

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA w ZIELONEJ GÓRZE

Informacja

**o wynikach kontroli
wykorzystania środków publicznych
przez samorządy powiatowe
województwa lubuskiego
na szkolenia i programy specjalne
w zakresie przeciwdziałania bezrobociu**

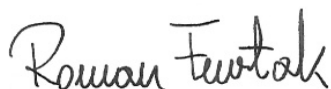
Z i e l o n a G ó r a l u t y 2 0 0 5 r .

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

Wizją: *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*

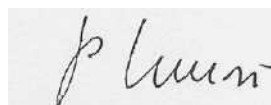
Dyrektor Delegatury NIK
w Zielonej Górze:

Roman Furtak



Zatwierdzam:

Piotr Kownacki



Wiceprezes

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-prefiks-22-825 44 81
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI:

1.	Wprowadzenie.....	4
2.	Podsumowanie wyników kontroli.....	6
2.1.	OGÓLNA OCENA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI	6
2.2.	SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI	7
2.3.	WNIOSKI.....	9
3.	Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności	10
4.	Istotne ustalenia kontroli.....	14
4.1.	PLANOWANIE SZKOLEŃ	14
4.2.	WYBÓR WYKONAWCÓW ZADAŃ SZKOLENIOWYCH.....	15
4.3.	ZLECANIE ZADAŃ SZKOLENIOWYCH, NADZÓR NAD ICH REALIZACJĄ	21
4.4.	SPOSÓB WYKONANIA ZADAŃ ZLECONYCH PRZEZ JEDNOSTKI SZKOLĄCE	23
4.4.1.	<i>Agencja Szkoleniowa w Urzutach</i>	<i>23</i>
4.4.2.	<i>Wojewódzka Rada Koordynacyjna ZSMP w Zielonej Górze</i>	<i>24</i>
4.4.3.	<i>Wojewódzki Zakład Doskonalenia Zawodowego w Gorzowie Wielkopolskim.....</i>	<i>25</i>
4.4.4.	<i>Zakład Doskonalenia Zawodowego - Centrum Edukacji Dorosłych w Żarach</i>	<i>26</i>
4.5.	INICJOWANIE, FINANSOWANIE I ROZLICZANIE PROGRAMÓW SPECJALNYCH.....	27
4.6.	INNE NIEPRAWIDŁOWOŚCI	29
5.	Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	30
6.	Wykaz jednostek objętych kontrolą.....	32

1. Wprowadzenie

1.1. Oznaczenie kontroli

Numer kontroli: P/04/181

Temat kontroli: “Wykorzystanie środków publicznych przez samorządy powiatowe województwa lubuskiego na szkolenia i programy specjalne w zakresie przeciwdziałania bezrobociu”.

1.2. Uzasadnienie podjęcia kontroli

Zjawisko bezrobocia jest jednym z najważniejszych problemów społeczno-gospodarczych w województwie lubuskim, powstałym m.in. z powodu likwidacji sektora rolnictwa uspołecznionego, silnie rozwiniętego na tych terenach przed transformacją ustrojową i gospodarczą państwa. Według opinii specjalistów, do efektywnych sposobów wychodzenia z bezrobocia należy doksztalcanie i przekwalifikowanie zawodowe osób bezrobotnych. Analiza przedkontrolna, w tym wyniki wcześniejszych kontroli prowadzonych przez NIK wskazywały, że środki publiczne przeznaczane na organizację szkoleń nie zawsze były efektywnie wykorzystywane. Kwestionowano także warunki przekazywania pracodawcom środków z Funduszu Pracy w ramach programów specjalnych oraz sposób realizacji tych programów. Sygnalizowane zjawiska zasługiwały na zbadanie w trybie kontrolnym, w celu ustalenia przyczyn ich występowania oraz sformułowania zaleceń zmierzających do wyeliminowania nieprawidłowości.

1.3. Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny inicjowania, finansowania i rozliczania przez powiatowe urzędy pracy szkoleń oraz programów specjalnych na rzecz przeciwdziałania bezrobociu, w tym stopnia osiągnięcia zakładanych celów tych działań. Przedmiotem oceny był także sposób wykonania usług szkoleniowych przez organizatorów szkoleń oraz wykonania zadań związanych z realizacją programów specjalnych przez ich beneficjentów.

1.4. Główne zagadnienia objęte tematyką kontroli

W szczególności przedmiotem kontroli było:

- W powiatowych urzędach pracy:

- planowanie szkoleń, dostosowanie kierunków szkoleń do potrzeb bezrobotnych i pracodawców,
 - zasady kierowania bezrobotnych na szkolenia,
 - wybór organizatorów szkoleń, warunki umów zawieranych z firmami szkoleniowymi,
 - sposób wykonania usług szkoleniowych; nadzorowanie realizacji zadań oraz kontrola rzetelności rozliczeń,
 - inicjowanie, finansowanie i rozliczanie programów specjalnych.
- U organizatorów szkoleń:
- zakres i sposób wykonania przedmiotu umowy,
 - wysokość i struktura wydatków na organizację szkolenia,
 - prawidłowość dokumentacji szkolenia oraz rozliczenia zadania.
- U beneficjentów programów specjalnych:
- zakres wykonania przedmiotu umowy oraz sposób rozliczenia zadania.

1.5. Termin przeprowadzenia kontroli, zakres podmiotowy i okres objęty kontrolą

Kontrolę - z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli - przeprowadzono w II i III kwartale 2004 r. Kontrola objęła 8 powiatowych urzędów pracy – na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK¹, a także 4 wykonawców usług szkoleniowych (3 stowarzyszenia i osobę prywatną prowadzącą działalność gospodarczą) oraz 2 podmioty gospodarcze, które otrzymały środki publiczne na realizację programów specjalnych przeciwdziałania bezrobociu - na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy o NIK. Badaniami kontrolnymi objęte zostały lata 2002-2004 (do końca maja). Kontrola w powiatowych urzędach pracy przeprowadzona została pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, a w pozostałych podmiotach - pod względem legalności i gospodarności.

Wykaz skontrolowanych jednostek zawiera załącznik nr 1 do Informacji.

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli j.t. Dz. U. z 2001 r. Nr 85, poz. 937; zm. Nr 154, poz. 1800.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

1. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia aktywność samorządów powiatowych województwa lubuskiego w zakresie inicjowania szkoleń dla bezrobotnych w celu podwyższenia ich kwalifikacji zawodowych oraz zwiększenia szans na uzyskanie zatrudnienia. Propozycje szkoleniowe powiatowych urzędów pracy odpowiadały potrzebom osób poszukujących pracy i oczekiwaniom pracodawców. Środki Funduszu Pracy przeznaczone na ten cel w 8 powiatach objętych kontrolą wyniosły w badanym okresie 5,5 mln zł. Z udziałem tych środków przeszkolono 4.566 bezrobotnych, z których 2.361 (51,7%) uzyskało zatrudnienie.

Negatywna ocena NIK dotyczy sposobu prowadzenia postępowań o zamówienie publiczne w celu wyboru wykonawców usług szkoleniowych. Połowa powiatowych urzędów pracy objętych kontrolą dokonała wyboru organizatorów szkoleń niezgodnie z zasadami udzielania zamówień publicznych. W konsekwencji kwotę 528,7 tys. zł wydano z naruszeniem prawa.

Jednostki szkolące wykonały zlecone im zadania. Jednak w toku ich realizacji naruszały warunki określone w umowach. Powiatowe urzędy pracy akceptowały rozliczenia i wypłacały wynagrodzenia za usługi zrealizowane niezgodnie z umową, gdyż mimo zapewnienia sobie możliwości nadzoru i kontroli wykonania zleconych zadań połowa urzędów objętych kontrolą nie korzystała z tej możliwości lub obowiązki związane z nadzorem wykonywała nierzetelnie.

2. W badanym okresie realizowano 29 programów specjalnych przeciwdziałania bezrobociu, ukierunkowanych na inspirowanie zatrudnienia oraz tworzenie nowych miejsc pracy dla osób bezrobotnych. Cele 27 programów zostały osiągnięte. Ich efektem było podjęcie pracy przez 1.309 bezrobotnych. Z kwoty 3,9 mln zł wydatkowanej na zadania objęte programami 2,6 mln zł stanowiła refundacja części wynagrodzeń dla nowo zatrudnionych, a 1,1 mln zł przyznano w formie pożyczek na utworzenie nowych miejsc pracy lub podjęcie przez osoby bezrobotne działalności gospodarczej. Środki Funduszu Pracy przekazano także na refundację kosztów szkolenia oraz dojazdów lub dowożenia do pracy osób objętych programami. W przypadku dwóch programów specjalnych nie osiągnięto oczekiwanych efektów, przy czym w jednym przypadku program specjalny przeciwdziałania bezrobociu posłużył nieuczciwemu pracodawcy do wyłudzenia środków Funduszu Pracy.

2.2. Synteza wyników kontroli

1. Urzędy pracy realizowały obowiązek prognozowania zapotrzebowania na kadry na lokalnym rynku pracy w celu dostosowania kierunków szkoleń do potrzeb pracodawców i bezrobotnych. Jednak 3 spośród kontrolowanych urzędów (37,5 %) nie dysponowały aktualnymi opracowaniami, przydatnymi do określenia pożądanych kierunków szkoleń, a wybór celów szkoleniowych dokonywany był głównie na podstawie analizy ofert pracy zgłaszanych przez pracodawców lub wniosków osób poszukujących zatrudnienia. W urzędach sporządzano plany szkoleń dla bezrobotnych, ale w żadnej z kontrolowanych jednostek nie spełniały one wszystkich wymogów w zakresie treści, okresu planistycznego lub sposobu i zakresu upowszechniania określonych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 9 lutego 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego, organizowania szkoleń bezrobotnych, tworzenia zaplecza metodycznego dla potrzeb informacji zawodowej i poradnictwa zawodowego oraz organizowania i finansowania klubów pracy (**opis str. 14-15**).

2. W czterech powiatowych urzędach pracy (50 % objętych kontrolą) wyboru organizatorów szkoleń dokonano niezgodnie z zasadami udzielania zamówień publicznych. W konsekwencji kwota 528,7 tys. zł (22,2 % wartości badanych zamówień), stanowiąca wynagrodzenie dla firm realizujących usługi szkoleniowe, wydatkowana została z naruszeniem prawa. Nieprawidłowości noszące znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych dotyczyły stosowania niewłaściwego trybu udzielania zamówień publicznych, zmiany kryteriów oceny ofert w trakcie postępowania, nierzetelnej oceny ofert przez komisje przetargowe, niezapewnienia nienaruszalności ofert, a także zawierania przez oferentów porozumień w celu uzyskania zamówienia publicznego przez konkretną jednostkę szkolącą. Sposób działania komisji przetargowych nie gwarantował wyboru najkorzystniejszych ofert oraz naruszał zasady uczciwej konkurencji (**opis str. 15-20**).

3. Warunki umów zawieranych z organizatorami szkoleń przez 2/3 urzędów objętych kontrolą nie zapewniały oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi. Na skutek braku rzetelności i staranności komisji przetargowych przy rozpatrywaniu ofert w części dotyczącej planowanych kosztów szkoleń, w umowach akceptowano wynagrodzenia za usługę wyliczane z udziałem wydatków nierealnych lub zbędnych dla osiągnięcia celów szkolenia. W toku realizacji usług firmy organizujące szkolenia nie ponosiły wszystkich wydatków ujętych w preliminarzu, co umożliwiało im osiąganie ponadplanowych zysków. Powiatowe urzędy pracy akceptowały zmiany w umowach wpływające negatywnie na poziom realizowanych usług, a także zobowiązywały się do zapłaty za usługę przed wykonaniem zadania (**opis str. 21-22**).

4. Jednostki szkolące objęte kontrolą wykonały zlecone im usługi. Jednak w toku realizacji zadań naruszano warunki prowadzenia szkoleń określone w umowach z urzędami pracy lub w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 12 października 1993 r. w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych. Na czterech kursach nie zrealizowano w pełni programu szkolenia; w dwóch przypadkach zajęcia prowadziły osoby nie posiadające odpowiednich uprawnień i przygotowania zawodowego; w trzech jednostkach dokumentacja szkoleń była niekompletna lub nierzetelnie prowadzona, a dwie spośród jednostek prowadzących szkolenia wydały uczestnikom kursu zaświadczenia potwierdzające odbycie szkolenia niezgodne z obowiązującym wzorem (**opis str. 23-27**). Wprawdzie powiatowe urzędy pracy zapewniły sobie możliwość bieżącego nadzorowania sposobu realizacji zadań, jednak połowa jednostek objętych kontrolą nie wywiązywała się prawidłowo z tego obowiązku. Kontrolami objęto zaledwie 5,5% realizowanych kursów, a dokumentacja z niektórych kontroli była niewiarygodna (**opis str. 22-23**). Konsekwencją braku właściwego nadzoru było akceptowanie rozliczeń i wypłacanie wynagrodzeń za usługi zrealizowane niezgodnie z warunkami określonymi w umowie.

5. Cele dwóch programów specjalnych zainicjowanych przez PUP w Strzelcach Krajeńskich nie zostały osiągnięte. W pierwszym przypadku prywatny przedsiębiorca nie utworzył nowych miejsc pracy, na które otrzymał pożyczkę z Funduszu Pracy i nie spłacił zaciągniętego zobowiązania. W drugim przypadku przedsiębiorca wprawdzie przyjął do pracy bezrobotnych skierowanych przez PUP, ale równocześnie zmniejszał zatrudnienie na innych stanowiskach, przez co liczba pracowników w spółce w okresie realizacji programu była na ogół niższa niż przed jego rozpoczęciem. W 5 urzędach w sposób prawidłowy dokonano rekrutacji uczestników programów specjalnych, natomiast wśród uczestników 4 programów realizowanych przez 3 urzędy znalazły się osoby nie spełniające ustalonych kryteriów. W 3 urzędach nie wywiązano się z obowiązku przekazywania do ministra właściwego do spraw pracy kopii programów specjalnych lub pisemnych informacji dotyczących przebiegu oraz planowanych i faktycznych efektów realizacji tych programów. Także 3 urzędy przekroczyły dopuszczalny limit wydatków na finansowanie programów specjalnych łącznie o 1.059,3 tys. zł. Stanowiło to naruszenie § 7 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 10 grudnia 1998 r. w sprawie programów specjalnych przeciwdziałania bezrobociu (**opis str. 27-29**).

6. W PUP w Zielonej Górze stwierdzono braki sprzętu, w tym urządzeń komputerowych wartości ok. 63 tys. zł. Urząd stosował praktykę nieuzasadnionego

użyczania pracownikom sprzętu komputerowego do celów prywatnych. Nie przestrzegano terminów i częstotliwości przeprowadzania inwentaryzacji środków trwałych, określonych w art. 26 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, a także naruszano zasady jej prowadzenia. Nierzetelnie ewidencjonowano środki trwałe, a część sprzętu nie została oznaczona numerami inwentarzowymi. Dwa postępowania dotyczące zakupu sprzętu komputerowego za kwotę 58,6 tys. zł przeprowadzono z naruszeniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. W toku kontroli stwierdzono podejrzenie popełnienia przestępstwa fałszowania dokumentów, określonego w art. 270 § 1 Kodeksu karnego. Dyrektor Urzędu skierował w tej sprawie zawiadomienie do organów ścigania (**opis str. 29-30**).

7. Ustalone i udokumentowane efekty finansowe kontroli wynoszą łącznie 1.608,7 tys. zł. Kwota ta dotyczy środków wydatkowanych z naruszeniem prawa, z czego 587,3 tys. zł przy udzielaniu zamówień publicznych.

2.3. Wnioski

Wyniki kontroli wskazują na potrzebę zapewnienia przez dyrektorów powiatowych urzędów pracy:

- **wyboru organizatorów szkoleń zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, na podstawie najkorzystniejszych ofert, z ograniczeniem stosowania trybu „zapytania o cenę” tylko do przypadków szkoleń o ustalonych standardach jakościowych,**
- **rzetelnego analizowania planowanych kosztów usługi, w celu eliminowania wydatków zbędnych dla osiągnięcia celów szkolenia,**
- **wykonywania obowiązku nadzorowania szkoleń oraz egzekwowania od wykonawców usług szkoleniowych realizacji zleconych im zadań zgodnie z warunkami określonymi w umowach.**

Ponadto celowe jest zwiększenie przez Starostów nadzoru nad sposobem gospodarowania przez powiatowe urzędy pracy środkami Funduszu Pracy na szkolenia i programy specjalne przeciwdziałania bezrobociu.

3. Charakterystyka stanu prawnego w zakresie kontrolowanej działalności

1. Podstawowe zadania państwa w zakresie łagodzenia skutków bezrobocia, zatrudnienia oraz aktywizacji zawodowej bezrobotnych i innych osób poszukujących pracy reguluje ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy². Do 31 maja 2004 r. obowiązywały w tym zakresie przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu³. Zgodnie z przepisami tej ustawy, zadania państwa w ww. zakresie realizował minister właściwy do spraw pracy, samorząd województwa, wojewoda i samorząd powiatowy, którzy współdziałali z organami, organizacjami i instytucjami zajmującymi się problematyką zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu (art. 3). Do zadań samorządu powiatowego, określonych w art. 6 ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu⁴, należało m.in. udzielanie pomocy bezrobotnym i innym osobom poszukującym pracy w znalezieniu pracy, a także pracodawcom w pozyskaniu pracowników; podejmowanie i realizacja działań zmierzających do ograniczenia bezrobocia i jego negatywnych skutków; pozyskiwanie i gospodarowanie środkami finansowymi na realizację zadań z zakresu przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, a także inicjowanie i finansowanie szkoleń oraz programów specjalnych.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt. 17 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵, powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym, m.in. w zakresie przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy. Do właściwości rady powiatu należy uchwalanie powiatowego programu przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy (art. 12, pkt 9c).

2. Ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu określała zasady i formy przeciwdziałania bezrobociu oraz łagodzenia jego skutków. Do form tych należało m.in. inicjowanie i finansowanie szkoleń.

W myśl art. 15 ust. 1 ustawy, Starosta inicjuje szkolenie bezrobotnych i żołnierzy rezerwy w celu zwiększenia ich szans na uzyskanie zatrudnienia, podwyższenia dotychczasowych kwalifikacji zawodowych lub zwiększenia aktywności zawodowej, a w szczególności w razie braku kwalifikacji zawodowych, konieczności zmiany kwalifikacji w związku

² Dz. U. Nr 99, poz. 1001

³ j.t. z 2003 r. Dz. U. Nr 58, poz. 514 ze zm.

⁴ Przed 1 stycznia 2004 r. zadania te określone były w art. 6a ustawy.

⁵ j.t. z 2001 r. Dz. U. Nr 142, poz. 1592 ze zm.

z brakiem propozycji odpowiedniego zatrudnienia, utraty zdolności do wykonywania pracy w dotychczas wykonywanym zawodzie.

Starosta, na wniosek pracodawcy, który zatrudnia co najmniej 20 pracowników, może zrefundować z Funduszu Pracy koszty szkolenia pracowników, do wysokości 50%, nie więcej jednak niż do wysokości przeciętnego wynagrodzenia na jedną osobę, jeżeli po ukończeniu szkolenia zostaną zatrudnieni zgodnie z kierunkiem odbytego szkolenia przez tego pracodawcę na innych stanowiskach pracy przez okres co najmniej 12 miesięcy (art. 15 ust. 5 ustawy).

Według art. 16 a ustawy, w celu umożliwienia podjęcia zatrudnienia wymagającego szczególnych kwalifikacji, starosta może na wniosek bezrobotnego i żołnierza rezerwy udzielić mu pożyczki na sfinansowanie kosztów szkolenia do wysokości czterokrotnego przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w dniu podpisania z nim umowy. Pożyczka, o której mowa wyżej, jest nieoprocentowana, a okres jej spłaty może wynosić do 18 miesięcy od ustalonego w umowie dnia zakończenia szkolenia. W przypadku wykorzystania pożyczki na inne cele niż określone w umowie, niepodjęcia lub nieukończenia szkolenia, pożyczka podlega bezzwłocznemu zwrotowi w całości, wraz z odsetkami ustawowymi.

3. W myśl § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 9 lutego 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego, organizowania szkoleń bezrobotnych, tworzenia zaplecza metodycznego dla potrzeb informacji zawodowej i poradnictwa zawodowego oraz organizowania i finansowania klubów pracy⁶, starosta współdziała przy organizowaniu szkoleń bezrobotnych i innych uprawnionych osób z pracodawcami, instytucjami szkoleniowymi i innymi partnerami społecznymi. Powiatowy urząd pracy prognozuje zapotrzebowanie na kadry na powiatowym rynku pracy w celu dostosowania kierunków szkoleń do potrzeb pracodawców, określa potrzeby szkoleniowe bezrobotnych i innych uprawnionych osób, ustala kryteria rekrutacji bezrobotnych i innych uprawnionych osób na szkolenia, dokonuje wyboru ofert szkoleniowych i organizatorów szkoleń (...), udostępnia bezrobotnym i innym uprawnionym osobom informacje o możliwościach i warunkach szkoleń, dokonuje doboru kandydatów na szkolenia. Powiatowy urząd pracy także kontroluje przebieg szkoleń i prowadzi badania ich efektywności (§ 8 ust. 3 rozporządzenia MPiPS).

Starosta organizuje szkolenia bezrobotnych z wykorzystaniem modelu trójstronnych umów szkoleniowych, zawieranych pomiędzy starostą, pracodawcą i instytucją szkoleniową.

⁶ Dz. U. Nr 12, poz. 146 ze zm.

W umowach tych powinny być ustalane w szczególności kwalifikacje wymagane przez pracodawcę od kandydatów do pracy i kwalifikacje te powinny być uwzględniane w programie szkolenia (§ 8 ust. 7 rozporządzenia MPiPS).

Powiatowy urząd pracy opracowuje i publikuje plany szkoleń na okresy półroczne (§ 8 ust. 8 rozporządzenia MPiPS). Plany te powinny zawierać informacje o tematyce szkoleń, terminach ich realizacji, wymaganiach stawianych kandydatom na szkolenie oraz zasadach rekrutacji uczestników szkolenia. Plany szkoleń udostępniane są osobom zainteresowanym szkoleniami, instytucjom szkoleniowym i pracodawcom. Powiatowy urząd pracy upowszechnia informacje o planowanych szkoleniach, w szczególności w siedzibach urzędów pracy, zakładach pracy planujących zwolnienia grupowe z przyczyn dotyczących zakładu pracy, zakładach pracy będących w stanie upadłości, ośrodkach pomocy społecznej, instytucjach i organizacjach świadczących pomoc osobom niepełnosprawnym (§ 8 ust. 9 rozporządzenia MPiPS).

Powiatowy urząd pracy wywiesza w siedzibie urzędu w miejscu ogólnie dostępnym ogłoszenia o zakontraktowanych szkoleniach. Ogłoszenia te powinny zawierać informacje o rodzajach szkoleń, terminach i miejscu ich realizacji, liczbie uczestników zakwalifikowanych na szkolenie, kosztach szkolenia, rodzaju zaświadczeń uzyskiwanych po ukończeniu szkolenia (§ 8 ust. 10 rozporządzenia MPiPS).

4. Zasady podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych określone zostały w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 12 października 1993 r. w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych⁷.

Przepis § 13 rozporządzenia nakłada na organizatorów szkoleń obowiązek zapewnienia planów i programów nauczania, kadry dydaktycznej posiadającej kwalifikacje zawodowe odpowiadające rodzajowi prowadzonych zajęć, odpowiedniego nadzoru wewnętrznego, warunków lokalowych wraz z wyposażeniem dydaktycznym, niezbędnych do prawidłowej realizacji zadań edukacyjnych (...).

Według § 14 rozporządzenia, ukończenie pozaszkolnych form kształcenia, doksztalcania i doskonalenia potwierdzają odpowiednio: 1) dyplom; 2) świadectwo; 3) zaświadczenie. W myśl § 15 rozporządzenia podstawową dokumentacją, którą obowiązany jest prowadzić organizator, są: 1) programy nauczania; 2) dzienniki zajęć; 3) protokoły z przebiegu egzaminów; 4) rejestry wydanych dyplomów, świadectw i zaświadczeń.

⁷ Dz. U. Nr 103, poz. 472 ze zm. wynikającymi z Dz. U. z 1996 r. Nr 24, poz. 110.

5. Stosownie do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 10 grudnia 1998 r. w sprawie programów specjalnych przeciwdziałania bezrobociu⁸ starostowie, w celu promocji zatrudnienia osób, które z uwagi na ich kwalifikacje zawodowe oraz sytuację na lokalnym rynku pracy są zagrożone długotrwałym bezrobociem oraz jego skutkami, inicjują oraz realizują działania zwane "programami specjalnymi".

W myśl § 2 tego rozporządzenia programami specjalnymi, finansowanymi ze środków Funduszu Pracy mogą być objęte osoby, które z uwagi na ich kwalifikacje zawodowe oraz sytuację na lokalnym rynku pracy są zagrożone długotrwałym bezrobociem oraz jego skutkami, a w szczególności: 1) bezrobotni; 2) pracownicy w okresie wypowiedzenia stosunku pracy (stosunku służbowego) z przyczyn dotyczących zakładu pracy; 3) poszukujący pracy otrzymujący świadczenie socjalne lub zasiłek socjalny - przewidziane w układzie zbiorowym pracy dla pracowników zakładów górniczych lub w odrębnych przepisach; 4) osoby poszukujące pracy, które uzyskały obywatelstwo polskie na warunkach repatriacji; 5) osoby otrzymujące gwarantowany zasiłek okresowy z pomocy społecznej, zwane dalej "grupami ryzyka".

Według § 4 ust 3 rozporządzenia, programy specjalne powinny zawierać: nazwę, cele i opis programu; charakterystykę grupy ryzyka, kryteria doboru oraz liczbę uczestników; przewidywane efekty realizacji programu, z podaniem mierników i trybu dokonywania oceny; wykaz realizatorów programu oraz zakres i warunki ich uczestnictwa; harmonogram realizacji programu; kalkulację kosztów realizacji programu oraz źródła finansowania. Starosta jest zobowiązany - w terminie 14 dni od dnia przyjęcia programu specjalnego - przesłać jego kopię do Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej⁹ (§ 4 ust. 8).

W myśl § 5 rozporządzenia, na zasadach i warunkach określonych w zatwierdzonym kosztorysie i uprzednio zawartej umowie pomiędzy starostą oraz pracodawcą lub osobą objętą programem, mogą być podejmowane, realizowane i finansowane lub dofinansowywane ze środków Funduszu Pracy przedsięwzięcia polegające na inspirowaniu zatrudnienia osób objętych programami specjalnymi, wspieraniu tworzenia dodatkowych miejsc pracy oraz podejmowania przez osoby objęte programem specjalnym działalności gospodarczej lub rolniczej na własny rachunek, aktywizacji zawodowej osób objętych

⁸ Dz. U. Nr 156, poz. 1023 ze zm. (Nie obowiązuje od dnia 23 kwietnia 2004 r. na mocy rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 5 kwietnia 2004 r. w sprawie programów specjalnych (Dz. U. Nr 58, poz. 562).

⁹ Początkowo Starosta zobowiązany był do przesłania kopii programu specjalnego do Krajowego Urzędu Pracy. Zgodnie z art. 30 pkt. 2 ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 25, poz. 253, ze zm.) zadania i kompetencje należące do Prezesa Krajowego Urzędu Pracy przeszły do zakresu działania ministra właściwego do spraw pracy.

programami specjalnymi przez refundowanie pracodawcom za skierowanych bezrobotnych części kosztów poniesionych na szkolenie zawodowe w miejscu pracy.

W § 5 rozporządzenia wymienione zostały konkretne przedsięwzięcia, które mogą być finansowane w ramach programów specjalnych, a w § 6 – limity wydatków na jednego uczestnika programu w okresie 12 miesięcy.

Według § 7 rozporządzenia, programy specjalne są finansowane ze środków Funduszu Pracy. Mogą być także finansowane ze środków organów, organizacji i instytucji współdziałających. Starosta, w myśl § 8 rozporządzenia, przekazuje do Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej - w terminie do 15 dnia następnego miesiąca po zakończeniu każdego kwartału - informację o przebiegu oraz planowanych i faktycznych efektach zrealizowanych programów specjalnych.

4. Istotne ustalenia kontroli

4.1. Planowanie szkoleń

W każdym z 8 kontrolowanych urzędów stwierdzono odstępstwa w zakresie planowania szkoleń od wymogów określonych w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 9 lutego 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego, organizowania szkoleń bezrobotnych, tworzenia zaplecza metodycznego dla potrzeb informacji zawodowej i poradnictwa zawodowego oraz organizowania i finansowania klubów pracy. W trzech urzędach w ograniczony sposób realizowano obowiązek prognozowania zapotrzebowania na kadry na powiatowym rynku pracy w celu dostosowania kierunków szkoleń do potrzeb pracodawców i bezrobotnych, w pięciu urzędach plany szkoleń nie zawierały wszystkich informacji określonych w rozporządzeniu, w czterech - nie przekazywano informacji o planowanych szkoleniach właściwym jednostkom oraz nie wywieszano w siedzibie PUP ogłoszeń o zakontraktowanych szkoleniach, a w trzech urzędach plany były opracowywane na cały rok zamiast na okresy półroczne. Na przykład:

- w PUP w Zielonej Górze nie opracowano planów półrocznych na 2002 oraz 2004 rok. Sporządzane plany roczne nie zawierały tematyki szkoleń, terminu ich realizacji, wymagań stawianych kandydatom oraz zasad rekrutacji. Plany dostępne były tylko w siedzibie PUP oraz w filiach urzędu w Nowogrodzie Bobrzańskim i Sulechowie, podczas gdy zgodnie z § 8 ust. 9 ww. rozporządzenia, powinny być upowszechniane także w zakładach pracy planujących zwolnienia grupowe lub będących w stanie upadłości, ośrodkach pomocy społecznej, instytucjach i organizacjach świadczących

pomoc osobom niepełnosprawnym. Ponadto urząd nie publikował informacji o zakontraktowanych szkoleniach, co było niezgodne z § 8 ust. 10 ww. rozporządzenia;

- w PUP w Gorzowie Wlkp półroczne plany szkoleń bezrobotnych nie zawierały informacji o zasadach rekrutacji. Urząd nie posiadał także dowodów potwierdzających upowszechnianie informacji o planowanych szkoleniach zgodnie z wymogami § 8 ust. 9 ww. rozporządzenia. Określanie potrzeb w zakresie kierunków szkoleń dokonywane było głównie na podstawie analizy ofert pracy wpływających do Urzędu oraz danych statystycznych dotyczących stanu i struktury zawodowej bezrobotnych. Jednak wybór kierunków szkoleń nie zawsze odpowiadał rzeczywistym potrzebom. Przykładowo PUP organizował szkolenia w zakresie mechaniki maszyn i urządzeń, elektryki, elektroniki, spawania – mimo posiadania w bazie bezrobotnych osób z takimi kwalifikacjami w liczbie przekraczającej ilość zgłoszonych ofert pracy. Natomiast nie organizowano szkoleń w zakresie pośrednictwa finansowego, mimo dużej liczby ofert pracy w tej dziedzinie.

4.2. Wybór wykonawców zadań szkoleniowych

Spośród 8 powiatowych urzędów pracy objętych kontrolą tylko w trzech (w Gorzowie Wlkp., Strzelcach Krajeńskich i Zielonej Górze) nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie wyboru organizatorów szkoleń. W pozostałych urzędach przy wyborze jednostki szkolącej nie przestrzegano zasad, formy lub trybu postępowania przy udzieleniu zamówień publicznych. I tak:

4.2.1. Powiatowy Urząd Pracy w Nowej Soli

Kontrola 15 postępowań o zamówienie publiczne o łącznej wartości 359,0 tys. zł wykazała, że PUP wydatkował 167,1 tys. zł, tj. 46,5 % wartości badanych zamówień, na wynagrodzenia dla organizatorów szkoleń wybranych z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych. Na przykład:

- w postępowaniu w trybie zapytania o cenę na organizację szkoleń: “Fryzjer – kosmetyczka”, “Koszykarz – plecionkarz” i “Pilarz – drwal”, przeprowadzonym we wrześniu 2003 r., wpłynęły oferty od 2 firm: ZDZ OKZ w Nowej Soli oraz Liceum Ogólnokształcącego “EDUKACJA” z Sulechowa. Jak wykazała kontrola NIK, firma “EDUKACJA” nie zamierzała organizować ww. szkoleń. Złożyła natomiast ofertę, aby wykluczyć możliwość unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego z powodu złożenia mniej niż dwóch ofert niepodlegających odrzuceniu. W ofercie tej umieściła opracowane przez ZDZ OKZ programy szkoleń oraz zaproponowała cenę usługi wyższą od ceny konkurenta, aby umożliwić mu uzyskanie zamówienia publicznego. W konsekwencji, na organizatora szkoleń wybrano ZDZ OKZ. W zamian za ww. „przysługę” ZDZ OKZ złożył droższą ofertę na szkolenie pn. „Jak uruchomić i prowadzić własną firmę”, dzięki czemu organizatorem tego szkolenia - zgodnie z wcześniejszym porozumieniem - została firma „EDUKACJA”. Komisja

prowadząca postępowanie nie dołożyła należytej staranności, by wyjaśnić znaczne podobieństwo ofert lub ujawnić ich braki (żadna z ofert „Edukacji” nie była podpisana), a jej przewodniczący wyjaśnił, że „...komisja nie miała czasu na dokładną analizę wszystkich dokumentów...”;

- w lutym 2003 r. w trybie zapytania o cenę wybierany był organizator szkolenia pn. „Pilarz – drwal”. Najkorzystniejszą cenę zaproponowała Grupa Doradców Finansowych (GDF) sp. z o.o. Jednak w trakcie postępowania zmieniono sposób oceny ofert, uznając za decydujący koszt szkolenia jednej osoby w przeliczeniu na jedną godzinę planowanych zajęć, co było niezgodne z treścią „zapytania o cenę”. Wybrano ofertę Agencji Szkoleniowej w Urzutach, która przyjęła do wyliczenia większą liczbę godzin szkolenia (240), niż firma GDF (148), przez co koszt szkolenia jednej osoby w ciągu jednej godziny (6,29 zł) był niższy od kosztów firmy GDF (6,47 zł). Urząd nie dopatrzył się błędów w wyliczeniach Agencji, która przyjęła 208 zamiast 104 godzin zajęć praktycznych, przez co koszty szkolenia w przeliczeniu na jedną godzinę zajęć zostały w jej ofercie zaniżone o 72,17 zł, a koszt jednej godziny szkolenia w przeliczeniu na jednego uczestnika – o 4,81 zł. Prawidłowo wyliczony czas szkolenia powinien wynosić 136 godzin (taką też liczbę przyjęto w umowie między stronami), a koszt jednej godziny szkolenia w przeliczeniu na jednego uczestnika - 11,10 zł, co było kwotą wyższą od oferty GDF o 4,63 zł. Wyliczenia te wskazują, że nie wybrano oferty najtańszej, czym naruszono przepisy art. 69 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych;
- przy wyborze w lutym 2003 r. organizatora szkolenia pn. „Nowoczesne techniki w budownictwie” do zainteresowanych podmiotów skierowano zapytanie o cenę wyszkolenia 10-15 osób, co nie było precyzyjnym sformułowaniem przedmiotu zamówienia. Spośród 4 otrzymanych ofert wybrano Agencję Szkoleniową w Urzutach (15.280 zł), mimo iż oferta firmy GDF była tańsza o 6.520 zł, tj. o 42,7 %. O wyborze Agencji ponownie zdecydowała zmiana zasad oceny ofert dokonana w trakcie postępowania, gdyż za podstawę oceny przyjęto średni koszt wyszkolenia jednej osoby. Korzystniejsza cena Agencji (955 zł), wynikała z faktu, iż podzieliła ona ogólną cenę szkolenia na 16 osób, tj. niezgodnie z zapytaniem o cenę¹⁰, podczas gdy w dokumentacji urzędu znajdowała się oferta GDF z przeliczeniem kosztów tylko na 10 uczestników szkolenia (963,60 zł). Ponieważ arkusz z wyliczeniami firmy GDF (w połowie strony obcięty), opatrzone został adnotacją: „wersja dla 10 osób”, nie można wykluczyć, że istniała także inna wersja wyliczenia, zakładająca większą liczbę uczestników szkolenia, co czyniłoby ofertę firmy GDF najkorzystniejszą także według kryterium kosztów szkolenia w przeliczeniu na jedną osobę. Taką możliwość potwierdza dodatkowo fakt, iż firma GDF w tytule swojej oferty podała, że jej propozycja dotyczy „...zapytania o cenę (...) na przeprowadzenie szkolenia 15 bezrobotnych...”. W ocenie NIK, niezachowanie w dokumentacji urzędu kompletnej oferty firmy GDF, dysponowanie przez pracowników urzędu różnymi wersjami kalkulacji stanowiącymi składnik oferty, zorganizowanie posiedzenia komisji rozpatrującej oferty dopiero po 38 dniach od daty

¹⁰ W trakcie kontroli przedłożono kontrolującemu drugą wersję kalkulacji, z tą samą datą, w której Agencja Szkoleniowa w Urzutach rozpiła pomniejszone koszty szkolenia (14.325 zł) na mniejszą liczbę uczestników (15), zachowując taki sam koszt szkolenia w przeliczeniu na jedną osobę (955 zł).

wpływu dokumentów do urzędu oraz nienależyte zabezpieczenie do tego czasu złożonych ofert (dokumenty przechowywano w szafie przewodniczącego Komisji) może wskazywać na niezapewnienie przez PUP nienaruszalności ofert.

W obu ww. przypadkach zamawiający naruszył wynikającą z art. 16 ustawy o zamówieniach publicznych (obecnie art. 7 ust. 1 Prawa zamówień publicznych) zasadę równego traktowania ubiegających się o udzielenie zamówienia publicznego i prowadzenia postępowania w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji, co jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych opisanym w art. 138 ust 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1988 r. o finansach publicznych.

Spośród 15 skontrolowanych zamówień publicznych, 14 udzielonych zostało w trybie zapytania o cenę, a jedno z wolnej ręki. W ocenie NIK, tryb zapytania o cenę może być stosowany tylko w przypadku szkoleń o ustalonych standardach jakościowych, w których np. wymiar i program szkolenia, kwalifikacje wykładowców i egzaminatorów, warunki odbywania praktycznej nauki są precyzyjnie określone (np. szkolenie kierujących pojazdami). Natomiast w przypadku innych kursów, w których przedmiotem oceny - poza kosztami szkolenia - powinny być także programy szkoleń, zgodność treści nauczania z wymaganiami rynku pracy, kwalifikacje kadry dydaktycznej, metody i techniki nauczania, wymiar szkolenia praktycznego, warunki lokalowe i wyposażenie techniczno-dydaktyczne, sposób nadzorowania szkoleń i przewidywana ich efektywność¹¹, tryb zapytania o cenę nie zawsze zapewnia wybór najkorzystniejszej oferty.

4.2.2. Powiatowy Urząd Pracy w Świebodzinie

Z łącznej kwoty 306,0 tys. zł wypłaconej organizatorom szkoleń, badaniami kontrolnymi objęto realizację szkoleń za kwotę 114,5 tys. zł (37,42 %). Kontrola wykazała, że 52,0 tys. zł (17,0 % kwoty ogółem i 45,4 % badanej), wydatkowano z naruszeniem przepisów obowiązującej w tym czasie ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych. I tak:

- w grudniu 2002 r. w trybie przetargu nieograniczonego wybrano wykonawcę szkolenia mającego na celu naukę umiejętności poszukiwania i uzyskiwania zatrudnienia. Ogłoszenia o przetargu nie zamieszczono na stronie internetowej, co było niezgodne z przepisem art. 29 ust. 2 ww. ustawy. Urząd nie skorzystał także z możliwości

¹¹ Takie kryteria wyboru ofert szkoleniowych zalecone zostały w rozporządzeniu MPiPS z 9 lutego 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad prowadzenia pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego, organizowania szkoleń bezrobotnych, tworzenia zaplecza metodycznego dla potrzeb informacji zawodowej i poradnictwa zawodowego oraz organizowania i finansowania klubów pracy (Dz. U. Nr 12, poz. 146 ze zm.).

opublikowania ogłoszenia w prasie, zgodnie z przepisami art. 29 ust. 4 ww. ustawy. Wywieszenie ogłoszenia wyłącznie w siedzibie PUP znacznie ograniczyło zasięg informacji o prowadzonym postępowaniu. W odpowiedzi na ogłoszenie do urzędu wpłynęły tylko 2 oferty o niemal identycznej treści¹². Obie oferty dostarczył jednocześnie przedstawiciel jednego z oferentów, jednak w materiałach przetargowych podano nieprawdziwą informację, że oferty wpłynęły w różnym czasie. Koperty z ofertami nie zostały opisane zgodnie z wymogami podanymi w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Obaj oferenci nie złożyli oświadczeń wymaganych w art. 22 ust. 2 ww. ustawy o zamówieniach publicznych, tj. o niepodleganiu wykluczeniu z ubiegania się o zamówienie publiczne na podstawie art. 19 ww. ustawy oraz że wykonawca znajduje się w sytuacji finansowej zapewniającej wykonanie zamówienia. Ponadto zaświadczenia z Urzędu Skarbowego oraz ZUS były nieaktualne, a wykaz kadry dydaktycznej oraz harmonogram zajęć, stanowiące integralną część oferty, nie zostały paraflowane. Niezłożenie wymaganych oświadczeń lub niespełnienie innych wymagań określonych w ustawie lub specyfikacji istotnych warunków zamówienia stanowiło podstawę do wykluczenia oferentów z ubiegania się o udzielenie zamówienia publicznego, na podstawie art. 19 ust.1 pkt 8 ustawy o zamówieniach publicznych, czego jednak nie uczyniono. Komisja przetargowa wybrała ofertę Wojewódzkiej Rady Koordynacyjnej ZSMP z ceną 52 tys. zł. Zwycięzca uzyskał większą o 9,65 liczbę punktów, w tym o 3,15 pkt za identyczny z konkurencyjnym program szkolenia oraz o 2 pkt za kwalifikacje kadry dydaktycznej, mimo iż obie oferty nie zawierały wymaganych informacji, umożliwiających dokonanie rzetelnych porównań. Wskazuje to na brak obiektywizmu i nierzetelne rozpatrywanie ofert przez członków komisji przetargowej, czym naruszono zasadę udzielania zamówień wyłącznie wykonawcom wybranym w oparciu o zasady ustalone w ustawie o zamówieniach publicznych (art. 12a ustawy o zamówieniach publicznych - obecnie art. 7 ust. 3 Prawa zamówień publicznych). Stanowiło to naruszenie dyscypliny finansów publicznych opisane w art. 138 ust 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych.

4.2.3. Powiatowy Urząd Pracy w Żaganiu

W badanym okresie urząd wydatkował na szkolenia bezrobotnych 348 tys. zł, z czego wydatki w kwocie 92.250 zł (26,5 %) zostały zrealizowane z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych oraz ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych. I tak:

- we wrześniu 2003 r. urząd przeprowadził postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego o udzielenie zamówienia publicznego na organizację szkoleń dla bezrobotnych obejmujących trzy tematy: *“Europejskie Komputerowe Prawo Jazdy oraz profesjonalna obsługa systemu operacyjnego Linux”*, *“Małe przedsięwzięcie gospodarcze w warunkach unijnych(...)”* oraz *“Poligon budowlany z zastosowaniem*

¹² Znaczne podobieństwo złożonych ofert było wynikiem ujawnionego przez NIK działania oferentów w porozumieniu. Szczegółowy opis sposobu wykonania przez WRK ZSMP zleconych jej szkoleń przedstawiono w pkt. 4.4.2. Informacji.

nowych technologii w budownictwie(...)). W odpowiedzi na ogłoszenie do PUP wpłynęły tylko 2 oferty: ZDZ CED Żary - na wykonanie wszystkich trzech szkoleń oraz ZETO Zielona Góra - na przeprowadzenie szkolenia p.n. „Europejskie Komputerowe Prawo Jazdy...”. Komisja postanowiła dopuścić rozpatrywanie tej oferty jako oferty częściowej, mimo iż w specyfikacji istotnych warunków zamówienia nie przewidziano możliwości składania ofert wariantowych. Po porównaniu ofert - wybrano ofertę ZDZ CED, a następnie na podstawie art. 27b ust. 1 pkt 1 ustawy, komisja unieważniła przetarg w części dotyczącej przeprowadzenia szkoleń pn. „Małe przedsięwzięcie gospodarcze...” i „Poligon budowlany...”. Równocześnie postanowiła na podstawie art. 71 ust. 1 pkt 4 ustawy o zamówieniach publicznych, udzielić zamówienia na te usługi „z wolnej ręki” także firmie ZDZ CED. Zgodnie z art. 27 a ustawy o zamówieniach publicznych, zamawiający zobowiązany był do odrzucenia oferty, która nie spełniała wymogów określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia i na podstawie art. 27b ust. 1 pkt 1 tej ustawy - do unieważnienia postępowania, bowiem wpłynęły mniej niż dwie oferty niepodlegające odrzuceniu. Nie było także podstaw do udzielenia zamówienia „z wolnej ręki” w zakresie realizacji ww. szkoleń, bowiem nie zostały spełnione przesłanki określone w art. 71 ust. 1 pkt 4 ustawy o zamówieniach publicznych uprawniające do zastosowania tego trybu. Wartość zamówienia na organizację szkolenia „Małe przedsięwzięcie gospodarcze...” wynosiła 24.750 zł, „Poligon budowlany z zastosowaniem nowych technologii...” - 44.250 zł i „Europejskie Komputerowe Prawo Jazdy...” - 39.000 zł.

Naruszenie trybu postępowania przy udzieleniu zamówienia publicznego jest – zgodnie z przepisem art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych – naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

- w kwietniu 2004 r. Urząd przeprowadził - w trybie przetargu nieograniczonego - postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na przeprowadzenie szkolenia pn. „Poligon budowlany”, umożliwiającego bezrobotnym zdobycie uprawnień budowlanych. Wybrano jedyną nadesłaną ofertę ZDZ CED w Żarach z ceną 48 tys. zł. W specyfikacji istotnych warunków zamówienia Urząd zastrzegł, iż warunkiem dopuszczenia do przetargu jest wskazanie siedziby PUP w Żaganiu i Szprotawie jako miejsca odbywania zajęć praktycznych oraz wykonanie w ramach szkolenia prac związanych z remontem tych budynków. Ogłoszone warunki realizacji zadania wskazywały na podporządkowanie zakresu przedmiotowego szkolenia potrzebom remontowym Urzędu, co mogło znacznie ograniczyć liczbę podmiotów zainteresowanych ubieganiem się o udzielenie zamówienia, gdyż trudno było zapewnić odpowiednią jakość prac remontowych prowadzonych przez bezrobotnych uczących się dopiero umiejętności budowlanych. W ogłoszeniu o przetargu nie zamieszczono kryteriów oceny ofert oraz nie podano terminu związania ofertą, co naruszało przepisy art. 41 pkt 9 i 11 ustawy prawo zamówień publicznych. Ponadto w specyfikacji istotnych warunków zamówienia nie zawarto żądania wskazania przez wykonawcę, którą część zamówienia zamierza powierzyć podwykonawcom, mimo takiego obowiązku określonego w art. 36 ust. 3 tej ustawy.

4.2.4. Powiatowy Urząd Pracy w Krośnie Odrzańskim

W okresie objętym kontrolą PUP wydatkował na szkolenia bezrobotnych kwotę 855,4 tys. zł. Wydatki w kwocie 217.440,00 zł zostały zrealizowane z naruszeniem przepisów ustawy z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych oraz ustawy z 29 stycznia 2004 r. prawo zamówień publicznych, a kwota 48.230 zł wydatkowana została w sposób niegospodarny.

Najwięcej błędów NIK ujawniła przy wyborze w listopadzie 2002 r. - w trybie przetargu nieograniczonego - wykonawcy szkolenia mającego na celu naukę umiejętności poszukiwania i uzyskiwania zatrudnienia. W odpowiedzi na ogłoszenie do urzędu wpłynęły 2 oferty: Wojewódzkiej Rady Koordynacyjnej Związku Socjalistycznej Młodzieży Polskiej oraz Stowarzyszenia Współpracy Polska-Wschód, w identycznej formie i tej samej treści jak opisane w pkt. 4.2.2. Zawierały one te same odstępstwa od wymogów ustawy o zamówieniach publicznych oraz specyfikacji istotnych warunków zamówienia, jak przedstawione w opisie postępowania prowadzonego przez PUP w Świebodzinie. Mimo ewidentnych braków w ofertach nie wykluczono oferentów z ubiegania się o udzielenie zamówienia publicznego na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 8 ustawy o zamówieniach publicznych oraz nie unieważniono postępowania. Komisja przetargowa wybrała ofertę Wojewódzkiej Rady Koordynacyjnej ZSMP z ceną 96.640 zł, jednak w prowadzonym postępowaniu naruszono zasadę udzielania zamówień wyłącznie wykonawcom wybranym w oparciu o zasady ustalone w ustawie o zamówieniach publicznych (art. 12a ustawy o zamówieniach publicznych - obecnie art. 7 ust. 3 Prawa zamówień publicznych). Stanowiło to naruszenie dyscypliny finansów publicznych opisane w art. 138 ust 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych.

4.2.5. Powiatowy Urząd Pracy w Żarach

W okresie objętym kontrolą PUP przeprowadził 6 postępowań o udzielenie zamówień publicznych dotyczących prowadzenia szkoleń dla bezrobotnych, z tego 4 w Żarach i 2 w Filii w Lubsku. Kontrola wykazała, że w dwóch przypadkach udzielono zamówienia publicznego na kwotę i w zakresie niezgodnym z podanym przez zamawiającego w instrukcji dla oferentów oraz z treścią wybranej oferty. W świetle obowiązujących w tym czasie przepisów art. 72 ust. 3 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych, umowa w sprawie zamówienia publicznego jest nieważna w części wykraczającej poza określenie przedmiotu zamówienia zawarte odpowiednio w specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub zaproszeniu.

4.3. Zlecenie zadań szkoleniowych, nadzór nad ich realizacją

1. Na skutek braku rzetelności i staranności komisji przetargowych przy rozpatrywaniu ofert w części dotyczącej planowanych kosztów szkoleń, w umowach akceptowano wynagrodzenia za usługę wyliczane z udziałem wydatków nierealnych lub zbędnych dla osiągnięcia celów szkolenia. Na przykład:

- koszty szkolenia prowadzonego przez WRK ZSMP w zakresie umiejętności poszukiwania i pozyskania zatrudnienia przez osoby bezrobotne, w przeliczeniu na jednego uczestnika wynosiły 1.040 zł, z czego tylko 270 zł, tj. 25,96 % stanowiły wydatki związane bezpośrednio z realizacją programu (wynagrodzenia wykładowców, materiały szkoleniowe, pomoce naukowe). Natomiast ponad połowa kosztów wyszczególnionych w ofercie (530 zł, tj. 50,96 %) dotyczyła pobytu i utrzymania uczestników szkolenia w Międzynarodowym Centrum Spotkań „Zameczek” w Łagowie. Zaakceptowanie przez powiatowe urzędy pracy w Krośnie Odrzańskim i Świebodzinie w cenie szkolenia, a następnie wydatkowanie kwoty 74.730 zł na sfinansowanie tygodniowego pobytu bezrobotnych w ośrodku szkoleniowo-wypoczynkowym WRK ZSMP, było działaniem niegospodarnym, gdyż zakres programowy szkolenia można było zrealizować w siedzibach urzędów, bez ponoszenia zbędnych wydatków na zakwaterowanie, wyżywienie i rozrywki dla bezrobotnych.

W wyniku zawyżania planowanych kosztów, w toku realizacji usług szkoleniowych firmy szkolące nie ponosiły wszystkich wydatków ujętych w preliminarzu, co umożliwiało im osiągnięcie ponadplanowych zysków. Na przykład:

- Agencja Szkoleniowa w Urzutach, realizująca kursy zlecone jej przez Powiatowy Urząd Pracy w Nowej Soli, osiągnęła zysk ze szkolenia pn. „Nowe technologie w zakresie dociepleń i tynków w budownictwie” w kwocie 12,3 tys. zł, tj. czterokrotnie wyższy od planowanego (3,2 tys. zł). Stanowił on 80,4 % otrzymanego wynagrodzenia; na organizację szkolenia „Księgowość z umiejętnością obsługi komputera” Agencja wydała 4,4 tys. zł, a wynagrodzenie za tę usługę wyniosło 15,0 tys. zł, co pozwoliło Agencji osiągnąć wskaźnik zysku w wysokości 70,7 %; szkolenie „Pilarz-drwał” przyniosło Agencji zysk w kwocie 23,3 tys. zł (77,2 %), gdyż koszty bezpośrednie zadania wynosiły tylko 6,9 tys. zł, a wynagrodzenie za zrealizowaną usługę 30,2 tys. zł.

Agencja najpierw ustalała cenę usługi, a dopiero później tworzyła preliminarze wydatków. Pełnomocnik Agencji wyjaśnił, że nigdy nie analizował zasadności kwot ujmowanych w preliminarzach, ponieważ PUP w Nowej Soli i tak nie sprawdzał, w jakim stopniu zaplanowane wydatki zostały w praktyce zrealizowane. Taki sposób działania zamawiającego nie zapewniał oszczędnego gospodarowania środkami publicznymi.

Powiatowe urzędy pracy akceptowały zmiany w umowach wpływające negatywnie na poziom realizowanych usług, a także zobowiązywały się do zapłaty za usługę przed

wykonaniem zadania. Zmiany warunków umowy na mniej korzystne dla zamawiającego dokonywane były także w trakcie realizacji zadań szkoleniowych. Na przykład:

- PUP w Krośnie Odrzańskim w aneksie do umowy z WRK ZSMP zobowiązał się do wypłacenia zleceniobiorcy wynagrodzenia w kwocie 34 tys. zł przed zrealizowaniem przedmiotu umowy oraz zgodził się na przedłużenie terminu realizacji szkolenia o 41 dni w stosunku do daty określonej w specyfikacji istotnych warunkach zamówienia oraz w umowie na realizację zadania. Zawarcie w aneksie do umowy takich postanowień stanowiło naruszenie zakazu dokonywania zmian zawartej umowy oraz wprowadzania do umowy nowych postanowień, niekorzystnych dla zamawiającego, jeżeli przy ich uwzględnieniu należałoby zmienić treść oferty, na podstawie której dokonano wyboru oferenta. Zakaz ten zamieszczony został w art. 76 ust. 1 ustawy o zamówieniach publicznych;
- PUP w Żaganiu w aneksie do umowy z wykonawcą zadania, dokonał zmian w programie szkolenia pn. „Poligony budowlane”, rezygnując z realizacji 7 tematów spośród 20 wcześniej planowanych, w zamian wprowadzając 8 nowych tematów. Zmiany w umowie stanowiły w praktyce dostosowanie programu szkolenia do zakresu prac remontowych wykonywanych w siedzibie zlecniodawcy, gdzie - na jego wniosek - umiejscowiono praktyczną część szkolenia. Podporządkowanie założeń programowych szkolenia potrzebom remontowym urzędu umożliwiło PUP w Żaganiu częściowe sfinansowanie ze środków Funduszu Pracy kosztów remontu własnej siedziby. Jednocześnie - w ocenie niektórych uczestników kursu – pozbawiło bezrobotnych możliwości zdobycia oczekiwanych umiejętności budowlanych, a tym samym - spowodowało obniżenie przydatności szkolenia.

2. W umowach z wykonawcami usług szkoleniowych powiatowe urzędy pracy zapewniły sobie możliwość nadzoru nad realizacją zleconych zadań. Jednak połowa urzędów objętych kontrolą nie wykonywała rzetelnie obowiązków związanych z nadzorowaniem szkoleń, wynikających z przepisów § 8 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 9 lutego 2000 r. Na przykład:

- PUP w Żarach dysponował tylko 2 protokołami kontroli szkoleń, jednak w świetle ustaleń NIK, co najmniej jeden z tych dokumentów nie był wiarygodny. I tak w protokole kontroli zajęć „Poligonu budowlanego” pracownica PUP wizytująca szkolenie napisała, że w dniu kontroli zajęcia praktyczne odbywały się na terenie poligonu budowlanego w Żaganiu, mimo iż zgodnie z zapisami w dzienniku zajęć w tym dniu bezrobotni pracowali przy remoncie budynku PUP w Żarach. Ponadto wizytująca podała w protokole nazwiska dwóch osób prowadzących wizytowane zajęcia, chociaż w rzeczywistości osoby te nie zostały zatrudnione przez organizatora szkolenia, a ich nazwiska wymieniono jedynie w ofercie złożonej w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. W urzędzie nie było dokumentów potwierdzających delegowanie w tym dniu pracownicy PUP do Żagania na kontrolę szkolenia;

- w PUP w Świebodzinie stwierdzono, że w sprawozdaniu sporządzonym z wizytacji szkolenia w zakresie umiejętności poszukiwania i pozyskania zatrudnienia przez osoby bezrobotne, dyrektorka Urzędu napisała, że dzienniki zajęć prowadzone były “bez zastrzeżeń”, mimo iż w tym czasie dokumenty te nie były prowadzone. Ponadto w sprawozdaniach nie odnotowano, że zajęcia odbywały się w grupach 43- (I turnus) i 63- (II turnus) osobowych, mimo iż organizator deklarował prowadzenie zajęć w grupach 20-osobowych i według takiego założenia skalkulował koszty szkolenia.

W szczególności urzędy pracy nie sprawdzały, w jakim stopniu zostały zrealizowane planowane wydatki, czy nieponiesienie części wydatków nie naruszało umownych warunków realizacji zadania oraz czy miało wpływ na jakość wykonanej usługi. Konsekwencją zaniechania lub nierzetelnego wykonywania zadań w zakresie nadzoru nad realizacją szkoleń było akceptowanie rozliczeń i wypłacanie wynagrodzeń za usługi zrealizowane niezgodnie z warunkami określonymi w umowie.

4.4. Sposób wykonania zadań zleconych przez jednostki szkolące

4.4.1. Agencja Szkoleniowa w Urzutach

Spośród 4 szkoleń zleconych Agencji przez PUP w Nowej Soli w latach 2002-2003, tylko w jednym, pn. “Księgowość z umiejętnością obsługi komputera”, kontrola nie wykazała nieprawidłowości. Najwięcej odstępstw od umownych warunków realizacji zadania oraz przepisów prawa stwierdzono w przypadku szkolenia pn. “Złota rączka”. I tak:

- zajęcia praktyczne rozpoczęły się z tygodniowym opóźnieniem. Dwudziestu bezrobotnych uczestników kursu w sposób przypadkowy rozdzielono na kilka budów, jednak zakres wykonywanych tam robót nie był zgodny z zakresem programowym szkolenia. W pierwszym miesiącu bezrobotni powinni przejść szkolenie m.in. w zakresie technologii ocieplania budynków, układania płytek oraz robót malarskich i elektrycznych, tymczasem przez pierwsze tygodnie część kursantów nie miała żadnego zajęcia lub była wykorzystywana do prostych prac fizycznych (sprzątanie placu budowy, ładowanie piasku na przyczepy, kopanie rowów pod krawężniki chodnikowe). Uczestnicy szkolenia układali chodniki, malowali ogrodzenie, montowali tablice do gry w koszykówkę, czego nie było w programie szkolenia. Jednocześnie nie wykonywali tapetowania, wymiany stolarki okiennej i drzwiowej, montażu instalacji gazowych, cieplnych i wodnych z rur miedzianych, co przewidywał program. Kurs miał trwać 426 godzin, a zrealizowano nie więcej niż 347 godzin. Mimo iż kursanci pracowali na budowach po ok. 6 godzin dziennie, na listach obecności odnotowywano 8 godzin. Kierownictwo zajęć praktycznych oraz formalną opiekę instruktorską nad bezrobotnymi ustanowiono dopiero po upływie miesiąca od rozpoczęcia zajęć, przy czym część instruktorów nie miała odpowiednich kwalifikacji i przygotowania zawodowego do prowadzenia szkoleń. Przykładowo opiekę instruktorską w zakresie robót malarskich oraz układania paneli podłogowych i boazerii powierzono osobie bez zawodu,

z wykształceniem podstawowym, a udzielanie instruktażu w zakresie układania glazury, paneli i montażu instalacji wodno-kanalizacyjnych powierzono malarzowi-sztukatorowi po zasadniczej szkole zawodowej. Charakter wykonywanej pracy oraz braki w zakresie nadzoru miały negatywny wpływ na dyscyplinę zajęć, gdyż część kursantów podpisywała tylko listy obecności i opuszczała budowę przed czasem. Fakty te - mimo takiego obowiązku - nie były zgłaszane zamawiającemu. Agencja wydała zaświadczenia o ukończeniu kursów na niewłaściwych drukach. W szczególności nie ujęto w nich wykazu przedmiotów oraz liczby godzin zajęć teoretycznych i praktycznych. Na skutek skarg uczestników szkolenia i krytyki prasowej w związku z niesolidnym wywiązywaniem się Agencji z realizacji szkolenia pn. „Złota rączka”, pełnomocnik Agencji wyraził zgodę na obniżenie ceny świadczonej usługi z umownej kwoty 58,9 tys. zł do 35,0 tys. zł.

4.4.2. Wojewódzka Rada Koordynacyjna ZSMP w Zielonej Górze

Usługodawca realizował szkolenia w zakresie umiejętności poszukiwania i pozyskania zatrudnienia przez osoby bezrobotne, zlecone przez powiatowe urzędy pracy w Krośnie Odrzańskim i Świebodzinie za kwotę 146.640 zł. WRK ZSMP przeszkoliła łącznie 141 osób zgodnie z zakresem programowym ustalonym w umowach. Krytyczne oceny NIK dotyczyły w szczególności sposobu ubiegania się WRK ZSMP o uzyskanie zamówienia publicznego. I tak:

- Wojewódzka Rada Koordynacyjna Związku Socjalistycznej Młodzieży Polskiej ubiegała się o pozyskanie zamówienia publicznego na realizację szkoleń w zakresie umiejętności poszukiwania i pozyskania zatrudnienia, działając w porozumieniu ze Stowarzyszeniem Współpracy Polska-Wschód w Zielonej Górze, które formalnie było drugim podmiotem zainteresowanym organizacją tych szkoleń. Stowarzyszenie udostępniło WRK ZSMP swoją ofertę przetargową, dzięki czemu Rada знаła proponowane przez konkurenta warunki realizacji zadania i mogła zaproponować korzystniejszą dla zamawiającego cenę usługi. Takie postępowanie naruszało zasady uczciwej konkurencji. W ocenie NIK, Stowarzyszenie wzięło udział w przetargu, głównie po to, aby wykluczyć możliwość unieważnienia postępowania z powodu złożenia mniej niż dwóch ofert niepodlegających odrzuceniu i umożliwić WRK ZSMP uzyskanie zlecenia. Oferta WRK ZSMP nie spełniała wymogów ustawowych i zaleceń określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia¹³;
- sytuacja finansowa WRK ZSMP nie wskazywała na możliwość wykonania zamówienia. W dniu złożenia ofert przetargowych stan środków pieniężnych w kasie i na rachunku bankowym wynosił ok. 10,6 tys. zł, zobowiązania przekraczały kwotę 490 tys. zł, a zaległości wobec ZUS, w wysokości ponad 12 tys. zł, spłacane były w ramach układu ratalnego. Znaczną część środków potrzebnych do wykonania usługi WRK ZSMP

¹³ Szczegółowe omówienie oferty WRK ZSMP, z podkreśleniem odstępstw od wymogów ustawy o zamówieniach publicznych oraz specyfikacji istotnych warunków zamówienia, przedstawiono w pkt. 4.2.2.

uzyskała dzięki zaakceptowaniu przez PUP w Krośnie Odrzańskim aneksu do umowy, w którym Urząd zgodził się wypłacić część wynagrodzenia przed zrealizowaniem przedmiotu umowy. Także dla PUP w Świebodzinie końcowa faktura została wystawiona i zapłacona przed wykonaniem zadania;

- dzienniki zajęć założono dopiero w czasie trwania II turnusu, a organizator nie dotrzymał zobowiązania, iż będzie prowadził szkolenie w grupach 20-osobowych i w rzeczywistości zajęcia na trzech kolejnych turnusach odbywały się w grupach odpowiednio 43, 63 i 35 osobowych. Jednak dzienniki zajęć założono dla ok. 20-osobowych grup kursantów, żeby dokumentacja szkolenia była zgodna z założeniami organizacyjno-programowymi. Ponadto uczestnikom kursu wydano zaświadczenia potwierdzające odbycie szkolenia niezgodne ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 12 października 1993 r. w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych. W szczególności nie zamieszczono w nich informacji o ukończeniu kursu, celach i wynikach szkolenia, organizatorze oraz przedmiotach realizowanych w ramach szkoleń, w tym liczbie godzin zajęć teoretycznych i praktycznych.

4.4.3. Wojewódzki Zakład Doskonalenia Zawodowego w Gorzowie Wielkopolskim

W latach 2002-2004 (I kw.) WZDZ przeszkolił 1.114 bezrobotnych uczestniczących w 127 kursach i szkoleniach. Zakład prowadził wymaganą dokumentację szkoleń, zaś ukończenie pozaszkolnych form doksztalcania dokumentował zgodnie z wymogami § 13 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 12 października 1993 r. w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych.

Jednocześnie stwierdzono, że w toku realizacji i rozliczania kursów objętych kontrolą naruszano warunki określone w umowach. Na przykład:

- w dokumentach dotyczących realizacji zajęć praktycznych na kursach dla kierowców wózków jezdniowych instruktorzy wykazywali realizację od 15 do 22 godzin lekcyjnych dziennie, co było niezgodne z prawdą. W rzeczywistości szkolenia prowadzono w wymiarze 5-6 godzin dziennie, przy czym niektóre elementy tematyki szkolenia realizowano dla wszystkich członków grupy w tym samym czasie, a praktyczną naukę jazdy - równolegle dla 2-3 osób, przez co rzeczywisty czas pracy instruktorów był wielokrotnie niższy od wykazywanego. WZDZ powierzył prowadzenie 735 godzin zajęć praktycznych osobom nie posiadającym odpowiednich uprawnień, co naruszało przepisy art. 13 pkt. 2 rozporządzenia w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych. Jednocześnie dokumentację z tych zajęć podpisywała osoba, która nie prowadziła szkolenia, ale posiadała wymagane uprawnienia. Taka praktyka odbywała się za wiedzą kierowniczką kursu i była konsekwencją zaakceptowania przez jednostkę szkolącą warunków postawionych przez

dysponenta wózków widłowych, gdyż WZDZ nie posiadał własnego sprzętu, niezbędnego dla zrealizowania tego szkolenia. Niezgodnie z programem nauczania szkolenie praktyczne prowadzono jednocześnie z wykładami teoretycznymi, a nie po ich zakończeniu. Ponadto spośród 66 słuchaczy kursów tylko 3 (4,5 %) spełniało wymóg posiadania świadectwa lekarskiego o przydatności do zawodu oraz orzeczenia psychologicznego o braku przeciwwskazań do wykonywania ww. zawodu;

- wymiar zajęć praktycznych w ramach kursu “Sprzedawca - obsługa klienta i kas fiskalnych”, określony w programie szkolenia na 80 godzin, został nominalnie zmniejszony do 50 godzin, a według uczestników kursu - zrealizowany w wymiarze 40 godzin. Organizator szkolenia uznał bowiem, że wiedza przekazana słuchaczom w trakcie wykładów teoretycznych była wystarczająca i zmniejszenie liczby godzin zajęć praktycznych nie wpłynie negatywnie na poziom szkolenia. Zajęcia praktyczne polegały głównie na wykonywaniu prostych prac fizycznych na wybranych stoiskach w hipermarkecie. Tylko jeden z trzech przesłuchanych uczestników szkolenia potwierdził, iż w ramach zajęć praktycznych obsługiwał kasę fiskalną.

4.4.4. Zakład Doskonalenia Zawodowego - Centrum Edukacji Dorosłych w Żarach

W badanym okresie ZDZ CED realizował 4 szkolenia dla osób bezrobotnych, zlecone przez PUP w Żarach. W ramach szkoleń: “Współpraca firmy z otoczeniem (...)”, “Spawanie w osłonie CO₂” oraz “Małe przedsiębiorstwo gospodarcze (...)”, zrealizowano zaplanowaną liczbę godzin zajęć oraz ustalony zakres programowy, a uczestnikom szkolenia zapewniono odpowiednie warunki lokalowe oraz niezbędne materiały i pomoce dydaktyczne. Dokumentacja tych szkoleń była prowadzona zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 12 października 1993 r. w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych.

Natomiast NIK negatywnie oceniła realizację szkolenia pn. “Poligon budowlany z zastosowaniem nowoczesnych technologii w budownictwie(...)”. I tak:

- według oferty ZDZ CED, zajęcia praktyczne miały odbywać się na terenie poligonu budowlanego w Żaganiu. Jednak tylko część szkolenia przeprowadzono na wskazanym obiekcie, a pozostałe zajęcia zrealizowano w siedzibach zlecniodawców szkolenia oraz w pomieszczeniach prywatnej szkoły wyższej w Żarach, której kanclerzem była dyrektorka jednostki szkolącej. Zajęcia praktyczne częściowo odbiegały od programu szkolenia. Nie zrealizowano m.in. tematów dotyczących wykonania otworu okiennego w ścianie z montażem okna (12 godz.), wykonania sklepienia łukowego (6 godz.), układania posadzek z płytek lastrykowych metodą kamieniarską (6 godz.), układania posadzek z płytek lastrykowych na kleju (6 godz.), układania posadzek rulonowych z tworzyw sztucznych (12 godz.). Osoby bezrobotne wykonywały natomiast prace rozbiórkowe, skuwanie tynków, roboty malarskie, które wynikały z zakresu prac

remontowych prowadzonych w siedzibach powiatowych urzędów pracy oraz w pomieszczeniach Łużyckiej Wyższej Szkoły Humanistycznej. Trzech bezrobotnych uczestników tego szkolenia, przesłuchanych w toku kontroli NIK, negatywnie oceniło przebieg i przydatność tego szkolenia, gdyż dwóch spośród nich posiadało dobre przygotowanie zawodowe (ukończone technikum budowlane) i wieloletnią praktykę w firmach budowlanych, a w ramach zajęć praktycznych wykonywali głównie proste prace budowlane i pomocnicze, nie związane z poznawaniem nowoczesnych technologii w budownictwie.

4.5. Inicjowanie, finansowanie i rozliczanie programów specjalnych

W badanym okresie powiatowe urzędy pracy objęte kontrolą realizowały ogółem 29 programów specjalnych. Na zadania objęte programami wydatkowano z Funduszu Pracy kwotę 3.974,8 tys. zł. Z kontroli wynika, że cele programów specjalnych zostały osiągnięte. Ich efektem było m.in. zatrudnienie przez 233 pracodawców 1.276 bezrobotnych skierowanych przez powiatowe urzędy pracy. Część wynagrodzeń dla tych osób w kwocie 2.622,5 tys. zł, została zrefundowana z Funduszu Pracy. Pięciu przedsiębiorcom udzielono pożyczek w łącznej kwocie 1.061,7 tys. zł na utworzenie nowych miejsc pracy i zatrudnienie 33 osób objętych programem przez co najmniej 24 miesiące, a jedna osoba otrzymała pożyczkę w kwocie 10,3 tys. zł na podjęcie działalności gospodarczej. Ponadto jednemu pracodawcy zrefundowano koszty szkolenia i dowożenia do pracy 7 osób objętych programem specjalnym, a 2 uczestników jednego z programów otrzymało indywidualnie dofinansowanie kosztów dojazdu do pracy.

Każdy program został opracowany na piśmie i przyjęty przez starostów, a zawarte w nich informacje odpowiadały wymaganiom określonym w § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 10 grudnia 1998 r. w sprawie programów specjalnych przeciwdziałania bezrobociu i dotyczyły przedsięwzięć wymienionych w rozporządzeniu.

Tylko w przypadku dwóch programów opracowanych przez PUP w Krośnie Odrzańskim nie ujęto w nich wszystkich informacji wymaganych w § 4 ust. 3 ww. rozporządzenia, tj. w programie "Miejsca pracy w przemyśle lekkim - PRACA DLA KOBIEC" nie zawarto kalkulacji kosztów realizacji programu oraz źródeł jego finansowania, a w "Transgranicznym projekcie młodzieżowym EURO MIASTO GUBIN-GUBEN" cz. II nie dokonano charakterystyki grupy ryzyka.

W 5 spośród 8 urzędów w sposób prawidłowy dokonano rekrutacji uczestników programów specjalnych. Natomiast do 4 programów realizowanych przez 3 urzędy dokonano doboru uczestników programów spośród osób nie spełniających ustalonych kryteriów.

Nieprawidłowości w zakresie uzyskanych efektów dotyczyły dwóch przedsięwzięć zainicjowanych przez PUP w Strzelcach Krajeńskich. I tak:

- w 2000 r. wdrożono program “CPO - Centrum Produkcji Okien” mający na celu utworzenie dodatkowych miejsc pracy na okres co najmniej 36 miesięcy dla 14 osób bezrobotnych. Firmie “SHIP CHANDLER Parfienowicz” z Gorzowa Wlkp., realizującej program, udzielono na ten cel nieoprocentowanej pożyczki w kwocie 200 tys. zł. Jednak firma nie zrealizowała warunków umowy, gdyż zapewniła zatrudnienie uczestnikom programu jedynie przez kilka miesięcy oraz nie spłaciła otrzymanej pożyczki. Efektem interwencji podejmowanych przez urząd był zwrot przez ww. firmę zaledwie 5,0 tys. zł. Wypowiedzenie umowy pożyczki, skierowanie sprawy na drogę sądową i złożenie wniosku do komornika sądowego o wszczęcie egzekucji - nie przyniosły rezultatów, a stan zadłużenia ww. firmy na dzień 31.05.2004 r. wynosił 305,4 tys. zł, w tym 110,4 tys. zł odsetek. Komornik w zawiadomieniu o bezskuteczności egzekucji i w postanowieniu o jej umorzeniu poinformował, że przeciw pozwanemu i jego żonie prowadzi 26 egzekucji, z których tylko 2 były skuteczne, gdyż dłużnicy nie posiadają żadnego majątku. We wniosku o przyznanie pożyczki z 6.12.2000 r. właściciel firmy wskazał nieruchomości wchodzące w skład jego majątku osobistego. W rzeczywistości już na początku 2000 r. zbył jedną nieruchomość na rzecz córek. Zatem podpisując wniosek, zawierający nieprawdziwe oświadczenie o swoim stanie majątkowym, dopuścił się wyłudzenia pożyczki, tj. czynu opisanego w art. 297 § 1 Kodeksu karnego;
- program specjalny “MEPROZET” dotyczył utworzenia w spółce o tej samej nazwie 15 dodatkowych miejsc pracy i zatrudnienia na nowych stanowiskach osób bezrobotnych. Na wdrożenie ww. programu Spółka uzyskała nieoprocentowaną pożyczkę w kwocie 456 tys. zł. Środki te zostały wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, a pożyczkę spłacono w terminie. Spółka - stosownie do przyjętych zobowiązań - zatrudniła na okres 36 miesięcy osoby skierowane przez PUP. Jednak mimo utworzenia nowych miejsc pracy i zatrudnienia 15 osób skierowanych przez PUP, liczba pracowników spółki w trakcie trwania programu była na ogół mniejsza od stanu przed rozpoczęciem programu specjalnego, gdyż spółka w tym czasie zwalniała pracowników nie objętych programem, uzasadniając to potrzebą dostosowywania stanu zatrudnienia do aktualnych potrzeb produkcyjnych. Takie postępowanie było konsekwencją warunków umowy zawartej z PUP w Strzelcach Krajeńskich, która nie ograniczała możliwości zmniejszania zatrudnienia w spółce na stanowiskach nie związanych z realizacją programu specjalnego.

W 3 urzędach (w Zielonej Górze, Krośnie Odrzańskim i Strzelcach Krajeńskich) nie wywiązano się w sposób należyty z obowiązków przekazywania do Prezesa Krajowego Urzędu Pracy, a następnie do ministra właściwego do spraw pracy, kopii programów

specjalnych oraz pisemnych informacji dotyczących przebiegu oraz planowanych i faktycznych efektów realizacji tych programów.

Także w 3 urzędach wydatki na finansowanie programów specjalnych przekroczyły dopuszczalny limit w wysokości 10% kwoty środków ustalonych w danym roku dla powiatu według algorytmu na realizację zadań określonych w art. 57 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu. Stanowiło to naruszenie § 7 ust. 3 rozporządzenia w sprawie programów specjalnych. Skala przekroczenia wynosiła: w PUP w Zielonej Górze - 634,2 tys. zł (18,33 %), w PUP w Gorzowie Wielkopolskim – 387,1 tys. zł (4,37 %) oraz w PUP w Krośnie Odrzańskim - 38 tys. zł.

4.6. Inne nieprawidłowości

Kontrola Powiatowego Urzędu Pracy w Zielonej Górze wykazała nieprawidłowości w zakresie gospodarowania środkami trwałymi, prowadzenia ksiąg inwentarzowych oraz udzielania zamówień publicznych na dostawę sprzętu komputerowego. Stwierdzono, że:

- Urząd nie dysponował rzetelnymi informacjami o aktualnym stanie sprzętu komputerowego oraz sposobie jego wykorzystywania. Stwierdzono brak 8 zestawów komputerowych, 2 jednostek centralnych, 2 monitorów i 5 drukarek o wartości w chwili nabycia ok. 63 tys. zł. Do powstania powyższych braków mogło przyczynić się nieprzestrzeganie terminów i częstotliwości przeprowadzania inwentaryzacji środków trwałych, a także naruszanie zasad jej przeprowadzania. W ramach inwentaryzacji rozpoczętej w 1999 r. sporządzono jedynie arkusze spisu z natury, które nie zostały wycenione, podpisane przez wszystkich członków komisji oraz zatwierdzone przez kierownika jednostki. Nie sporządzono protokołu zawierającego umotywowane wnioski co do sposobu rozliczenia niedoborów i nadwyżek inwentaryzacyjnych. Także inwentaryzacja rozpoczęta w 2002 r. nie została zakończona. W przypadku obu inwentaryzacji nie udokumentowano i nie powiązano ich wyników z zapisami w księgach rachunkowych, co było niezgodne z przepisami art. 27 ustawy o rachunkowości. W świetle art. 138 ust. 1 pkt. 13 ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, zaniechanie przeprowadzenia i rozliczenia inwentaryzacji jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych;
- niewłaściwie prowadzono ewidencję środków trwałych. W księgach inwentarzowych dokonywano zapisów ołówkiem, a niektóre wpisy były niekompletne. Ponadto dokonywano skreśleń i nanoszono poprawki bez podania daty ich dokonania oraz podpisu osoby upoważnionej. Stanowiło to naruszenie art. 23 ust. 1 oraz art. 25 ust. 1 ustawy o rachunkowości. Ponadto numerami inwentarzowymi nie oznakowano m.in.: 4 komputerów, 4 kserokopiarek, 4 drukarek, serwera, kamery video, 4 monitorów i 8 switchów, a w 20 przypadkach różnym przedmiotom nadano ten sam numer;
- Urząd stosował praktykę nieuzasadnionego użyczania sprzętu komputerowego. W umowach z siedmioma pracownikami PUP określono, że przedmiot użyczenia będzie

służył do celów służbowych, jednak w rzeczywistości wykorzystywany był głównie do celów prywatnych. W umowie ze Szpitalem Wojewódzkim w Zielonej Górze określono okres jej obowiązywania na jeden rok, jednak mimo upływu dwukrotnie dłuższego okresu Urząd nie wyegzekwował zwrotu użyczonego sprzętu. Komisariatowi Policji w Sulechowie użyczono w dniu 17.02.2004 r. 2 zestawy komputerowe oraz 2 drukarki z przeznaczeniem na szkolenie przez policję osób niepełnosprawnych skierowanych w tym celu przez PUP, jednak do dnia 10.08.2004 r. Urząd nie skierował na szkolenia do ww. Komisariatu żadnej niepełnosprawnej osoby;

- w 2003 r. dyrektor Urzędu udzielił dwóch zamówień publicznych na dostawę dla PUP sprzętu komputerowego o wartości 58,5 tys. zł z naruszeniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. W pierwszym przypadku zamawiający skierował zapytanie o cenę wyłącznie do trzech potencjalnych dostawców, podczas gdy przepisy art. 67 ww. ustawy (obecnie art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych) zobowiązywały do skierowania zapytania do nie mniej niż czterech. W drugim przypadku zamawiający udzielił zamówienia bez zawarcia pisemnej umowy z dostawcą, co naruszało obowiązek określony w art. 74 ustawy o zamówieniach publicznych (obowiązek taki określa obecnie art. 139 ust. 2 ustawy). Niedochowanie obowiązującego trybu postępowania przy udzielaniu zamówień publicznych jest naruszeniem dyscypliny finansów publicznych opisanym w art. 138 ust 1 pkt 12 ustawy z dnia 26 listopada 1988 r. o finansach publicznych;
- w toku kontroli stwierdzono uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa fałszowania dokumentów, określonego w art. 270 § 1 Kodeksu karnego. Analiza podpisów znajdujących się w aktach jednej z osób bezrobotnych wykazała, że niektóre ze składanych podpisów różniły się znacząco od podpisu używanego przez tę osobę. Dyrektor Urzędu, poinformowany o powyższych nieprawidłowościach, skierował w tej sprawie zawiadomienie do organów ścigania.

5. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

W trakcie prowadzenia kontroli 31 osób przesłuchano w charakterze świadka, a w 18 jednostkach nie objętych kontrolą zasięgnięto informacji dotyczących przedmiotu kontroli.

W żadnej z kontrolowanych jednostek nie zgłoszono zastrzeżeń do protokołów kontroli.

Do kierowników jednostek kontrolowanych skierowano 14 wystąpień pokontrolnych, w których sformułowano łącznie 43 wnioski.

W wystąpieniach do powiatowych urzędów pracy wnioskowano m.in. o:

- rzetelne prognozowanie zapotrzebowania na kadry na lokalnym rynku pracy; dostosowywanie kierunków szkoleń do potrzeb pracodawców i bezrobotnych,
- opracowywanie i upowszechnianie planów szkoleń zgodnie z wymogami rozporządzenia,

- egzekwowanie od pracowników uczestniczących w procedurze wyboru wykonawców szkoleń przestrzegania zasad form i trybu udzielania zamówień publicznych,
- zamieszczanie w umowach z firmami szkoleniowymi zapisów umożliwiających stosowanie sankcji finansowych w przypadku niewłaściwego wykonania przez nie zadania; nieakceptowanie w umowach postanowień niekorzystnych dla zamawiającego,
- wywiązywanie się z obowiązku kontrolowania przebiegu szkoleń; egzekwowanie od wykonawców usług szkoleniowych pełnej realizacji programu szkolenia,
- zwiększenie efektywności działań windykacyjnych wobec podmiotów zalegających ze spłatą zobowiązań wobec Funduszu Pracy,
- racjonalne gospodarowanie majątkiem urzędu.

Do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych nie zgłoszono zastrzeżeń.

Z otrzymanych dotychczas odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne wynika, że wszystkie wnioski zostały przyjęte do realizacji. Spośród 43 przekazanych zaleceń pokontrolnych zrealizowano 33, a pozostałe są w trakcie realizacji. Przedstawione w wystąpieniach uwagi i oceny były przedmiotem analizy i zostały wykorzystane przez adresatów do wyeliminowania uchybień w działalności kierowanych przez nich jednostek oraz zaprojektowania działań w celu poprawy jakości pracy urzędów.

Konsekwencją kontroli było m.in. rozwiązanie umów o pracę z dwiema pracownicami PUP w Zielonej Górze oraz udzielenie nagany wicedyrektorowi PUP w Nowej Soli.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze skierowała do prokuratury zawiadomienie o przestępstwie, tj. wyłudzeniu przez prywatnego przedsiębiorcę pożyczki z Funduszu Pracy na realizację programu specjalnego przeciwdziałania bezrobociu (tj. czynu opisanego w art. 297 § 1 kodeksu karnego).

Ponadto Delegatura skierowała 5 wniosków o ukaranie, w związku z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych, przeciwko dyrektorom powiatowych urzędów pracy w: Krośnie Odrzańskim, Nowej Soli, Świebodzinie, Zielonej Górze i Żaganiu - za naruszenie zasad i trybu postępowania o zamówienie publiczne (art. 138 ust. 1 pkt 12 ustawy o finansach publicznych), a w przypadku dyrektora PUP w Zielonej Górze – także za niedopełnienie obowiązku dokonania inwentaryzacji (art. 138 ust. 1 pkt 13).

6. Wykaz jednostek objętych kontrolą

Kategoria podmiotów:	
Powiatowe urzędy pracy w:	1. Gorzowie Wielkopolskim 2. Krośnie Odrzańskim 3. Nowej Soli 4. Strzelcach Krajeńskich 5. Świebodzinie 6. Zielonej Górze 7. Żaganiu 8. Żarach
Jednostki szkolące:	1. Wojewódzki Zakład Doskonalenia Zawodowego w Gorzowie Wielkopolskim (WZDZ) 2. Zakład Doskonalenia Zawodowego - Centrum Edukacji Dorosłych w Żarach 3. Wojewódzka Rada Koordynacyjna Związku Socjalistycznej Młodzieży Polskiej w Zielonej Górze 4. Agencja Szkoleniowa w Urzutach
Podmioty gospodarcze korzystające ze środków Funduszu Pracy w ramach realizacji przedsięwzięć określonych w programach specjalnych:	1. "MEPROZET Stare Kurowo" sp. z o.o. w Starym Kurowie 2. „HOLDING-ZREMB Gorzów” S.A. w Gorzowie Wielkopolskim