. Nr 50, poz. 401 ze zm.).
11. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy (Dz. U. z 2012 r., poz. 1299). Zastąpiło z dniem 11 grudnia 2012 r. rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 26 listopada 2004 r. w tej sprawie (Dz. U. Nr 262, poz. 2607 ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy (Dz. U. Nr 177, poz. 1193 ze zm.). Zastąpiło z dniem 29 grudnia 2010 r. rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 marca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków prowadzenia przez publiczne służby zatrudnienia usług rynku pracy (Dz. U. Nr 47, poz. 315) i z dniem 29 grudnia 2010 r. rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 marca 2007 r. w sprawie standardów usług rynku pracy (Dz. U. Nr 47, poz. 314).
13. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 stycznia 2009 r. w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych (Dz. U. Nr 5, poz. 25).
14. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 3 grudnia 2009 r. w sprawie refundacji ze środków Funduszu Pracy kosztów szkoleń oraz wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne od refundowanych wynagrodzeń (Dz. U. Nr 215, poz. 1669).

Wykaz organów, którym przekazano informację

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Rzecznik Praw Obywatelskich
6. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
7. Komisja Polityki Społecznej i Rodziny Sejmu RP
8. Komisja Rodziny i Polityki Społecznej Senatu RP
9. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
10. Komisja Finansów Publicznych Sejmu RP
11. Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu RP
12. Szef Kancelarii Prezydenta RP
13. Szef Kancelarii Sejmu RP
14. Szef Kancelarii Senatu RP
15. Szef Kancelarii Prezesa Ministrów
16. Minister Pracy i Polityki Społecznej
17. Minister Finansów
18. Marszałkowie województw (w wersji elektronicznej)
19. Starostowie powiatowi (w wersji elektronicznej)



MINISTER
PRACY I POLITYKI SPOŁECZNEJ

Warszawa, dnia 21 stycznia 2014 r.

BDG-V-0911-2(3)-RL/14

Pan
Jacek Uczkiewicz
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Działając na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r. poz. 82, z późn. zm.) przedstawiam stanowisko do Informacji o wynikach kontroli pn. „Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób powyżej 50. roku życia”.

Minister Pracy i Polityki Społecznej w pełni podziela pozytywną ocenę Najwyższej Izby Kontroli dotyczącą realizacji „Krajowego Planu Działań na rzecz zatrudnienia na lata 2009-2011 i 2012-2014” w zakresie przewidzianych na 2012 r. zadań dotyczących osób z grupy 50+, a także okresowej sprawozdawczości z wykonania planu, jak również przyjęcia w sprawozdaniu za 2012 r. rekomendacji odnoszącej się do potrzeby wdrożenia (w ramach programów pilotażowych) rozwiązań służących testowaniu innowacyjnych instrumentów rynku pracy, a także inicjowania rozwiązań wspomagających realizację celów przyjętych w KPDZ, które to rekomendacje zostały zrealizowane.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła też realizację przedsięwzięć określonych w programie Solidarność pokoleń, działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+, a także powołanie we wrześniu 2010 r. Krajowego Koordynatora Programu, jak również dokonaną przy okazji aktualizacji dokumentu implementacyjnego Programu, weryfikację systemu wskaźników, ze względu na trudności w ich praktycznym zastosowaniu. W pozytywnej ocenie uwzględniono również zapowiadane przez Ministra Pracy i Polityki

Społecznej zmiany przepisów prawa, wiążące pozyskiwanie środków Funduszu Pracy na finansowanie programów aktywizacyjnych i wynagrodzenia pracowników urzędów pracy z efektami ich pracy.

W uzupełnieniu tej oceny należy wskazać, że największym źródłem finansowania Aktywizacji zawodowej i łagodzenia skutków bezrobocia osób powyżej 50. roku życia w ramach programu rządowego „Solidarność pokoleń”, od początku jego funkcjonowania są środki Europejskiego Funduszu Społecznego i środki Funduszu Pracy przeznaczone na finansowanie wsparcia osób powyżej 50. roku życia w zakresie utrzymania lub pozyskiwania zatrudnienia wynikającego z przepisów ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2013 r. poz. 674, z późn. zm.).

W ramach zakresu działania Ministra Pracy i Polityki Społecznej odnośnie osiągnięcia celów programu „Solidarność pokoleń” zrealizowano następujące zadania:

1. Upowszechnianie kształcenia ustawicznego dla osób pracujących w wieku 45 lat i więcej.

Wprowadzono następujące zmiany do ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy:

- umożliwiono osobom pracującym w wieku 45+ korzystanie z pomocy urzędu pracy w podnoszeniu kwalifikacji (w postaci: skierowania na szkolenie, sfinansowania kosztów egzaminów, sfinansowania studiów podyplomowych, możliwości korzystania z pożyczki szkoleniowej), na podobnych zasadach jak wcześniej przysługiwały osobom bezrobotnym i poszukującym pracy,
- przewidziano wsparcie pracodawców inwestujących w szkolenia pracowników poprzez wprowadzenie ułatwień w zakładaniu i wykorzystywaniu funduszu szkoleniowego,
- wprowadzono ułatwienia w dostępie do środków Funduszu Pracy na dofinansowanie szkoleń osób pracujących, ze szczególnym uwzględnieniem grupy osób w wieku 45 +,
- wprowadzono wyższe limity finansowe mające zachęcić pracodawców do inwestowania w szkolenia starszych pracowników.

2. Ułatwienie podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników, w szczególności w wieku 50+.

W ramach Kodeksu Pracy oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych wprowadzono możliwość:

- udzielania pracownikom podnoszącym kwalifikacje zawodowe z inicjatywy pracodawcy albo za jego zgodą płatnego urlopu szkoleniowego, a także płatnego

zwolnienia z całości lub części dnia pracy, na czas niezbędny, by punktualnie przybyć na obowiązkowe zajęcia oraz na czas ich trwania,

- przyznania przez pracodawcę pracownikowi podnoszącemu kwalifikacje zawodowe dodatkowych świadczeń, np. pokrycie opłat za kształcenie, przejazd, podręczniki i zakwaterowanie. Wartość takich świadczeń jest zwolniona z podatku dochodowego od osób fizycznych.

3. Zmniejszenie kosztów pracy związanych z zatrudnieniem pracowników po 50. roku życia.

Na mocy art. 104b ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zwolniono pracodawców oraz inne jednostki organizacyjne z obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy przez okres 12 miesięcy za osoby zatrudnione, które ukończyły 50 rok życia i w okresie 30 dni przed zatrudnieniem pozostawały w ewidencji bezrobotnych powiatowego urzędu pracy.

Zgodnie z art. 104b ust. 2 ww. ustawy stanowiącym, że obowiązkowe składki na Fundusz Pracy opłaca się za osoby wymienione w art. 104 ust. 1 pkt 1 – 3, które nie osiągnęły wieku wynoszącego co najmniej 55 lat dla kobiet i co najmniej 60 lat dla mężczyzn, począwszy od 1 lipca 2009 r., zwolniono pracodawców i inne jednostki organizacyjne z obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy za zatrudnionych pracowników, którzy ukończyli wiek co najmniej 55 lat dla kobiet i co najmniej 60 lat dla mężczyzn.

Podobne rozwiązania dotyczące zwolnienia z opłacania składek na Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych znalazły się w przepisach art. 9b ust. 1 i ust. 2 ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy (Dz. U. Nr 158, poz. 1121, z późn. zm.).

Ponadto, ważnym instrumentem wspierającym pracodawców, zapisanym w Programie 50+, jest zmniejszenie liczby dni choroby, za które pracodawca wypłaca wynagrodzenie, z 33 do 14, obniżając tym samym koszty pracy związane z finansowaniem choroby pracowników.

Dodatkowo z dniem 1 stycznia 2011 r. weszła w życie nowelizacja ustawy *o zmianie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa* polegająca na zwiększeniu wymiaru zasiłków chorobowych przysługujących pracownikom powyżej 50 roku życia z 70 proc. do 80 proc. w okresie od 15 do 33 dnia niezdolności do pracy w roku kalendarzowym.

4. Upowszechnienie kształcenia ustawicznego osób bezrobotnych i poszukujących pracy w wieku 50 i więcej lat – wprowadzono zmiany przepisów ustawy *o promocji*

zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Dodatkowo wydano rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 kwietnia 2009 r. w sprawie przygotowania zawodowego dorosłych.

Zmiany w ustawie dotyczyły:

- zwiększenia dostępu do usług i instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kwalifikacji osób bezrobotnych i poszukujących pracy, w tym osób w wieku 50+ oraz
- wprowadzenia nowego programu aktywizacji zawodowej pn. „Przygotowanie zawodowe dorosłych”, realizowanego w formie przyuczenia do zawodu lub praktycznej nauki zawodu i łączącego naukę z pracą.

5. Upowszechnienie programów rynku pracy dla osób w wieku 45 i więcej lat.

Zadanie zostało zrealizowane poprzez wprowadzenie zmian w przepisach ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz przeznaczenie rezerwy Funduszu Pracy na dodatkowe programy aktywizacji osób w wieku 45 i więcej lat.

Przedstawione powyższej działania w sposób bezpośredni wpłynęły na pozytywną ocenę działalności Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, w zakresie przeprowadzonej kontroli, ujętą w Wystąpieniu pokontrolnym NIK P/13/111 dotyczącą programu Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób powyższej 50. roku życia z dnia 27 września 2013 r.

Dodatkowo pragnę poinformować, że w dniu 24 grudnia 2013 r. Rada Ministrów przyjęła uchwałę w sprawie ustanowienia "Programu Solidarność Pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+, na lata 2014 – 2020", w przedłożeniu przedstawionym przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Program "Solidarność Pokoleń" jest aktualizacją programu przyjętego przez rząd w 2008 r.

Głównym celem programu jest wzrost wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 55-64 lat do poziomu 50 proc. w 2020 r. Dotychczasowa realizacja programu przyczyniła się do wzrostu wskaźnika zatrudnienia tej grupy osób z 31,6 proc. w 2008 r. do 38,7 proc. w 2012 r.

Luka w stosunku do krajów UE pozostaje znacząca – w UE aktywnych zawodowo jest przeciętnie 53 proc. osób w wieku 55-64 (2012 r.). Różnica ta wynika przede wszystkim z bardzo niskiej aktywności kobiet, która jest w Polsce o ponad 13 proc. niższa niż średnia w krajach UE.

Zaktualizowany program skierowany jest głównie do osób po 50. roku życia, ale adresatami programu są również przedsiębiorcy, związki zawodowe, organizacje pozarządowe, podmioty ekonomii społecznej, publiczne i niepubliczne instytucje rynku pracy, samorządy terytorialne

i instytucje administracji rządowej. Działania kierowane będą również do szerszego grona osób w różnym wieku, zarówno do osób w wieku 60+, jak i do osób z grupy 45+.

W Programie wskazano sześć głównych celów, do których kierowane będą działania. Są to:

1. Dostosowanie kompetencji oraz podniesienie kwalifikacji osób 45+ z perspektywy potrzeb rynku pracy.
2. Rozwój kultury organizacji i środowiska pracy bardziej przyjaznych pracownikom w wieku 50+.
3. Zwiększenie skuteczności i efektywności działań promujących zatrudnienie i aktywność zawodową.
4. Wspieranie idei aktywnego i zdrowego starzenia się.
5. Rozwój współpracy na rzecz wzrostu zatrudnienia osób 50+.
6. Transfery społeczne wspierające aktywność zawodową osób w wieku przedemerytalnym.

Realizacja każdego z celów obejmuje również pięć priorytetów o charakterze horyzontalnym:

- Wspieranie zatrudnienia kobiet powyżej 50. roku życia.
- Wspieranie aktywizacji osób niepełnosprawnych powyżej 50. roku życia.
- Wspieranie aktywności osób powyżej 60. roku życia w związku z wydłużeniem wieku emerytalnego do 67 lat.
- Wspieranie zatrudnienia mieszkańców terenów wiejskich powyżej 50. roku życia.
- Działania na rzecz utrzymywania solidarności międzypokoleniowej.

Szacunkowe koszty wdrażania Programu w latach 2014-2020 wyniosą 3 944,4 mln zł.

W związku z przyjęciem ww. uchwały należy wskazać, że Rada Ministrów przyjęła równocześnie uchwałę w sprawie ustanowienia Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014-2020 (ASOS), przedłożonego do uchwalenia przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej, którego głównym celem jest poprawa jakości i poziomu życia osób starszych poprzez ich aktywność społeczną. Program na lata 2014-2020 stanowi kontynuację Programu realizowanego w latach 2012-2013.

Działania ujęte w Programie mają umożliwić wykorzystanie potencjału ludzi starszych poprzez zaangażowanie ich w szeroko rozumianą aktywność społeczną.

Program oparty jest na wsparciu organizacji działających w sferze pożytku publicznego poprzez dofinansowanie realizowanych przez nie projektów dla osób starszych w 4 priorytetowych obszarach:

- edukacja osób starszych,
- aktywność społeczna promująca integrację wewnątrz i międzypokoleniową,
- partycypacja społeczna,

- usługi społeczne dla osób starszych.

Działalność społeczna osób starszych przybiera różne formy, w tym m.in. zaangażowanie w prace organizacji działające w sferze pożytku publicznego, Uniwersytetów Trzeciego Wieku, klubów i rad seniora, wspólnot lokalnych, organizacji branżowych czy kół gospodyń wiejskich, z tego względu Program przewiduje wsparcie realizacji różnorodnych inicjatyw adresowanych do grup osób starszych o różnym potencjale zdrowotnym, zawodowym i materialnym, w tym uwzględnia ograniczenia wynikające z niepełnosprawności.

Cele szczegółowe Programu stanowią:

- zwiększenie różnorodności, a przede wszystkim poprawa oferty edukacyjnej,
- tworzenie warunków dla integracji wewnątrz- i międzypokoleniowej osób starszych przy wykorzystaniu istniejącej infrastruktury społecznej, m.in. poprzez pogłębianie wiedzy na temat zmian biologicznych, zdrowotnych i społecznych zachodzących wraz z wiekiem w ramach przygotowania społeczeństwa do starości,
- rozwój zróżnicowanych form aktywności społecznej, w tym upowszechnianie wolontariatu, partycypacji w procesach decyzyjnych, życiu społecznym, w tym udział osób starszych w kształtowaniu polityki społecznej,
- zwiększenie dostępności, podniesienie jakości usług społecznych oraz wspieranie działań na rzecz samopomocy i samoorganizacji.

Program ASOS jest ważnym elementem działań na rzecz realizacji Strategii Rozwoju Kraju, Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego 2020, Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego oraz Strategii Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego.

Na finansowanie Programu w latach 2014-2020 z budżetu państwa zostanie przeznaczony 280 mln zł, w 2014 - 40 mln zł. Środki finansowe będą kierowane m.in. do: organizacji pozarządowych, kościołów, związków wyznaniowych, spółdzielni socjalnych oraz stowarzyszeń jednostek samorządu terytorialnego, klubów sportowych.

Rada Ministrów przyjęła również (w formie uchwały), przedłożone przez Ministra Pracy i Polityki Społecznej Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014-2020 (ZDPS), co stanowi wykonanie zadania wpisanego do „Rządowego Programu na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012-2013”.

Długofalowa polityka senioralna to pierwszy tego typu ramowy dokument dotyczący polityki państwa wobec osób starszych. Ujęto w nim szeroko różne aspekty życia i funkcjonowania seniorów, od zagadnień związanych ze zdrowiem i samodzielnością (w tym usług medycznych, opiekuńczych i społecznych), bezpieczeństwem, aktywnością zawodową,

edukacją, zaangażowaniem obywatelskim i wolontariatem, uczestnictwem w kulturze, po relacje międzypokoleniowe.

Realizacja przedstawionych w dokumencie kierunków działań pozwoli przygotować społeczeństwo na społeczne i ekonomiczne konsekwencje starzenia się ludności, umożliwi wydłużenie okresu aktywności zawodowej oraz wykorzystanie potencjału osób starszych.

Politykę senioralną zdefiniowano jako szerokie spektrum działań organów administracji publicznej wszystkich szczebli oraz organizacji i instytucji realizujących zadania i podejmujących inicjatywy tworzące warunki dla godnego i zdrowego starzenia się.

Celem polityki senioralnej jest wspieranie i zapewnianie możliwości aktywnego starzenia się w zdrowiu oraz prowadzenia samodzielnego, niezależnego i satysfakcjonującego życia, nawet z uwzględnieniem pewnych ograniczeń funkcjonalnych.

ZDPS koncentruje się na obszarach dotyczących różnych wymiarów życia seniorów – zdrowie i samodzielność, aktywność zawodowa, aktywność edukacyjna, obywatelska, kulturalna, wolontariat, srebrna gospodarka.

Jednym z priorytetów przedstawionych w dokumencie jest jak najlepsze wykorzystanie potencjału osób 50+ na rynku pracy. Przedłużenie ich aktywności zawodowej ma fundamentalne znaczenie dla całego rynku pracy. ZDPS stanowi w tym zakresie dokument komplementarny wobec Programu Solidarność Pokoleń 50+.

Z danych Eurostatu wynika, że w 2020 r. osoby po 60. roku życia będą stanowić ok. 25 proc. ludności Polski. Jest to zjawisko, które w dalszych latach będzie narastać, przewiduje się, że w 2030 r. odsetek osób po 60. roku życia wyniesie blisko 30 proc. To powoduje, że polityka społeczna państwa musi przygotować odpowiednie mechanizmy, które pozwolą zagospodarować populację seniorów, ich intelektualne i zawodowe możliwości m.in. poprzez dobrze zorganizowaną opiekę zdrowotną, promowanie zdrowego stylu życia poprzez aktywność fizyczną, rozwój umiejętności zawodowych dzięki ofercie edukacyjnej odpowiadającej na potrzeby osób starszych czy rozwój usług społecznych i opiekuńczych.

Dodatkowo pragnę potwierdzić, że Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (POWER) 2014-2020 zaplanowało włączenie projektu pn. „Wspieranie metodologii i wdrażanie monitorowania efektywności zatrudnieniowej podstawowych form aktywizacji bezrobotnych przewidzianych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w okresie dłuższym niż 12 miesięcy od zakończenia działań urzędu pracy” oraz, że Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój, na perspektywę finansową UE 2014-2020, został w dniu 8 stycznia 2014 r. przyjęty przez Radę Ministrów, po czym został przedłożony do Komisji Europejskiej w celu jego

zatwierdzenia, co umożliwi uzyskanie przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej finansowania ww. działania oraz opracowanie właściwej metodologii pomiaru efektywności zatrudnieniowej podstawowych form aktywizacji bezrobotnych przewidzianych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w okresie dłuższym niż 12 miesięcy od zakończenia działań urzędu pracy, wnioskowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Z szacunkiem

z up **MINISTER**
Jacek Męćna
Sekretarz Stanu