



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.008.01.2015

P/15/076

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/076 – Realizacja przez powiatowe urzędy pracy programów specjalnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli – Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Sławomir Kierat, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 94680 z dnia 11 maja 2015 r.2. Jacek Kalas, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94673 z dnia 5 maja 2015 r.3. Anna Kapelewska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 94692 z dnia 21 maja 2015 r. <p>(dowód: akta kontroli str. 3-6, 647-648)</p>
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Brodnicy, ul. Żwirki i Wigury 3, 87-300 Brodnica (dalej: „PUP” lub „Urząd”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Adam Lewicki, Dyrektor PUP. <p>(dowód: akta kontroli str. 7)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli realizacja przez PUP w latach 2011-2012 trzech programów specjalnych, ze względu na niewielką liczbę ich uczestników w stosunku do ogólnej liczby zarejestrowanych bezrobotnych (4,5% w 2011 r. i 2,1% w 2012 r.), w niewielkim stopniu przyczyniła się do spadku bezrobocia na terenie powiatu brodnickiego. W realizacji jednego z tych programów¹ nie osiągnięto zakładanej 70% efektywności zatrudnieniowej. Nieskuteczne i mało efektywne okazały się działania skierowane do osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia². Efektywność zatrudnieniowa obliczona na dzień podwojonego okresu³ od zakończenia programów specjalnych dla badanej próby uczestników tego programu specjalnego wyniosła zaledwie 8,3%.

Urząd podejmując się realizacji trzech programów specjalnych pozyskał dodatkowe środki z rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej w łącznej wysokości 1 990,5 tys. zł, co pozwoliło zaktywizować 288 osób bezrobotnych i osiągnąć zamierzony cel w postaci zwiększenia ich zdolności do zatrudnienia.

Programy specjalne zostały poprzedzone prawidłowo i rzetelnie sporządzoną analizą lokalnego rynku pracy, a projekty programów uwzględniały indywidualne potrzeby bezrobotnych. Przebieg realizacji programów był właściwie monitorowany, a z wykorzystywanych instrumentów rynku pracy sporządzano rzetelne sprawozdania. Jako nieprawidłowy Izba oceniła jednak dobór uczestników do udziału w programach specjalnych, który był niezgodny z § 3 ust. 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2009 r. w sprawie programów specjalnych⁴.

¹ Program specjalny pn. „Samodzielni – aktywni – otwarci”, realizowany w 2011 r.

² Program specjalny skierowany do osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia pn. „Czas na zmiany”, realizowany w 2012 r.

³ Np. Jeżeli zgodnie z założeniami programu bezrobotny powinien uzyskać zatrudnienie po zakończeniu programu przez jeden rok, to okres podwojony równa się dwa lata od zakończenia programu.

⁴ Dz. U. Nr 50, poz. 401 ze zm., uchylony z dniem 27 maja 2014 r., dalej „rozporządzenie z 2009 r.”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rzetelność i prawidłowość przygotowania programów specjalnych

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą⁵ stopa bezrobocia w powiecie brodnickim⁶ kształtowała się na poziomie średnio 15%⁷ i była niższa o 2,2 punkta procentowego od średniej w województwie kujawsko-pomorskim⁸. Liczba ogółem zarejestrowanych w PUP bezrobotnych zmalała z 4397 w 2011 r. do 4073 w 2014 r.⁹, tj. o 7,4%, w tym najbardziej, bo o 31,7%, w kategorii osób do 25 roku życia (do poziomu 873). Wzrosła natomiast w tym okresie o 12,5% (z 2016 do 2268) liczba długotrwale bezrobotnych¹⁰, w tym powyżej 50 roku życia aż o 68,9% (z 244 do 412), mimo że część osób z tej grupy wiekowej, stanowiących w 2014 r.¹¹ 22,5% ogółu bezrobotnych zarejestrowanych w PUP, korzystała z form aktywizacji oferowanych przez Urząd¹² (170 osób w 2013 r. i 148 w 2014 r.), a 49 osobom w 2013 r. i 40 w 2014 r. przyznano dodatek aktywizacyjny w związku z podjęciem pracy z własnej inicjatywy.

(dowód: akta kontroli str. 8-11)

Informacje dotyczące liczby i struktury bezrobotnych zarejestrowanych w PUP były wprowadzane do systemu informatycznego SYRIUSZ. Analiza losowo dobranych 10 akt osób bezrobotnych spośród badanej próby 60 osób uczestniczących w programach specjalnych realizowanych przez PUP wykazała rzetelność danych wprowadzonych do tego systemu informatycznego.

(dowód: akta kontroli str. 12-60)

1.2. W badanym okresie na zasadach określonych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (dalej: „MPiPS”) PUP realizował trzy programy specjalne dofinansowywane z rezerwy Funduszu Pracy (dalej: „FP”) otrzymanej z MPiPS¹³, tj.:

1/ Program specjalny pn. „Samodzielni – aktywni – otwarci” (dalej: „Program I”), realizowany w 2011 r., którego celem było zwiększenie zdolności do zatrudnienia 187 osób bezrobotnych zarejestrowanych w PUP, poprawa kompetencji i kwalifikacji tych osób, pobudzenie inicjatywy w podejmowaniu własnej działalności gospodarczej. Program ten miał także na celu zachęcić pracodawców do tworzenia nowych miejsc pracy dla ww. osób.

2/ Program specjalny skierowany do osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia pn. „Czas na zmiany” (dalej: „Program II”), realizowany w 2012 r., który miał na celu zwiększenie zdolności do zatrudnienia 47 osób bezrobotnych w tej grupie wiekowej poprzez rozszerzenie zakresu oddziaływania instrumentów rynku pracy oraz promocję zatrudnienia pracowników po 50-tym roku życia.

⁵ Od 1 stycznia 2011 r. do dnia zakończenia kontroli.

⁶ Stan na 31 grudnia.

⁷ W 2010 r. wynosiła 15,6%, w 2011 r. 14,8%, w 2012 r. 15,1%, w 2013 r. 15,7%, a w 2014 r. 13,6%.

⁸ W 2010 r. wynosiła 17,0%, w 2011 r. 17,0%, w 2012 r. 18,1%, w 2013 r. 18,2%, a w 2014 r. 15,7%. Źródło danych: <http://wup.torun.pl/urzed/statystyki/stopa-bezrobocia-w-wojewodztwie/>.

⁹ Stan na 31 grudnia.

¹⁰ Pozostających bez pracy w rejestrze PUP przez okres powyżej 12 miesięcy w okresie ostatnich 2 lat, z wyłączeniem okresów odbywania stażu i przygotowania zawodowego dorosłych (def. z art. 2 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – Dz. U. z 2015 r., poz. 149 ze zm.) – dalej: „ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy”.

¹¹ Stan na 31 grudnia 2014 r.

¹² Np. szkolenia, staże, roboty publiczne, prace społecznie użyteczne.

¹³ Zasady ubiegania się o dodatkowe środki Funduszu Pracy z rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej na finansowanie/dofinansowanie programów specjalnych w 2011 r. i w 2012 r.

3/ Program specjalny skierowany do osób bezrobotnych do 30 roku życia pn. „Wykorzystaj swoją szansę” (dalej: „Program III”), realizowany w 2012 r., którego celem było zwiększenie zdolności do zatrudnienia 46 osób bezrobotnych w tej grupie wiekowej, podniesienie poziomu aktywności zawodowej tych osób, zwiększenie szans na uzyskanie pierwszego doświadczenia zawodowego, a także pobudzenie inicjatywy w podejmowaniu własnej działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli str. 61-87, 478-526)

Łączny koszt szacunkowy przygotowania i obsługi ww. programów specjalnych wyniósł 179,6 tys. zł. Złożyły się na to koszty:

- wynagrodzenia pracowników zaangażowanych w przygotowanie i realizację programów – 120,6 tys. zł (I projekt – 5,36 etatów przez 6 miesięcy, II projekt – 1,14 etatów przez 7 miesięcy, III projekt – 0,75 etatu przez 7 miesięcy);
- obsługi kancelaryjnej – 11,3 tys. zł;
- obsługi procedur wyboru firmy szkoleniowej – 0,8 tys. zł;
- oceny predyspozycji zawodowych osób zakwalifikowanych do wsparcia – 3,9 tys. zł;
- obsługi poszczególnych modułów, w tym ich monitorowania i kontroli – 43,0 tys. zł.

Koszty przygotowania i wdrożenia stanowiły 7,1% wartości ogólnej programów specjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 88-90)

Nie wyodrębniono w PUP osobnego zespołu zajmującego się przygotowaniem i realizacją programów specjalnych. Zadania te, zgodnie z Regulaminem organizacyjnym PUP¹⁴, należały do komórki organizacyjnej – Centrum Aktywizacji Zawodowej. Działania w tym zakresie realizowali także inni pracownicy odpowiedzialni za poszczególne instrumenty i usługi rynku pracy. Przy planowaniu i realizacji Programu I (w 2011 r.) zaangażowanych było 30 pracowników (na 48 zatrudnionych), a Programu II i III (w 2012 r.) – 29 pracowników (na 52 zatrudnionych). Za przygotowanie i kompleksową realizację programów odpowiadał Dyrektor PUP, działający na podstawie upoważnienia Starosty Brodnickiego. Za nabór odpowiednich uczestników do programów odpowiadali pośrednicy pracy i doradcy zawodowi. Za realizację programu zgodnie z projektem, sporządzanie sprawozdań z jego realizacji oraz za monitorowanie stopnia osiągnięcia zakładanych wartości odpowiadał wyznaczony przez Dyrektora PUP koordynator (specjalista do spraw programów).

(dowód: akta kontroli str. 91-151)

Każdy program specjalny zawierał analizę ryzyk związanych z jego przygotowaniem i realizacją. Uznano, że najpoważniejszym zagrożeniem może być późne otrzymanie decyzji o przyznaniu środków finansowych na realizację programów¹⁵. Zagrożeniem mogła być też rezygnacja pracodawców, z którymi zawarto stosowne porozumienia, z zaplanowanych przez nich inwestycji tworzących nowe miejsca pracy. W takiej sytuacji rozwiązaniem było poszukiwanie nowych partnerów do realizacji programów. Innym zagrożeniem mogła być częsta absencja chorobowa u bezrobotnych skierowanych do pracy w ramach robót publicznych. Rozwiązaniem miało być przedłużenie okresu refundacji robót publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 61-87)

¹⁴ Zarządzenia Dyrektora PUP: Nr 17/2009 z 17 listopada 2009 r., Nr 7/2011 z 17 sierpnia 2011 r. i Nr 11/2014 z 25 lipca 2014 r. (ze zm.) w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego PUP.

¹⁵ Taka sytuacja zaistniała w przypadku Programu I, co spowodowało konieczność dokonania zmian w programie.

1.3. Decyzje o realizacji programów specjalnych były poprzedzone analizą lokalnego rynku pracy i identyfikacją jego głównych problemów. Źródłem informacji dla potrzeb analizy były dane własne PUP, sprawozdania o rynku pracy MPiPS-01 oraz analizy Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Toruniu (dalej: „WUP”), zawarte m.in. w miesięczniku WUP – Biuletyn Informacyjny „Rynek pracy województwa kujawsko-pomorskiego”. Prowadzono także badania sondażowe wśród pracodawców powiatu brodnickiego pod kątem rozpoznania potrzeb pracodawców co do wymagań stawianych kandydatom do pracy. Pozyskiwano też informacje o zwolnieniach grupowych.

Analizy lokalnego rynku pracy zostały sporządzone rzetelnie i zgodnie z § 2 rozporządzenia z 2009 r., tj. uwzględniały strukturę bezrobocia, oferty pracy i bezrobotnych według zawodów i specjalności, wyniki monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych oraz informacje o planowanych inwestycjach tworzących nowe miejsca pracy i o zwolnieniach grupowych.

(dowód: akta kontroli str. 152-175)

W przygotowaniu analiz lokalnego rynku pracy uczestniczyło pięciu pracowników PUP, którzy posiadali do tego wystarczającą wiedzę i doświadczenie (wieloletni staż pracy w komórce organizacyjnej zajmującej się takimi analizami, wyższe wykształcenie oraz ukończone liczne kursy i szkolenia związane z zadaniami realizowanymi na zajmowanym stanowisku).

(dowód: akta kontroli str. 176-179)

1.4. Na realizację programów specjalnych w poszczególnych latach poniesiono wydatki w wysokości:

- w 2011 r. – 1 785,7 tys. zł, w tym 1 523,4 tys. zł stanowiła rezerwa FP otrzymana z MPiPS, a 262,3 tys. zł – limit FP określony wg algorytmu. W tym okresie realizowany był Program I, gdzie na poszczególne instrumenty przeznaczono środki w wysokości: a/ staż – 483,3 tys. zł, b/ szkolenie – 10,4 tys. zł, c/ jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej – 181,7 tys. zł, d/ refundacja kosztów wyposażenia stanowisk pracy – 1 110,3 tys. zł. Łączna kwota wydatków poniesionych na specyficzne elementy wspierające zatrudnienie, związane z realizacją programu specjalnego, wynosiła 42,6 tys. zł, co stanowiło 2,4% wysokości środków Funduszu Pracy, przeznaczonych na jego realizację. Kwota programu specjalnego w przeliczeniu na jednego uczestnika wynosiła 8,9 tys. zł. W tym samym roku na inne formy aktywizacji realizowane przez PUP przeznaczono 4 096,1 tys. zł.

- w 2012 r. – 746,4 tys. zł, w tym 467,1 tys. zł stanowiła rezerwa FP otrzymana z MPiPS, a 279,3 tys. zł – limit FP określony wg algorytmu. W tym okresie realizowane były dwa programy specjalne:

1/ Program II, na który poniesiono wydatki w wysokości 297,7 tys. zł, w tym na poszczególne instrumenty: a/ staż – 28,7 tys. zł, b/ roboty publiczne – 269,0 tys. zł. Łączna kwota wydatków poniesionych na specyficzne elementy wspierające zatrudnienie, związane z realizacją programu specjalnego, wynosiła 5,7 tys. zł, co stanowiło 1,9% wysokości środków Funduszu Pracy, przeznaczonych na jego realizację. Kwota programu specjalnego w przeliczeniu na jednego uczestnika wynosiła 6,3 tys. zł;

2/ Program III, na który wydatkowano 448,7 tys. zł, w tym na poszczególne instrumenty: a/ staż – 159,8 tys. zł, b/ szkolenie – 8,1 tys. zł, c/ jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej – 185,8 tys. zł, d/ refundacja kosztów wyposażenia stanowisk pracy – 95,0 tys. zł. Łączna kwota wydatków poniesionych

na specyficzne elementy wspierające zatrudnienie, związane z realizacją programu specjalnego, wynosiła 27,8 tys. zł, co stanowiło 6,2% wysokości środków Funduszu Pracy, przeznaczonych na jego realizację. Kwota programu specjalnego w przeliczeniu na jednego uczestnika wynosiła 9,2 tys. zł.

W 2012 r. roku na inne formy aktywizacji realizowane przez PUP przeznaczono 4 051,3 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 180-204)

Starosta Brodnicki (dalej: „Starosta”), po otrzymaniu od MPiPS informacji o ustalonej dla powiatu wysokości środków FP, jakie mogą być wydatkowane w danym roku budżetowym na finansowanie zadań realizowanych przez samorząd powiatu, określił limit wydatków możliwych do poniesienia na realizację programów specjalnych (10%) oraz podjął decyzje o realizacji programów specjalnych.

Łączna kwota wydatków na realizację programów specjalnych w latach budżetowych 2011 i 2012 nie przekroczyła 10% wysokości środków FP ustalonych według algorytmu¹⁶ przeznaczonych na finansowanie zadań w powiecie.

(dowód: akta kontroli str. 205-211)

1.5. Decyzje w sprawie wyboru form aktywizacji zawodowej bezrobotnych były poprzedzone zasięgnięciem opinii Powiatowej Rady Zatrudnienia w Brodnicy¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 212-214)

Wskaźnikiem efektywności zatrudnieniowej projektów, wyznaczonym przez MPiPS na poziomie co najmniej 70%, była stopa ponownego zatrudnienia, tj. procent uczestników objętych programem specjalnym, którzy po zakończeniu udziału w programie podejmą zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub działalność gospodarczą, do ogólnej liczby uczestników. Wskaźnik ten założono w projektach trzech programów na poziomie wskazanym przez MPiPS.

PUP jako realizator programów zaproponował ponadto inne mierniki oceny efektywności programów, mierzone liczbą osób, takie jak: (a) zdobycie nowych umiejętności praktycznych do wykonywania zawodu przez uczestników programu poprzez odbycie stażu; (b) podniesienie kwalifikacji zawodowych uczestników programu poprzez udział w szkoleniu; (c) inspirowanie i wspieranie przedsiębiorczości na terenie powiatu; (d) wzrost samooceny uczestników programu; (e) zmniejszenie negatywnych skutków bezrobocia poprzez zorganizowanie robót publicznych w gminach powiatu brodnickiego; (f) liczba kobiet biorących udział w programie.

Oceny stopnia realizacji ww. mierników dokonywano w oparciu o gromadzone w PUP informacje dotyczące m.in.: ilości wydanych zaświadczeń o odbyciu stażu oraz szkoleń; liczby osób, z którymi zawarto umowy w sprawie przyznania jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej i liczby osób skierowanych w ramach refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy; liczby osób skierowanych do pracy w ramach robót publicznych (na podstawie rejestru zawartych umów w sprawie organizacji i finansowania robót publicznych dla skierowanych osób bezrobotnych). Źródłem informacji pomocnym do oceny były też Indywidualne Plany Działania (dalej: „IPD”), którymi mieli zostać objęci wszyscy uczestnicy programów.

(dowód: akta kontroli str. 61-87)

¹⁶ Zgodnie z art. 66a ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w brzmieniu obowiązującym do 26 maja 2014 r.

¹⁷ Uchwały nr: 2/2011 z 27 kwietnia 2011 r., 2/2012 z 9 marca 2012 r. oraz 3/2012 z 9 marca 2012 r. w sprawie zaopiniowania celowości realizacji programów specjalnych.

1.6. Uczestnikami programów specjalnych byli bezrobotni zamieszkałi na terenie całego powiatu brodnickiego. Wsparciem były objęte osoby bezrobotne: bez ograniczeń wiekowych – w Programie I, powyżej 50 roku życia – w przypadku Programu II oraz do 30 roku życia w Programie III; długotrwale bezrobotne; nieposiadające wykształcenia średniego; bez doświadczenia zawodowego; bez kwalifikacji; zamieszkałe na terenach wiejskich. W pierwszej kolejności programami winny zostać objęte te osoby bezrobotne spośród ww., które korzystały wcześniej z usług bądź instrumentów rynku pracy, ale okazały się one niewystarczające i nie przyniosły oczekiwanego efektu, tj. podjęcia przez te osoby zatrudnienia. W celu wyłonienia uczestników programu przez pośredników pracy i doradców zawodowych została przeprowadzona rekrutacja spośród osób pozostających w ewidencji PUP, wykazujących chęć do udziału w programie. Wszyscy uczestnicy programu zostali objęci IPD.

(dowód: akta kontroli str. 61-87, 180-204)

Kierownik Działu Instrumentów Rynku Pracy Urzędu wyjaśniła m.in., że w grupie, dla której opracowano programy specjalne, znalazły się osoby, których sytuacja zawodowa i osobista została poddana wnikliwej analizie, głównie w trakcie opracowywania lub modyfikacji IPD oraz analizie danych zamieszczonych w systemie informatycznym SYRIUSZ. Wskazała, że w ramach programów specjalnych poszczególnym bezrobotnym zaproponowano usługi i instrumenty rynku pracy najlepiej rozwiązujące ich problemy. Z analizy lokalnego rynku pracy wynikało, że problemem osób bezrobotnych z powiatu brodnickiego było przede wszystkim: niskie wykształcenie, brak doświadczenia zawodowego, długi okres pozostawania bez zatrudnienia niosący za sobą spadek motywacji do poszukiwania pracy, kwalifikacje niedostosowane do zmieniających się potrzeb rynku pracy, brak wiedzy związanej z zakładaniem działalności gospodarczej i brak środków na uruchomienie własnej firmy. Trudna sytuacja osób młodych na rynku pracy spowodowana była głównie brakiem doświadczenia zawodowego.

(dowód: akta kontroli str. 215-218, 632-646)

*Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności*

NIK zwraca uwagę na sposób określenia mierników efektywności realizacji programów specjalnych. Mierniki określone przez MPiPS i stosowane przez PUP nie dawały realnej odpowiedzi na pytanie o skuteczność i efektywność programu. Umożliwiały jedynie krótkoterminową ocenę na temat zatrudnienia – co najwyżej trzymiesięczną – o którą PUP zadbał m.in. poprzez zawieranie umów z pracodawcami, zobowiązującymi ich do zatrudnienia uczestników robót publicznych na okres jednego miesiąca po zakończeniu tych robót. Miało to miejsce w stosunku do 15,6% wszystkich osób (30 ze 192), które po zakończeniu realizowanych przez PUP programów znalazły zatrudnienie. W ocenie NIK również trzy z pięciu mierników zaproponowanych przez PUP¹⁸ nie dawały podstaw do oceny efektywności programów specjalnych. Mimo prawidłowych założeń co do zdefiniowania mierników (np. zdobycie nowych umiejętności, podniesienie kwalifikacji) i wyznaczonego celu (efektu), już na etapie projektowania błędnie określono sposób ich pomiaru. W rezultacie osiągnięte poziomy mierników odnoszą się do produktu (liczba osób), a nie rezultatu (zwiększenie zdolności do zatrudnienia).

W ocenie Haliny Fanslau - Zastępcy Dyrektora PUP osiągnięte poziomy mierników stanowią wskaźniki rezultatu, bowiem dotyczą one korzyści, jakie odnieśli uczestnicy

¹⁸ Zdobycie nowych umiejętności praktycznych do wykonywania zawodu przez uczestników programu poprzez odbycie stażu, inspirowanie i wspieranie przedsiębiorczości na terenie powiatu, zmniejszenie negatywnych skutków bezrobocia poprzez zorganizowanie robót publicznych w gminach powiatu brodnickiego, liczba kobiet biorących udział w programie.

programów. Podstawowym celem realizowanych programów specjalnych było zwiększenie zdolności do zatrudnienia. Uczestnicy programów specjalnych zdobyli m.in. nowe umiejętności praktyczne, podnieśli swoje kwalifikacje, co znalazło potwierdzenie w otrzymanych przez uczestników zaświadczeniach o odbytych stażach. Zmiana, która nastąpiła w wyniku podjętych przez PUP działań, np. skierowanie osoby bezrobotnej do odbycia stażu i uzyskanie po jego zakończeniu stosownego zaświadczenia, zwiększyło szansę osoby bezrobotnej na podjęcie zatrudnienia, a tym samym przyczyniło się do osiągnięcia celu głównego programów.

(dowód: akta kontroli str. 651-654)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK zwraca uwagę, że efektem działania nie może być samo działanie, ale zmiana, która w wyniku niego nastąpiła. Odbycie stażu nie oznacza w każdym przypadku zdobycia nowych umiejętności praktycznych do wykonywania zawodu. Organizacja robót publicznych dla określonej liczby osób objętych programami w znikomym sposób przyczyni się do zmniejszenia skutków bezrobocia, a jeżeli już, to w krótkim czasie. Natomiast liczba kobiet biorących udział w programie jest typowym wskaźnikiem produktu. Należy podkreślić, że PUP jako jednostka sektora finansów publicznych zobowiązany jest do racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi i uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów i w związku z tym nie może zaniechać dokonywania realnej oceny podejmowanych przez siebie działań.

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że programy specjalne przygotowane zostały prawidłowo. Wyjątek stanowiły niewłaściwie wyznaczone przez Urząd dodatkowe mierniki ich efektywności. Opracowanie programów zostało poprzedzone rzetelną analizą, odnoszącą się do charakterystyki lokalnego rynku pracy i pozwalającą na zidentyfikowanie jego głównych problemów, a programy specjalne sporządzono adekwatnie do tej analizy.

2. Rzetelność, prawidłowość i skuteczność realizacji programów specjalnych

*Opis stanu
faktycznego*

2.1. PUP realizował programy specjalne adresowane wyłącznie do osób bezrobotnych. Ich adresatami nie były osoby poszukujące pracy lub zagrożone utratą pracy. Przyczyną tego była – jak wynikało z wyjaśnień kierownika Działu Instrumentów Rynku Pracy Urzędu – mała liczba zgłoszonych przez pracodawców zwolnień w stosunku do całkowitej liczby osób bezrobotnych w powiecie.

(dowód: akta kontroli str. 217-218)

Program I realizowano w 2011 r., a Programy II i III w 2012 r. Wszystkie programy obejmowały jeden rok budżetowy. Realizacja poszczególnych programów rozpoczęła się po otrzymaniu decyzji o przyznaniu środków i zakończyła się z upływem roku budżetowego.

Program I był trzykrotnie zmieniany, a proponowane przez Starostę zmiany zostały pozytywnie zaopiniowane przez Powiatową Radę Zatrudnienia. Zmiany dotyczyły głównie zwiększenia liczby uczestników programu celem zagospodarowania nadwyżki przyznanych środków oraz wprowadzenia zmiany wydatkowania środków

pomiędzy zadaniami i terminu ich wydatkowania. Nadwyżka finansowa w łącznej kwocie 165 tys. zł wynikała głównie z mniejszego niż przewidywano zainteresowania bezrobotnych podjęciem działalności gospodarczej. Zaplanowane, a niewykorzystane środki na dotacje i wsparcie pomostowe dla osób podejmujących działalność gospodarczą oraz szkolenie w tym zakresie przesunięto na refundację kosztów wyposażenia stanowisk pracy oraz kosztów odzieży ochronnej lub roboczej. Zmiany umożliwiły sfinansowanie dodatkowych 16 stanowisk pracy w ramach refundacji pracodawcy.

(dowód: akta kontroli str. 219-242)

2.2. Badanie rzetelności, prawidłowości i skuteczności realizacji programów specjalnych przeprowadzono m.in. na podstawie dokumentacji dotyczącej losowo wybranych¹⁹ 60 spośród 288 uczestników tych programów (20,8%).

(dowód: akta kontroli str. 243-250)

Na podstawie badanej próby ustalono, że wszystkie środki²⁰ przewidziane na realizację programów wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem, oszczędnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami, w tym z zachowaniem procedur zamówień publicznych (dot. szkoleń). Niewykorzystane środki pochodzące z rezerwy FP będącej w dyspozycji MPiPS w kwocie 47,3 tys. zł pozostały na rachunku podstawowym FP w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 251, 263-267)

Informacje o możliwości korzystania ze środków finansowych służących aktywizacji bezrobotnych oraz o kryteriach zastosowanych przy wyborze uczestników upubliczniano poprzez: zamieszczanie informacji na stronach internetowych PUP i Starostwa Powiatowego, zamieszczanie informacji w siedzibie PUP, ogłoszenia płatne w tygodniku lokalnym „Czas Brodnicy”, artykuły w prasie (w Gazecie Pomorskiej i tygodniku Nowości Brodnica), wizyty pośredników pracy u pracodawców, przekazywanie ulotek nt. poszczególnych form wsparcia.

(dowód: akta kontroli str. 254-262)

2.3. W realizowanych programach zastosowano elementy specyficzne, takie jak:

- premia motywacyjna wypłacona na wniosek uczestników, którzy w trakcie stażu lub w ciągu miesiąca od jego zakończenia podjęli zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub rozpoczęli własną działalność gospodarczą (staż)²¹;
- Warsztaty Aktywizacji Zawodowej (dalej: „WAZ”)²² oraz zwrot kosztów dojazdu na WAZ (staż, roboty publiczne)²³;
- wsparcie pomostowe²⁴ (przy udzielaniu jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej);
- zwrot kosztów zakupu odzieży ochronnej, roboczej lub środków ochrony indywidualnej dla nowozatrudnionych pracowników (przy refundacji kosztów wyposażenia stanowisk pracy)²⁵.

¹⁹ Proporcjonalnie, z uwzględnieniem wszystkich programów oraz wszystkich instrumentów i usług rynku pracy.

²⁰ Łączna kwota wsparcia dla uczestników badanej próby wyniosła 523,8 tys. zł.

²¹ We wszystkich trzech programach: a/ w Programie I planowano 71, skorzystało 47 osób; b/ w Programie II planowano 4, skorzystały 2 osoby; c/ w Programie III planowano 17, skorzystały 23 osoby.

²² Ibidem: a/ w Programie I planowano 127, skorzystało 129 osób; b/ w Programie II planowano 47, skorzystało 47 osób; c/ w Programie III planowano 31, skorzystały 33 osoby.

²³ W Programie II i III: a/ w Programie II planowano 40, skorzystały 3 osoby; b/ w Programie II planowano 26, skorzystało 9 osób.

²⁴ W ramach Programów I i III osoby bezrobotne, oprócz jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej otrzymały element specyficzny w postaci wsparcia pomostowego (370 zł miesięcznie przez okres do 3 miesięcy w przypadku Programu I i jednorazowo w wysokości 1000 zł w ramach Programu III) – przeznaczony np. na opłacenie pierwszych składek ZUS lub obsługę biura rachunkowego: a/ w Programie I planowano 15, skorzystało 10 osób; b/ w Programie III planowano 10, skorzystało 10 osób.

Ww. elementy specyficzne były zindywidualizowane i dostosowane do potrzeb oraz sprzyjały aktywizacji zawodowej danego uczestnika.

(dowód: akta kontroli str. 61-87, 268)

2.4. Spośród 25 badanych umów dotyczących przeprowadzenia staży, w trzech przypadkach organizator nie składał deklaracji o przedłużeniu zatrudnienia. W jednym przypadku organizator stażu deklarował dalsze zatrudnienie stażysty na czas nieoznaczony i z deklaracji tej się wywiązał. W pozostałych umowach deklarowany okres dalszego zatrudnienia wynosił od jednego do 12 miesięcy. W sześciu przypadkach organizatorzy stażu nie wywiązali się z przyjętej deklaracji²⁶, a konsekwencją tego było negatywne rozpatrzenie przez Urząd w roku następnym ich wniosków o zorganizowanie stażu.

Zgodnie z ustalonymi przez Starostę zasadami i kryteriami organizowania stażu przez PUP, w 2011 r. preferowani mieli być pracodawcy, którzy wywiązali się z deklaracji zatrudnienia w roku poprzednim, natomiast przy rozpatrywaniu wniosków w 2012 r. PUP uwzględniał dotychczasową współpracę z pracodawcą, w tym wywiązywanie się z deklaracji zatrudnienia zawartych w umowach o zorganizowanie stażu w 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 269-280)

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora PUP, Urząd zdecydował o zawarciu umów w trzech przypadkach badanej próby, pomimo braku deklaracji o dalszym zatrudnieniu, gdyż miał na względzie dobro osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia, dla których odbycie stażu stanowiło jedyną możliwość powrotu na rynek pracy. Obowiązujące przepisy nie przewidują stosowania jakichkolwiek sankcji w przypadku niewywiązania się pracodawcy z zobowiązania umownego o zatrudnieniu stażysty po zakończeniu stażu. Organizator stażu nie uzyskuje w czasie odbywania stażu przez bezrobotnego szczególnych korzyści, a jedynie może liczyć, że stażysta trwale uzyska umiejętności, które będą obu stronom przydatne w przypadku zawarcia umowy o pracę. Dotychczasowa praktyka wskazuje, że mimo braku sankcji umowy są realizowane prawidłowo, a wprowadzenie ewentualnych sankcji najprawdopodobniej zmniejszyłoby w dużym stopniu zainteresowanie pracodawców tą formą przeciwdziałania bezrobociu.

(dowód: akta kontroli str. 651-652)

Analiza dokumentacji związanej z organizowaniem stażu w ramach Programu I wykazała, że zadania realizowane w jego trakcie²⁷ wpłynęły na zwiększenie umiejętności i przygotowania zawodowego stażysty. Stażyści wykonywali zadania przewidziane w umowach, co zostało potwierdzone w sprawozdaniach z przebiegu stażu i opiniach pracodawców²⁸.

(dowód: akta kontroli str. 281-319)

Realizując Programy I i III przeprowadzono dwa szkolenia dla osób bezrobotnych i poszukujących pracy²⁹. Prowadziła je instytucja szkoleniowa wyłoniona w trybie przetargu nieograniczonego. Zakres tematyczny obu szkoleń obejmował aspekty prawne i ekonomiczne rozpoczynania i prowadzenia działalności gospodarczej. W szkoleniach uczestniczyło łącznie 21 bezrobotnych – wszyscy je ukończyli, a 20

²⁵ W Programie I i III: a/ w Programie I planowano dla 45, skorzystało 61; b/ w Programie III planowano dla 5, skorzystało 5.

²⁶ Przyczynami niewywiązania się z deklaracji było: brak środków finansowych (jeden przypadek), trwałe zwolnienie lekarskie (jeden przypadek), niespełnienie przez stażystę oczekiwań pracodawcy (jeden przypadek), zbyt krótki okres stażu, który nie pozwolił zrealizować wszystkich zamierzonych celów (jeden przypadek) oraz odmowa osoby odbywającej staż (dwa przypadki).

²⁷ M.in. obsługa urzędzeń biurowych, prowadzenie dziennika korespondencyjnego, archiwizowanie dokumentacji, obsługa centrali telefonicznej, poznanie technik sprzedaży towarów, obsługa klientów.

²⁸ W jednym przypadku stażysta po zakończeniu stażu został zatrudniony przez organizatora stażu na czas określony od 1 grudnia 2011 r. do 30 listopada 2013 r.

²⁹ W 2011 r. szkolenie o nazwie „Promocja przedsiębiorczości”, a w 2012 r. „ABC przedsiębiorczości”.

osób (95%) w okresie 3 miesięcy po ukończonym szkoleniu rozpoczęło własną działalność gospodarczą. Pracownicy PUP sporządzali pisemne analizy skuteczności i efektywności szkoleń. W analizie uwzględniano: (a) liczbę i odsetek osób, które ukończyły szkolenie z wynikiem pozytywnym, w stosunku do rozpoczynających szkolenie, (b) liczbę i odsetek osób przeszkolonych w poszczególnych kategoriach, (c) liczbę i odsetek zatrudnionych w trakcie szkolenia oraz w okresie 3 miesięcy po jego ukończeniu, (d) koszt ponownego zatrudnienia osób przeszkolonych liczony jako stosunek poniesionych kosztów szkolenia do liczby osób zatrudnionych w okresie 3 miesięcy po ukończeniu szkolenia oraz (e) przeciętny koszt szkolenia i przeciętny koszt osobogodziny szkolenia.

(dowód: akta kontroli str. 320-378)

2.5. Przyznawanie środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz udzielanie refundacji ze środków FP kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy odbywało się zgodnie z ustalonymi przez Dyrektora PUP na dany rok *Zasadami*³⁰.

Przy rozpatrywaniu wniosków o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej brano pod uwagę m.in.: (a) rodzaj podejmowanej działalności gospodarczej, posiadane kwalifikacje i doświadczenie zawodowe wnioskodawcy, (b) ekonomiczną opłacalność przedsięwzięcia ocenianą na podstawie sporządzonego wniosku, (c) udział środków własnych wnioskodawcy w planowanym przedsięwzięciu; (d) rodzaj i wiarygodność proponowanego zabezpieczenia, (e) pozytywny wynik wizytacji planowanego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej. Program specjalny zakładał, że przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej musiało być poprzedzone ukończeniem odpowiedniego szkolenia.

Wnioski o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz o udzielenie refundacji ze środków FP kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanej osoby bezrobotnej rozpatrywała powołana przez Dyrektora PUP komisja³¹, w skład której wchodziły osoby ze stosownym przygotowaniem teoretycznym i wiedzą praktyczną w tym zakresie, tj. m.in.: Zastępca Dyrektora PUP, kierownik Działu Instrumentów Rynku Pracy, starszy inspektor - specjalista ds. programów oraz pośrednik pracy lub/i doradca zawodowy. Wnioski składane były na przygotowanym przez PUP specjalnym druku, który po prawidłowym wypełnieniu wraz z załącznikami zawierał informacje wystarczające do zaopiniowania go przez komisję. Ostateczną decyzję w tej sprawie podejmował Dyrektor PUP.

(dowód: akta kontroli str. 379-416)

Z osobą, której przyznano środki na podjęcie działalności gospodarczej, zawierano umowę, w której zobowiązywano beneficjenta m.in. do podjęcia w określonym czasie działalności gospodarczej i prowadzenia jej przez okres co najmniej 12 miesięcy. Wszyscy beneficjenci z badanej próby (9) wywiązali się z tego zobowiązania, a według informacji posiadanych przez Urząd w trakcie kontroli, sześciu z ww. nadal prowadziło działalność gospodarczą, dwóch nie figurowało w ewidencji PUP, a jedna osoba zarejestrowała się jako bezrobotna w dniu 24 kwietnia 2015 r. Kwoty przyznanych środków, wynoszące do 18,0 tys. zł, nie przekraczały 6-krotnej wysokości przeciętnego wynagrodzenia³².

(dowód: akta kontroli str. 417-422)

³⁰ *Zasady przyznawania osobie bezrobotnej środków finansowych na podjęcie działalności gospodarczej w 2011 r. (oraz w 2012 r.) przez Powiatowy Urząd Pracy w Brodnicy; Zasady udzielania refundacji ze środków Funduszu Pracy kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanej osoby bezrobotnej w 2011 r.; Zasady refundacji (...) dla skierowanego bezrobotnego: podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą, niepublicznemu przedszkolu, niepublicznej szkole, producentowi rolnemu – obowiązujące w 2012 r.*

³¹ Zarządzenia Dyrektora PUP Nr 4/2011 z dnia 4 lipca 2011 r. oraz Nr 6/12 z dnia 30 maja 2012 r.

³² Limit wyznaczony w art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Badaniem objęto 16 przypadków zatrudnienia osób bezrobotnych skierowanych na wnioski pracodawców w ramach refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy. We wszystkich przypadkach poniesione wydatki mieściły się w przyjętych prawem limitach³³ (po 18,8 tys. zł na jednego zatrudnionego) oraz były racjonalnie i efektywnie wykorzystane, a refundowane wyposażenie odpowiadało stanowiskom pracy, na których zatrudniano bezrobotnych.

(dowód: akta kontroli str. 243-250, 423-424)

W jednym przypadku³⁴ pracodawca nie wywiązał się z umownego zobowiązania utrzymania zatrudnienia na nowym stanowisku pracy przez okres nie krótszy niż 24 miesiące (zatrudnienie trwało 21 miesięcy). Urząd pismem z 2 lutego 2015 r. wezwał pracodawcę do zwrotu wypłaconej refundacji w wysokości proporcjonalnej do okresu niezatrudnienia na utworzonym stanowisku pracy przez okres 24 miesięcy, wraz z należnymi odsetkami w łącznej wysokości 1 395,20 zł. Pracodawca dokonał spłaty zadłużenia w dniu 16 lutego 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 425-452, 632-646)

2.6. Efektywność realizowanych programów specjalnych.

2.6.1. Efektywność zatrudnieniowa realizowanych programów specjalnych³⁵ wynosiła:

- dla Programu I – 62,6%, w tym dla poszczególnych form aktywizacji: staż – 41,1%, szkolenie „Promocja przedsiębiorczości” – 100%, jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej – 100%, refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy – 100%;
- dla Programu II – 69,6%, w tym dla poszczególnych form aktywizacji: staż – 33,3%, roboty publiczne – 75%;
- dla Programu III – 79,2%, w tym dla poszczególnych form aktywizacji: staż – 71,9%, szkolenie „ABC przedsiębiorczości” – 90,9%, jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej – 100%, refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy – 100%.

(dowód: akta kontroli str. 180-204, 453-455)

Efektywność zatrudnieniowa obliczona na dzień podwojonego okresu od zakończenia programów specjalnych wynosiła dla badanej próby 60 uczestników wszystkich programów specjalnych 53,3%, w tym dla Programu I – 60,0%, Programu III – 76,9%, natomiast dla Programu II – zaledwie 8,3%, a w podziale na formy zastosowanych instrumentów rynku pracy wynosiła: dla stażu – 68,0%; dla działalności gospodarczej – 100,0%; przy doposażeniu miejsca pracy – 56,3%, a w robotach publicznych 10,0%. Trwałość zatrudnienia badanej próby uczestników wszystkich programów specjalnych, mierzona liczbą osób, które w czasie kontroli NIK³⁶ nie były zarejestrowane w PUP jako bezrobotne, wynosiła 75%, a wg danych ZUS - 73,3%, w tym dla poszczególnych programów specjalnych: Programu I – 77,1%, Programu II – 50,0%, Programu III – 84,6%, a w podziale na formy zastosowanych instrumentów rynku pracy wynosiła: dla stażu – 76,0%; dla działalności gospodarczej – 88,9%; przy doposażeniu miejsca pracy – 75,0%, a w robotach publicznych 50,0%.

(dowód: akta kontroli str. 456-471)

³³ Zgodnie z art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wysokość refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia jednego stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego nie może przekroczyć 6-krotnej wysokości przeciętnego wynagrodzenia.

³⁴ Dotyczy umowy nr 28/KWD/12.

³⁵ Określona po upływie trzech miesięcy od zakończenia programów.

³⁶ Stan na dzień 25 maja 2015 r. – informacje wygenerowane z systemu informatycznego SYRIUSZ oraz na dzień 28 maja 2015 r. - ustalone na podstawie informacji uzyskanych w Inspektoracie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Brodnicy wg kodu ubezpieczenia.

W ocenie NIK na wzrost efektywności Programu I i III, liczonej na dzień bieżący (trwałości zatrudnienia) w stosunku do okresu podwojonego, poza programami specjalnymi, mogły mieć wpływ również inne czynniki niezależne od PUP. Natomiast niska, bo 8,3% efektywność zatrudnieniowa Programu II, liczona na dzień podwojonego okresu oraz 50% trwałość zatrudnienia liczona na dzień bieżący, oznacza że program ten był nieskuteczny, bowiem nie zrealizowano zakładanego celu mierzonego po zakończeniu programu ani nawet na dzień bieżący.

2.6.2. Efektywność kosztowa³⁷ podana przez PUP w sprawozdaniach z realizacji programów specjalnych wynosiła:

- dla Programu I – 14 637 zł, w tym dla poszczególnych form aktywizacji: staż – 9 476 zł, szkolenie „Promocja przedsiębiorczości” – 1 044 zł, jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej – 18 167 zł, refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy – 18 202 zł;
- dla Programu II – 9 302 zł, w tym dla poszczególnych form aktywizacji: staż – 14 333 zł, roboty publiczne – 8 967 zł;
- dla Programu III – 11 808 zł, w tym dla poszczególnych form aktywizacji: staż – 6 950 zł, szkolenie „ABC przedsiębiorczości” – 808 zł, jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej – 18 579 zł, refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy – 19 000 zł.

(dowód: akta kontroli str. 180-204, 472-474)

Odnosząc się do kwestii efektywności programów specjalnych, Dyrektor Adam Lewicki w swych wyjaśnieniach podał m.in., że w jego ocenie program specjalny jest efektywnym instrumentem, bowiem realnie przeciwdziała wykluczeniu i alienacji całych grup ludzi pozostających bez pracy – choć w niektórych przypadkach tylko czasowo. Zaletą programu specjalnego jest stosowanie niestandardowych rozwiązań i finansowanie działań na rzecz aktywizacji zawodowej, których katalog nie jest wymieniony w ustawie o promocji zatrudnienia, a także możliwość objęcia wsparciem w jednym programie wszystkich kategorii osób bezrobotnych z katalogu ujętym w art. 49 tej ustawy, co miało miejsce w 2011 r. Wadą natomiast programu specjalnego jest długi okres oczekiwania (2-3 miesiące) na decyzję MPiPS o sposobie rozpatrzenia złożonych wniosków, finansowanie zadań ze środków programu w ciągu jednego roku kalendarzowego oraz wyznaczenie wysokiego pułapu (70%) wskaźnika efektywności zatrudnieniowej.

Za uczestnictwem PUP w programach specjalnych – wg dalszych wyjaśnień Dyrektora – przemawiały jednak inne względy. Na potrzebę zainicjowania działań w formie programów specjalnych w latach 2011-2012 wpływ miało głównie radykalne zmniejszenie kwot FP przeznaczonych na aktywizację bezrobotnych (z 9 515,9 tys. zł w 2010 r. do 5 991,3 tys. zł w 2011 r. i 4 832,5 tys. zł w 2012 r.). Programy specjalne traktowane były jako źródło uzupełnienia środków FP pozostających w dyspozycji PUP. Od 2013 r. sytuacja uległa poprawie, w związku z czym nie zachodziła konieczność aplikowania po środki programów specjalnych. Ponadto środki finansowe uzyskane z programów specjalnych są traktowane przez PUP jako najtrudniejsze do racjonalnego wykorzystania, a realizacja tych programów jest najbardziej stresogenna.

(dowód: akta kontroli str. 475-477)

³⁷ Mierzona liczbą wydatków poniesionych na jednego uczestnika programu, który po zakończeniu udziału w danej formie znalazł pracę (zatrudnienie) w okresie do 3 miesięcy po zakończeniu programu.

*Ustalone
nieprawidłowości*

Jako nieprawidłowy NIK ocenia dobór osób do programów specjalnych. W stosunku do 40% osób nie zastosowano wcześniej żadnego instrumentu rynku pracy, w tym 15 osób zostało zarejestrowanych w latach, w których realizowano programy, a w stosunku do 12 zastosowano wyłącznie porady zawodowe lub doradcze. Oznacza to, że osoby te skierowano do programów specjalnych bez wyczerpania pozostałych mniej kosztownych narzędzi. Takie działanie było niezgodne z § 3 ust. 3 rozporządzenia z 2009 r.

Zgodnie z opinią MPiPS³⁸, „programy specjalne przewidują rozwiązania umożliwiające aktywizację uczestników, potrzebujących specyficznej pomocy w doprowadzeniu do podjęcia pracy, przy czym powinny uwzględniać specyfikę lokalnego rynku i potrzeby wyselekcjonowanych uczestników oraz zawierać szerokie spektrum form aktywizacyjnych do nich kierowanych, a nie tylko proponować te formy, które dla urzędów są najbardziej efektywne”. Badanie próby 60 osób wykazało, że kwalifikacja osób w PUP nie do końca przebiegała zgodnie z ww. zaleceniami.

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora PUP oraz oświadczeń złożonych przez czterech doradców zawodowych wynikało, że objęcie wsparciem w ramach programów specjalnych osób bezrobotnych, które nie korzystały wcześniej z instrumentów rynku pracy, spowodowane było występowaniem kilku czynników jednocześnie, które utrudniały tym osobom wejście lub powrót na rynek pracy. PUP podejmował wcześniej próby aktywizacji tych osób, np. poprzez wydanie skierowań do odbycia stażu, jednakże bez efektu, ponieważ pracodawcy nie byli zainteresowani ich przyjęciem. Głównymi powodami, dla których osoby te wymagały specyficznej pomocy, były m.in.: brak doświadczenia zawodowego, niski poziom wykształcenia, okres pozostawania bez pracy (długotrwałe bezrobocie), wiek, niski poziom motywacji do poszukiwania zatrudnienia. Przy tworzeniu grupy projektowej uwzględniono szczególną sytuację osób bezrobotnych na rynku pracy. Podczas spotkania kandydata na uczestnika programu z doradcą zawodowym opracowywano lub aktualizowano IPD, jednocześnie dokonując analizy jego sytuacji zawodowej z uwzględnieniem kwalifikacji, doświadczenia, umiejętności, oczekiwań oraz barier zewnętrznych i wewnętrznych utrudniających podjęcie zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 252-253, 632-635)

*Uwagi dotyczące
kontrolowanej
działalności*

NIK zwraca uwagę na nieosiągnięcie zakładanej efektywności zatrudnieniowej (70%) w formie aktywizacji „staż”. Główną tego przyczyną było niewywiązanie się pracodawcy z deklaracji dalszego zatrudnienia bezrobotnego po odbyciu przez niego stażu, spowodowane: brakiem środków finansowych na zatrudnienie stażysty, niespełnieniem przez stażystę oczekiwań pracodawcy, bądź odmową podjęcia pracy po zakończonym stażu przez stażystę. W ocenie NIK może to świadczyć o niewłaściwym doborze przez PUP kandydatów na staż lub niewłaściwym rozpoznaniu potrzeb organizatora stażu.

(dowód: akta kontroli str. 180-204, 453-455)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że realizacja przez PUP programów specjalnych przebiegała prawidłowo. Odnotowano jednak przypadki nieprawidłowego doboru ich uczestników, gdyż wobec części z nich nie zastosowano wcześniej żadnego instrumentu rynku pracy. Pomimo że udzielona pomoc pozwoliła większości uczestnikom programów podnieść swoją samoocenę oraz zwiększyć zdolność do zatrudnienia, to jednak mało skutecznym okazał się program adresowany do osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia.

³⁸ Informacja dotycząca realizacji programów specjalnych dofinansowanych ze środków rezerwy Funduszu Pracy w latach 2011-2012, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej Departament Rynku Pracy, dostęp: 8 marca 2015 r., str. 2.

3. Monitorowanie i kontrola realizowanych programów specjalnych

Opis stanu faktycznego

Odpowiedzialnym za realizację programów, w tym za ich monitorowanie, był Dyrektor Urzędu, który powierzył wyznaczonym koordynatorom programów obowiązek monitorowania stopnia osiągnięcia zakładanych wartości. W projektach realizowanych programów specjalnych zapisano, że wyznaczony przez Dyrektora pracownik PUP (zwany w Projekcie I koordynatorem, a w Projektach II i III specjalistą ds. programów) będzie wykonywał zadania związane z koordynacją programu, w tym będzie odpowiedzialny za realizację programu zgodnie z projektem, sporządzanie sprawozdań z realizacji programu. Na bieżąco badać będzie stopień osiągnięcia zakładanych w programie wartości, w tym sporządzać zestawienia na podstawie danych zebranych od pracowników merytorycznych odpowiedzialnych za realizację form w programie, dzięki którym możliwe będzie sprawne i efektywne zarządzanie programem. Powyższe zadania zostały w 2011 r. wpisane do zakresu obowiązków wyznaczonych dwóch pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 527-539)

W ramach badania stopnia osiągniętych wartości w realizacji Programu I pracownicy PUP wykonali: 13 sprawozdań finansowych z wykorzystania środków przeznaczonych na realizację programu specjalnego; osiem zestawień dot. osób objętych wsparciem w ramach programu oraz harmonogram jego realizacji; dwa zestawienia dotyczące weryfikacji wniosku o dofinansowanie programu oraz końcowe sprawozdanie z realizacji programu specjalnego za okres lipiec-październik 2011.

(dowód: akta kontroli str. 540)

Projekty Programów II i III zawierały ten sam model wykonywania monitoringu i kontroli. W ramach monitoringu sporządzane były m.in. comiesięczne sprawozdania dotyczące udzielonych dotacji, refundacji kosztów wyposażenia nowych miejsc pracy, dane skierowanych na szkolenia osób (oraz wskazanie faktycznie biorących w nich udział), skierowanych na staże oraz wypłaconych premii motywacyjnych. Sporządzano też końcowe sprawozdania finansowe z osiągniętych wskaźników.

Po zakończeniu programów PUP skierował do MPiPS wymagane sprawozdania finansowe i merytoryczne oraz z efektywności.

(dowód: akta kontroli str. 541-568, 180-204)

PUP na bieżąco monitorował i kontrolował sposób wykonywania zawartych umów dotyczących przyznawania jednorazowych środków na podjęcie działalności oraz refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy. Przedmiotem kontroli w pierwszej z ww. form aktywizacji było: sprawdzenie przedmiotu działalności gospodarczej³⁹, terminu rozpoczęcia działalności gospodarczej⁴⁰, posiadania numerów REGON i NIP oraz sposób wykorzystania przyznanych środków⁴¹. W przypadku refundacji kosztów wyposażenia stanowisk pracy przedmiotem kontroli były dokumenty potwierdzające wpis do Ewidencji Działalności Gospodarczej, zgłoszenie działalności do Urzędu Statystycznego i Urzędu

³⁹ Według PKD.

⁴⁰ Według wpisu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i zgłoszenia do ZUS.

⁴¹ Poprzez wskazanie, na co środki miały zostać przeznaczone i porównania z faktycznie dokonanymi zakupami. Sprawdzano numery i daty faktur oraz kwoty na nich ujęte.

Skarbowego (nadanie numerów REGON i NIP) oraz sposób wykorzystania przyznanych środków⁴². Z czynności kontroli sporządzane były protokoły.

(dowód: akta kontroli str. 569-610)

W przypadku szkoleń przedmiotem kontroli było faktyczne uczestnictwo skierowanej osoby w szkoleniu oraz nabyte umiejętności. PUP sporządzał pisemną analizę skuteczności i efektywności szkolenia, dokumentów przekazanych przez instytucję szkoleniową oraz ankiet ewaluacyjnych. Koszt ponownego zatrudnienia dla szkolenia „Promocja przedsiębiorczości” wyniósł 1,0 tys. zł. Przeciętny koszt osobogodziny (szkolenia) wyniósł 9,7 zł. Dla „ABC przedsiębiorczości” I tura koszty te wynosiły odpowiednio 0,7 tys. zł. i 18,3 zł. Dla II tury - odpowiednio 0,9 tys. zł. i 18,3 zł.

(dowód: akta kontroli str. 611-623)

Organizator stażu zobowiązany był m.in. do zapoznania bezrobotnego z programem stażu, niezwłocznego informowania PUP o przypadkach przerwania przez bezrobotnego odbywania stażu, nieusprawiedliwionej nieobecności bezrobotnego, niedopuszczenia bezrobotnego do pracy i odesłania go do PUP w przypadku powrotu do zakładu po nieusprawiedliwionej nieobecności, dostarczenia do PUP listy obecności z podpisami bezrobotnego⁴³. Po zakończeniu stażu bezrobotny był zobowiązany do przedłożenia w PUP sprawozdania z przebiegu stażu podpisanego przez opiekuna osoby objętej stażem i organizatora stażu oraz opinii o stażyscie wydanej przez organizatora stażu. We wszystkich kontrolowanych przypadkach dotyczących bezrobotnych wymagana dokumentacja została sporządzona.

(dowód: akta kontroli str. 624-631)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że monitorowanie i kontrola przez PUP realizacji programów specjalnych odbywały się zgodnie z ich założeniami.

⁴² Ibidem.

⁴³ Do 5 dnia każdego miesiąca stażu za miesiąc poprzedni.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁴ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Bydgoszcz, dnia lipca 2015 r.

Kontroler:
Anna Kapelewska
doradca ekonomiczny

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

⁴⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.