

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

A. Charakterystyka kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach przeprowadziła w styczniu i lutym 1997 r. kontrolę gospodarowania środkami Funduszu Pracy na poszczególne formy przeciwdziałania bezrobociu - nr kontroli P/96/043.

Kontrola została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli a koordynatorem jej był Departament Pracy i Spraw Socjalnych NIK.

Celem kontroli było dokonanie oceny wydatkowania środków Funduszu Pracy według kryteriów legalności, celowości i gospodarności oraz rzetelności planowania i dokumentowania wydatków. Zbadaniu podlegała również prawidłowość angażowania i wykorzystania środków oraz skuteczność poszczególnych form przeciwdziałania bezrobociu finansowanych z Funduszu.

Kontrolą objęto okres 1995-1996.

Tematyka kontroli w rejonowych urzędach pracy obejmowała m.in.:

- stopień wykorzystania środków Funduszu na poszczególne formy przeciwdziałania bezrobociu,
- stopień zaspokojenia potrzeb,
- efektywność poszczególnych form przeciwdziałania bezrobociu,
- stopień objęcia osób bezrobotnych formami aktywnymi,
- realizację przez kierownika RUP zadań wynikających z art.6 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu dotyczących zwłaszcza inicjowania i finansowania szkoleń, prac interwencyjnych i robót publicznych oraz zatrudniania absolwentów, prowadzenia poradnictwa zawodowego, wykonywania kontroli w zakresie przestrzegania przepisów ustawy i realizacji zawartych umów jak również współdziałania z rejonowymi radami zatrudnienia przy rozdziale środków Funduszu Pracy.

W Wojewódzkim Urzędzie Pracy tematyka kontroli obejmowała:

- wielkość i strukturę wydatków na aktywne formy,
- liczbę osób objętych formami aktywnymi,
- stopień wykorzystania limitów w skali województwa,
- wykorzystanie możliwości zwiększenia limitu wydatków na aktywne formy,
- realizację zadań wymienionych w art. 5 ustawy o zatrudnieniu... dotyczących obowiązków dyrektora WUP w zakresie:
- opracowywania analiz i ocen dot.problematyki zatrudnienia w województwie,
- współdziałania z wojewódzką radą zatrudnienia,

- ustalenie limitu środków Funduszu Pracy oraz kontroli wykorzystania tych środków,
- współdziałania z kuratorium oświaty w planowaniu i podejmowaniu szkolenia bezrobotnych oraz w organizowaniu kształcenia zawodowego,
- kontrolowania przestrzegania przepisów ustawy,
- wydawania decyzji o odroczeniu spłaty bądź umorzeniu pożyczek udzielonych bezrobotnym.

Kontrolą objęto 6 jednostek w województwie kieleckim, tj. Wojewódzki Urząd Pracy oraz Rejonowe Urzędy Pracy w Kielcach, Starachowicach, Jędrzejowie, Włoszczowie i Stąporkowie.

B. Synteza ustaleń kontroli i ocen kontrolowanej działalności.

Kontrola wykazała, że środki Funduszu Pracy przeznaczone na finansowanie w województwie kieleckim aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu wynosiły w 1995 r. - 25.112 tys.zł, a w 1996 r. - 29.500 tys.zł i zostały w pełni wykorzystane.

W 1995 r. (w porównaniu do roku poprzedniego) wzrost wydatków na ww zadania wyniósł ponad 27 %.

W okresie objętym kontrolą udział środków finansowych przeznaczonych na aktywne formy w ogólnej kwocie wydatków z Funduszu Pracy wynosił około 13 %.

Najwięcej środków z Funduszu Pracy przeznaczonych na przeciwdziałanie bezrobociu wydatkowano na finansowanie robót publicznych. W 1995 r. przeznaczono na ten cel 12.455 tys.zł, a w 1996 r. - 9.415 tys.zł, co stanowiło odpowiednio 49 % i 31,7 % kwoty środków przeznaczonych na finansowanie aktywnych form.

W 1995 r. aktywnymi formami przeciwdziałania bezrobociu objęto 20.848 osób, co stanowiło 20,6 % ogółu bezrobotnych. W 1996 r. liczba bezrobotnych objętych aktywnymi formami wynosiła 21.995, tj. 24 % bezrobotnych.

Z ustaleń kontroli wynika, że wydatki z Funduszu Pracy były dokonywane do wysokości posiadanych środków i zgodnie z uregulowaniami prawnymi dotyczącymi finansowania poszczególnych form przeciwdziałania bezrobociu.

Nadmienić należy, że główną pozycją wydatków z Funduszu Pracy stanowiły zasiłki dla bezrobotnych, na które w 1995 r. wydatkowano w województwie kieleckim 154.326.000 zł, tj. 83,3 %, a w 1996 r. - 191.899.200 zł, tj. 84 % środków Funduszu Pracy.

C. Uwagi i wnioski.

Z ustaleń kontroli wynika, że organizowanie aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu w znaczącym stopniu łagodziło skutki bezrobocia. Środki Funduszu Pracy angażowane na finansowanie aktywnych form zaspokajały najpilniejsze potrzeby w tym zakresie. Efektywność w skali województwa stosowanych aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu tzn. liczba zatrudnionych po ukończeniu prac lub przeszkoleniu w stosunku do liczby kończących wynosiła w 1995 r. od 5,3 % (roboty publiczne) do 65 % (szkolenia i przekwalifikowanie), a w 1996 r. od 7,7 % (roboty publiczne) do 71,4 % (aktywizacja zawodowa absolwentów).

Wnioski wynikające z ustaleń kontroli dotyczyły głównie zapewnienia przez rejonowe urzędy pracy właściwego nadzoru w zakresie realizacji umów zawartych z pracodawcami o zatrudnienie lub szkolenie bezrobotnych w ramach aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu jak również w zakresie realizacji umów o udzielenie bezrobotnym pożyczek na podjęcie działalności gospodarczej lub rolniczej, bądź pożyczek udzielonych pracodawcom na utworzenie dodatkowych miejsc zatrudnienia bezrobotnych.

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

A. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności.

Ustawa z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu¹ nałożyła na rejonowe urzędy pracy (w razie braku możliwości zapewnienia bezrobotnym odpowiedniego zatrudnienia) obowiązek

- inicjowania i finansowania szkolenia bezrobotnych, prac interwencyjnych i robót publicznych,
- udzielania pracodawcom pomocy finansowej na organizowanie dodatkowych miejsc pracy,
- udzielania bezrobotnym pożyczek na podjęcie działalności na własny rachunek,
- aktywizowania bezrobotnych w ramach programów specjalnych oraz w ramach zajęć w klubach pracy.

Status prawny Funduszu Pracy oraz cel jego działania określa ww ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu.

¹/ jednolity tekst Dz.U. z 1996 r. Nr 47, poz. 211 zmiany Dz.U. z 1996 r.: Nr 100, poz. 459, Nr 106, poz. 496 i Nr 147, poz. 687.

Minister Pracy i Polityki Socjalnej rozporządzeniem z dnia 31 marca 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad finansowania wydatków z Funduszu Pracy² określił, że limity wydatków z Funduszu Pracy na finansowanie zadań określonych w przepisach ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu ustalają oraz przekazują środki na ich realizację dysponenti wyższego stopnia, tj. Prezes Krajowego Urzędu Pracy dla wojewódzkich urzędów pracy oraz dyrektorzy wojewódzkich urzędów pracy dla rejonowych urzędów pracy.

Zasady gospodarowania środkami Funduszu Pracy jako państwowego funduszu celowego reguluje również ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe³, które m.in. stanowi, że gospodarkę zasobami funduszu prowadzi się w oparciu o plan przychodów i rozchodów, stanowiący część ustawy budżetowej⁴ oraz, że wydatki mogą być dokonywane w ramach posiadanych środków finansowych, obejmujących dochody bieżące i pozostałości z okresów poprzednich; z możliwością przejściowego zasilania funduszu kredytem bankowym.

B. Istotne ustalenia kontroli.

- W Rejonowym Urzędzie Pracy w Jędrzejowie stwierdzono opóźnienia w spłacie pożyczek udzielonych z Funduszu Pracy bezrobotnym oraz podmiotom gospodarczym na utworzenie miejsc pracy. Niespłacone w terminie należności z tego tytułu wynosiły 20.327 zł. Ponadto stwierdzono, że kierownik ww. urzędu dokonywał refundacji wynagrodzeń pracownikom młodocianym na podstawie decyzji administracyjnej, podczas gdy finansowanie w tym zakresie winno wynikać z umowy zawieranej przez kierownika rejonowego urzędu pracy z podmiotem gospodarczym zatrudniającym młodocianych.

- W Rejonowym Urzędzie Pracy w Kielcach stwierdzono nierzetelne rozpatrywanie niektórych wniosków o organizację robót publicznych, w wyniku czego występowały przypadki skierowania bezrobotnych i refundowanie ich wynagrodzeń z tytułu zatrudnienia nie mającego cech prac interwencyjnych, miały stały charakter w strukturze organizacyjnej wnioskodawców i nie odpowiadały kryteriom dotyczącym aktywnych form przeciwdziałania bezrobocia.

Z ustaleń kontroli w tym urzędzie wynika, że część umów zawieranych z podmiotami zatrudniającymi absolwentów w ramach refundacji wynagrodzeń ze

²/ Dz.U. Nr 41, poz. 215.

³/ Ustawa z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe (Dz. U. z 1993 r. Nr 22, poz. 344)

⁴/ art. 18 ustawy powołanej w przypisie 3

środków Funduszu Pracy przygotowano bez należytej rzetelności, bowiem zawierały one wcześniejsze daty rozpoczęcia refundacji od dat złożenia wniosków o zatrudnienie absolwentów i zawarcia umów. Stwierdzono również, że Rejonowy Urząd Pracy w Kielcach nie przeprowadził w latach 1995-1996 żadnej kontroli realizacji umów o refundację wynagrodzeń z zakładach zatrudniających absolwentów, mimo że wydatki z Funduszu Pracy na ten cel wyniosły 2.428.100 zł.

- W Rejonowym Urzędzie Pracy w Starachowicach stwierdzono niepełną realizację w latach 1995-1996 harmonogramów kontroli umów o roboty publiczne, jak również brak należytego współdziałania z Rejonową Radą Zatrudnienia. Rejonowy Urząd Pracy nie zrealizował wniosku Rejonowej Rady Zatrudnienia z dnia 8 lutego 1996 r. dot. opracowania programów specjalnych.

- W Rejonowym Urzędzie Pracy w Stąporkowie stwierdzono, że zawierane z podmiotami gospodarczymi umowy o udzielenie pożyczek z Funduszu Pracy na utworzenie dodatkowych miejsc pracy były wadliwe, gdyż nie precyzowały obowiązków pracodawcy dot. okresu zatrudnienia oraz wymiaru czasu pracy na utworzonych stanowiskach. Wadliwie były również sporządzane protokoły kontroli przeprowadzonych przez urząd w zakresie realizacji ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobocia.

- W Rejonowym Urzędzie Pracy we Włoszczowie stwierdzono, że kierunki szkolenia bezrobotnych nie odpowiadały potrzebom lokalnego rynku pracy. Ponad połowa bezrobotnych przeszkolonych w ramach aktywnych form przeciwdziałaniu bezrobocia na kursach: szwaczek oraz w zawodzie brukarz-kamieniarz nie znalazła zatrudnienia i nadal była zarejestrowana jako bezrobotni. Stwierdzono również nierzetelne wykonywanie zadań związanych z refundacją wynagrodzeń z tytułu zatrudnienia w ramach praktycznej nauki zawodu.

Umowy o refundację nie zawierały terminu załatwiania wniosków pracodawców, które w szeregu przypadków były rozpatrywane po upływie 30 dni od daty wpływu do urzędu zatrudnienia.

- W Wojewódzkim Urzędzie Pracy stwierdzono jedynie konieczność wzmocnienia nadzoru nad realizacją przez rejonowe urzędy pracy zadań związanych organizowaniem i finansowaniem aktywnych form przeciwdziałania bezrobocia.

III. POSTĘPOWANIE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI.

Wyniki kontroli zostały omówione na 6 naradach pokontrolnych zorganizowanych we wszystkich skontrolowanych jednostkach.

Do kierowników jednostek skontrolowanych skierowano wystąpienia pokontrolne w których wnioskowano o:

- dokładne określanie w umowach o organizację aktywnych form przeciwdziałania bezrobocia warunków zatrudnienia bezrobotnych i dokonywania refundacji,
- egzekwowanie umów zawartych z podmiotami gospodarczymi i bezrobotnymi na utworzenie miejsc pracy,
- wzmożenie kontroli w zakresie realizacji zadań związanych z organizowaniem i finansowaniem aktywnych form przeciwdziałania bezrobocia.