



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.008.02.2015
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

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/15/076 - Realizacja przez powiatowe urzędy pracy programów specjalnych
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
<i>Kontrolerzy</i>	1. Karol Gromotka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94674 z dnia 8 maja 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4) 2. Emil Wojak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94675 z dnia 8 maja 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 5-6)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Powiatowy Urząd Pracy w Sępólnie Krajeńskim, ul. Tadeusza Kościuszki 11, 89-400 Sępólno Krajeńskie ¹
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Artur Żychski, Dyrektor Urzędu ² . (dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

Urząd podejmując się realizacji czterech programów specjalnych w latach 2012-2014 pozyskał dodatkowe środki z rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej w łącznej wysokości 695 tys. zł, co pozwoliło zaktywizować 164 osoby bezrobotne. Programy te zrealizowano osiągając wyższe niż założono efekty. Spośród osób, które ukończyły programy specjalne, 122 osoby (74,4%) w okresie do trzech miesięcy po zakończeniu programów znalazło zatrudnienie. Szczegółowa analiza przypadków 60 osób bezrobotnych wykazała, że dla 25,0% udział w programie zakończył się trwałym powrotem na rynek pracy.

Przygotowanie programów specjalnych poprzedzone zostało analizą, odnoszącą się do charakterystyki lokalnego rynku pracy i pozwalającą na zidentyfikowanie jego głównych problemów. Na podstawie tej analizy oraz informacji zebranych przez pracowników PUP odpowiedzialnych za aktywizację zawodową bezrobotnych dokonywano wyboru uczestników programów specjalnych oraz zakresu i formy niezbędnego wsparcia.

Środki przeznaczone na realizację programów specjalnych wykorzystano prawidłowo. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku przeprowadzenia kontroli zgodnie z założeniami programów, tj. kontroli w miejscach odbywania staży zawodowych i realizacji robót publicznych, oraz doboru części 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 Dalej „PUP” lub „Urząd”.

² Dalej „Dyrektor”.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Dz. U. Nr 50, poz. 401 ze zm., uchylone 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 latach 2011-2014 liczba bezrobotnych zarejestrowanych w Urzędzie wynosiła odpowiednio:

- ogółem – 3 603, 3 515, 3 597 i 3 058 osób, w tym bezrobotnych długotrwale⁵ 1 139, 1 070, 1 141 i 1 050 osób;
- do 25 roku życia – 938, 861, 819 i 573 osób, w tym bezrobotnych długotrwale 213, 201, 171 i 122 osób;
- powyżej 50 roku życia – 723, 680, 765 i 743 osób, w tym bezrobotnych długotrwale 270, 237, 279 i 288 osób.

Według stanu na koniec 2014 r. największy udział w strukturze bezrobotnych, tj. 65,4%, stanowiły osoby bez wykształcenia średniego. Osoby poniżej 25 roku życia i powyżej 50 roku życia stanowiły łącznie 43,0%. W ciągu czterech lat liczba bezrobotnych zarejestrowanych w PUP zmalała o 545 osób, tj. o 15,1%, w tym długotrwale bezrobotnych o 89 osób, tj. o 7,8%. Zmalała również o 365 osób, tj. o 38,9%, liczba bezrobotnych poniżej 25 roku życia, w tym długotrwale – o 91 osób, tj. o 42,7%. Wzrosła natomiast o 20 osób, tj. o 2,8%, liczba osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia, w tym długotrwale o 18 osób, tj. o 6,7%.

W I kwartale 2015 r. liczba bezrobotnych zarejestrowanych w PUP kształtowała się następująco:

- ogółem – 2 795 osób, w tym długotrwale bezrobotnych 1 583 osoby;
- do 30 roku życia – 970 osób, w tym długotrwale bezrobotnych 262 osoby;
- powyżej 50 roku życia – 684 osób, w tym długotrwale bezrobotnych 298 osób.

(dowód: akta kontroli str. 53-54)

Na realizację form aktywizacji osób bezrobotnych w poszczególnych latach Urząd poniósł odpowiednio: 3 624,1 tys. zł w 2011 r., 5 891,6 tys. zł w 2012 r., 7 603,6 tys. zł w 2013 r. i 8 222,8 tys. zł w 2014 r. Źródłem finansowania wydatków Urzędu był Fundusz Pracy (dalej: „FP”) – od 45,1 do 74,9%, Europejski Fundusz Społeczny – od 25,1 do 54,7% i Krajowy Fundusz Szkoleniowy – 0,2% (w 2014 r.). Największe koszty poniesiono w związku z organizacją staży – średniorocznie 2 925,9 tys. zł i robót publicznych – średniorocznie 1 465,8 tys. zł.

W latach 2011-2014 Urząd zrealizował cztery programy specjalne, z tego w 2012 r. „Stawiamy na aktywność” i „Wsparcie dla osób bezrobotnych 50+ na lokalnym rynku pracy” oraz w 2013 r. „Młodzi aktywni” i „Wsparcie dla osób bezrobotnych 50+ na lokalnym rynku pracy”⁶.

Wydatki na programy specjalne w 2012 i 2013 r. stanowiły 10,1% wydatków poniesionych przez PUP na aktywizację osób bezrobotnych.

(dowód: akta kontroli str. 55-60; 285-290)

W 2015 r. PUP przygotowywał program o planowanej wartości 552,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 290-298)

W sprawie braku realizacji programów specjalnych w 2011 i 2014 r. Dyrektor wyjaśnił, że w 2011 r. planowana była realizacja programu specjalnego w ramach ogłoszonego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej konkursu (marzec

⁵ Bezrobotny długotrwale - oznacza to bezrobotnego pozostającego w rejestrze powiatowego urzędu pracy łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich 2 lat, z wyłączeniem okresów odbywania stażu i przygotowania zawodowego dorosłych.

⁶ Realizację tych programów wydłużono na 2014 r.

2011 r.), jednak program nie uzyskał dofinansowania z rezerwy FP. Podał, że w 2014 r. zrezygnowano z realizacji programów specjalnych ze względu na późne ogłoszenie przez Ministerstwo konkursu (koniec lipca 2014 r.) dającego możliwość pozyskania dodatkowych środków z rezerwy FP. Wskazał, że grupa docelowa (osoby z III profilem pomocy, preferowany udział osób niepełnosprawnych) nie pokrywała się z realnymi potrzebami lokalnego rynku pracy, a środki zabezpieczone na programy specjalne, ze względu na ograniczone środki FP przyznane w ramach „algorytmu”, zostały rozdysponowane na organizację programów rynku pracy, zgodnie z bieżącymi potrzebami.

(dowód: akta kontroli str. 349-353)

Osoby bezrobotne i poszukujące pracy były rejestrowane w systemie informatycznym SYRIUSZ. W wyniku analizy losowo dobranych 10 akt osób bezrobotnych (spośród badanej próby 60 osób uczestniczących w programach specjalnych) w zakresie posiadanego wykształcenia, doświadczenia, kwalifikacji, preferencji zawodowych, zainteresowań, barier, szkoleń, kursów, certyfikatów, itp., a także dotyczącym otrzymanego w ramach programu specjalnego wsparcia, ustalono że dane w systemie były prawidłowe i kompletne.

(dowód: akta kontroli str. 299)

1.2. W okresie objętym kontrolą przygotowaniem i koordynacją programów specjalnych zajmowało się sześciu pracowników Urzędu (w tym Dyrektor i Zastępca Dyrektora). Zgodnie z informacją Dyrektora realizacją programów specjalnych zajmowali się wszyscy pracownicy Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 63-109; 349-353)

Koszty obsługi programów oszacowane przez Dyrektora kształtowały się następująco:

- „Stawiamy na aktywność” – 6,8 tys. zł, tj. 1,8% kosztów realizacji programu;
- „Młodzi aktywni” – 8,2 tys. zł, tj. 1,8% kosztów realizacji programu;
- „Wsparcie dla osób bezrobotnych 50+ na lokalnym rynku pracy” w 2012 r. 4,9 tys. zł, tj. 2,4% kosztów realizacji programu; w 2013 i w 2014 r. - 5,9 tys. zł, tj. 1,7% kosztów realizacji programu.

(dowód: akta kontroli str. 55-60; 110-114)

Decyzje o realizacji programów specjalnych poprzedzone były analizą lokalnego rynku pracy i zidentyfikowaniem jego głównych problemów. W każdym przypadku w analizie uwzględniono elementy, o których mowa w § 2 ust. 2 rozporządzenia z 2009 r. Programy specjalne Urząd realizował samodzielnie. PUP nie obejmował programami specjalnymi osób poszukujących pracy, w szczególności zagrożonych utratą pracy. Dyrektor wyjaśnił, że zrezygnowano z objęcia tej grupy wsparciem, gdyż w ewidencji osób poszukujących pracy w latach 2011-2014 przebywała tylko jedna osoba spełniająca ustawowe kryteria udziału w programie specjalnym.

(dowód: akta kontroli str. 115-238, 349-353)

Potrzeby bezrobotnych w zakresie pożądaných usług lub instrumentów rynku pracy określano w analizach lokalnego rynku pracy. Przy ich sporządzaniu korzystano m.in. z danych statystycznych dotyczących liczebności oraz struktury osób bezrobotnych (w tym lokalnych danych GUS), wyników Monitoringu Zawodów Deficytowych i Nadwyżkowych w powiecie sępoleńskim, informacji doradców zawodowych dotyczących barier i ograniczeń wskazywanych przez osoby bezrobotne, wywiadów wśród pracodawców na temat preferowanych grup osób oraz instrumentów przewidzianych do realizacji w ramach programu, informacji dotyczących zwolnień grupowych, sprawozdań przekazywanych do Ministra Pracy

i Polityki Społecznej (dalej: „MPiPS”), informacji dotyczących planowanych inwestycji, zamiaru zwiększenia zatrudnienia lub planowanych zwolnień oraz wyników badań sondażowych pracodawców z 2011 i 2012 r. realizowanych w ramach partnerskiego projektu z Wojewódzkim Urzędem Pracy pn. „Rynek pracy pod lupą”. Nie przeprowadzono ankiet wśród bezrobotnych lub pracodawców.

(dowód: akta kontroli str. 115-238; 449-450)

1.3. Łączna kwota wydatków poniesionych w latach 2012-2013 na realizację programów specjalnych wynosiła 595,4 tys. zł i 766,6 tys. zł. Koszty te przekroczyły 10% przyznanego limitu z FP (300,5 tys. zł i 366,5 tys. zł) o 294,9 tys. zł i 400,1 tys. zł. Kwoty te w łącznej wysokości 695 tys. zł pozyskano jako dodatkowe środki FP z rezerwy MPiPS. Z wnioskami o przyznanie środków na dofinansowanie programów specjalnych Starosta Sępoleński (dalej: „Starosta”) wystąpił odpowiednio 2 maja 2012 r. i 19 kwietnia 2013 r., tj. dwa i cztery dni po otrzymaniu informacji z Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Toruniu o weryfikacji wniosków i o przyznanym kwotach dofinansowania programów specjalnych. Ponadto w 2014 r. wydatkowano 34,6 tys. zł ze środków przyznanego na ten rok limitu z FP, na kontynuację programów rozpoczętych w 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 55-60; 241-290; 319-322; 354-356; 474)

Informacje o możliwości ubiegania się o dodatkowe środki Funduszu Pracy wpłynęły do Urzędu 1 marca 2012 r. i 14 marca 2013 r. Decyzję o realizacji programów specjalnych podjęto po otrzymaniu tych informacji. Okres na przygotowanie projektów programów, wytypowanie uczestników oraz sporządzenie analizy lokalnego rynku pracy do złożenia wniosków przez Starostę do MPiPS o przyznanie dodatkowych środków z FP z rezerwy wynosił odpowiednio 27 i 15 dni.

(dowód: akta kontroli str. 360-363; 115-238; 586-588)

Wysokość środków Funduszu Pracy przeznaczonych w ramach jednego programu specjalnego na działania w przeliczeniu na jednego uczestnika wynosiła:

- 7 303,77 zł - „Stawiamy na aktywność” w 2012 r.;
- 9 058,26 zł - „Wsparcie dla osób bezrobotnych 50+ na lokalnym rynku pracy” w 2012 r.;
- 7 433,98 zł - „Młodzi aktywni” w 2013/2014 r.;
- 10 149,19 zł - „Wsparcie dla osób bezrobotnych 50+ na lokalnym rynku pracy” w 2013/2014 r.

Jako SEWZ⁷ zaplanowano: w 2012 r. zapoznanie uczestników ze specjalistyczną literaturą dotyczącą sposobów radzenia sobie ze stresem oraz organizacją dnia⁸ oraz opracowanie zawodowego portfolio⁹, a w 2013 r. konsultacje dotyczące trudności związanych z realizacją subsydiowanych form wsparcia oraz szans uzyskania zatrudnienia po zakończeniu udziału w projekcie, polegające na wywiadzie z uczestnikami i pracodawcami w trakcie realizacji instrumentów oraz dofinansowanie kosztów dojazdu do pracy i stażu¹⁰.

⁷ SEWZ- specyficzny element wspierający zatrudnienie, określony w art. 2 ust. 1 pkt. 36a 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”.

⁸ Zakupiono cztery książki: „Inteligencja emocjonalna w praktyce”; „Zarządzanie czasem – jak efektywnie planować i realizować zadania”; „Zarządzanie stresem – czyli jak radzić sobie w trudnych sytuacjach”; „Relacje interpersonalne, proces porozumiewania się” wykorzystywane w trakcie warsztatów aktywnego poszukiwania pracy oraz porad indywidualnych.

⁹ Każdy z uczestników otrzymywał trzy teczki zawierające m.in CV, listy motywacyjne i inne dokumenty prezentujące osiągnięcia danej osoby.

¹⁰ Założono, że po upływie 3 miesięcy, tj. w połowie okresu aktywizacji, przeprowadzony zostanie wywiad z uczestnikami i pracodawcami w celu uzyskania zindywidualizowanych informacji na temat trudności napotykanych przez osobę bezrobotną, jak i zapoznania się z opinią pracodawcy na temat danego pracownika, co umożliwi uzyskanie usystematyzowanych, przemyślanych odpowiedzi dotyczących konkretnych, zdefiniowanych problemów wykorzystanych na spotkaniach z osobami bezrobotnymi oraz w trakcie rozmów indywidualnych celem określenia negatywnych i pożądaných postaw oraz metod radzenia sobie z trudnościami. Konsultacje powinny uświadomić uczestnikom programu postawy lub zachowania, które są negatywnie odbierane przez pracodawców i utrudniają zatrudnienie i pozwolić na lepsze poznanie oczekiwań pracodawców.

Koszt SEWZ w poszczególnych programach wyniósł w 2012 r.: 1,3 tys. zł (23,78 zł na uczestnika)¹¹ i 0,6 tys. zł (25,55 zł na uczestnika), a w programach rozpoczętych w 2013 r.: 16,1 tys. zł (298 zł na uczestnika) i 11,0 tys. zł (323,76 zł na uczestnika). Łączna kwota wydatków poniesionych na SEWZ nie przekroczyła 20% wysokości środków FP przeznaczonych na realizację programów¹² w danym roku i wynosiła od 0,1% do 3,6%.

(dowód: akta kontroli str. 55-60; 115-238; 241-284; 357-359; 377-384)

1.4. Decyzje w sprawie wyboru aktywizacji zawodowej bezrobotnych w formie programów specjalnych były poprzedzone zasięgnięciem opinii Powiatowej Rady Zatrudnienia w Sępólnie Krajeńskim¹³. Programy specjalne budowano bez stosowania „modułów”¹⁴.

(dowód: akta kontroli str. 115-238; 306-314)

Informacje o realizowanych programach specjalnych podano do publicznej wiadomości poprzez zamieszczenie ich na tablicy ogłoszeń w Urzędzie oraz w siedzibach samorządów gminnych. Ogłoszenia zawierały m.in. informacje o grupach docelowych oraz dostępnych formach wsparcia. Pracodawcom przekazywano informacje w trakcie wizyt pośredników pracy w siedzibach firm lub w innych formach przyjętych do kontaktów (telefon, e-mail). Zainteresowani udziałem w programie przedsiębiorcy składali do Urzędu wnioski o organizację poszczególnych form aktywizacji rozpatrywane następnie przez komisję opiniującą wnioski o zorganizowanie aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu.

(dowód: akta kontroli str. 548-552)

Do oceny efektów programów specjalnych zaplanowano wskaźniki efektywności kosztowej i zatrudnieniowej¹⁵. Jako dodatkowe mierniki Urząd określił: liczbę osób, które zwiększą aktywność w poszukiwaniu pracy oraz zdolność do zatrudnienia; liczbę osób, które zdobędą doświadczenie zawodowe i dostosują umiejętności zawodowe dzięki udziałowi w stażu zawodowym; liczbę utworzonych nowych miejsc pracy w ramach refundacji wyposażenia i wyposażenia oraz liczbę osób, które uzyskały zatrudnienie bezpośrednio po zakończeniu udziału w programie specjalnym. Programy nie określały zasad ewaluacji osiągniętych efektów.

(dowód: akta kontroli str. 115-238; 241-284)

1.5. Doboru osób do udziału w programach specjalnych dokonano z uwzględnieniem sporządzonych analiz lokalnego rynku pracy, wykorzystując zawarte w nich dane, o których mowa w pkt. 1.2 wystąpienia.

Przy typowaniu osób do programu uwzględniano następujące kryteria: formalne – wiek do 30 lub powyżej 50 roku życia oraz wynikające z występujących barier: płeć,

Oczekiwany efekt, to bardziej obiektywna ocena niepożądanych zdarzeń w miejscu pracy i przyjęcie w pozostałym okresie aktywizacji rozwiązań pozwalających ograniczyć trudności i zwiększone szanse na zatrudnienie lub utrzymanie zatrudnienia.

¹¹ W tym 1.150,15 zł opracowanie zawodowego portfolio (21,70 zł na 1 uczestnika) oraz 110,00 zł książki nt. radzenia sobie ze stresem.

¹² Art. 66a ustawy o promocji zatrudnienia.

¹³ 27 marca 2012 r. i 26 marca 2013 r.

¹⁴ Moduł programu specjalnego może stanowić zespół zadań tworzących logiczną całość w danym zakresie, realizowanych według ustalonego harmonogramu.

¹⁵ Efektywność zatrudnieniową należy rozumieć jako iloraz liczby uczestników programu specjalnego, którzy po zakończeniu udziału w określonej formie aktywizacji uzyskali w okresie do trzech miesięcy zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub podjęli działalność gospodarczą oraz liczby uczestników programu specjalnego, którzy zakończyli udział w programie specjalnym (w 2013 r.) lub ogólnej liczby uczestników (w 2012 r.). Efektywność kosztową stanowi określona jako iloraz ogólnej kwoty programu specjalnego oraz liczby uczestników programu specjalnego, którzy po zakończeniu udziału w określonej formie aktywizacji uzyskali w okresie do trzech miesięcy zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub podjęli działalność gospodarczą.

W 2012 r. założono efektywność kosztową 11 788,09 zł/os. (-30) i 15 167,14 zł/os. (50+), natomiast efektywność zatrudnieniową na poziomie 70% dla obu programów. W 2013 r. odpowiednio 18 171,30 zł/os. i 58,9% (-30) oraz 21 793,75 zł/os. i 53,3% (50+).

doświadczenie zawodowe, okres pozostawania bez pracy, wykształcenie i miejsce zamieszkania¹⁶. Kryteria poza formalnymi stosowano pomocniczo.

Zasady wyłaniania poszczególnych osób nie zostały sformułowane na piśmie.

(dowód: akta kontroli str. 115-238; 548-552)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że zaplanowany w 2012 r. SEWZ w postaci zawodowego portfolio, polegający głównie na przygotowaniu dokumentów takich jak CV i list motywacyjny, powinien stanowić pierwszy i podstawowy element pomocy udzielanej przez Urząd zgłaszającym się do niego osobom, a nie SEWZ przy realizacji programu specjalnego.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że przy wyborze SEWZ w formie portfolio uwzględniono następujące przesłanki: ograniczone umiejętności opracowania dokumentów aplikacyjnych przez osoby planowane do udziału w programie (trudna grupa); możliwość poświęcenia większej ilości czasu na przeanalizowanie sytuacji osoby bezrobotnej i przygotowanie przemyślanych oraz zgodnych z oczekiwaniami pracodawców dokumentów aplikacyjnych; potrzeby osób bezrobotnych w zakresie skompletowania dokumentów aplikacyjnych składanych do wybranych pracodawców z uwzględnieniem wyróżniającej się formy graficznej.

(dowód: akta kontroli str. 180-238; 559-565)

2. NIK zwraca uwagę, że przyjęte w programach specjalnych mierniki¹⁷ nie dawały podstaw do oceny efektywności tych programów. Osiągnięty poziom miernika stanowił wskaźnik produktu, a nie rezultatu i nie odnosił się do zmiany, jaka nastąpiła w wyniku prowadzonych działań, lecz mierzył poziom tych działań. Ponadto przy wyliczeniu poziomu osiągniętych mierników uwzględniano nie tylko osoby, które ukończyły dany instrument rynku pracy, ale wszystkich uczestników programów.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że zgodnie z przyjętymi założeniami ocena była dokonywana w oparciu o mierniki efektywności zdefiniowane w programach np. na podstawie opinii wystawianych przez pracodawców, które zawierają informacje o zadaniach realizowanych przez bezrobotnego i umiejętnościach praktycznych pozyskanych w trakcie stażu. Uzyskanie pozytywnej opinii było równoznaczne z osiągnięciem zakładanego rezultatu.

(dowód: akta kontroli str. 115-284; 559-565)

Ocena cząstkowa

Urząd przygotował programy specjalne po dokonaniu analizy i diagnozy rynku pracy. Dokumenty te spełniały wymogi przepisów rozporządzenia z 2009 r. NIK zwróciła jednak uwagę, iż przyjęty w dwóch programach SEWZ powinien stanowić pierwszy i podstawowy element pomocy udzielanej przez Urząd zgłaszającym się do niego osobom, a nie być narzędziem w programie specjalnym. Ponadto

¹⁶ W programach dla osób poniżej 30 roku życia: płeć – min. 50-60% uczestników kobiety, doświadczenie zawodowe – osoby bez doświadczenia lub z doświadczeniem zawodowym poniżej 1 roku (w 2013 r. min. 40% uczestników), okres pozostawania bez pracy – osoby pozostające nieprzerwanie w ewidencji przez okres min. 12 m-cy (w 2013 r. 25% uczestników) oraz osoby, które ukończyły szkołę i pozostają bez pracy do 12 m-cy (w 2013 r. 60% uczestników), wykształcenie – w 2012 r. osoby posiadające wykształcenie gimnazjalne lub niższe, w 2013 r. osoby nieposiadające wykształcenia średniego (40% uczestników), w 2013 r. miejsce zamieszkania – min. 60% uczestników mieszkańców wsi; w programach dla osób powyżej 50 roku życia: niskie, zdezaktualizowane lub niedostosowane kwalifikacje do potrzeb lokalnego rynku pracy, brak kwalifikacji zawodowych (bez zawodu), okres pozostawania bez pracy (w 2012 r. osoby pozostające w ewidencji powyżej 12 m-cy), wykształcenie – osoby nieposiadające wykształcenia średniego.

¹⁷ Liczba osób, które zwiększą aktywność w poszukiwaniu pracy oraz zdolność do zatrudnienia; liczba osób, które zdobędą doświadczenie zawodowe i dostosują umiejętności zawodowe dzięki udziałowi w stażu zawodowym; liczba utworzonych nowych miejsc pracy w ramach refundacji wyposażenia i wyposażenia; liczba osób, która zdobędzie doświadczenie zawodowe i rozpocznie proces integracji zawodowej i społecznej dzięki udziałowi w robotach publicznych.

zaproponowane przez Urząd wskaźniki nie mierzyły efektywności programów dotyczącej powrotu osób bezrobotnych na rynek pracy.

2. Rzetelność, prawidłowość i skuteczność realizacji programów specjalnych

Opis stanu faktycznego

2.1. Urząd realizował programy specjalne adresowane wyłącznie do osób bezrobotnych. Nie realizowano programów skierowanych do osób poszukujących pracy lub zagrożonych jej utratą. W programach specjalnych w analizowanym okresie uczestniczyło 171 osób bezrobotnych, z tego 113 do 30 roku życia oraz 58 w wieku powyżej 50 roku życia. Ze 164 osób, które ukończyły daną formę aktywizacji, 65,2% stanowiły osoby poniżej 30 roku życia (107 osób).

(dowód: akta kontroli, str. 447-448; 591)

Realizacja programów w 2012 i 2013 r. rozpoczęła się po otrzymaniu decyzji o przyznaniu środków na programy specjalne. Zmian w trakcie realizacji programów dokonywano każdorazowo po uzyskaniu pozytywnej opinii Powiatowej Rady Zatrudnienia – odpowiednio jednorazowo w 2012 r.¹⁸ oraz dwukrotnie w 2013 r.

Dwa programy specjalne w 2012 r. zrealizowano w okresie od czerwca do grudnia, w tym:

- na program „Stawiamy na aktywność” dla osób do 30 roku życia wydatkowano 387,1 tys. zł, a uczestniczyło w nim 53 bezrobotnych (45 w ramach stażu, osiem w ramach robót publicznych). Program ukończyli wszyscy uczestnicy, a zatrudnienie po zakończeniu udziału w programie specjalnym uzyskało łącznie 41 osób (33 po ukończeniu stażu, osiem w ramach refundacji doposażenia miejsc pracy);
- na program „Wsparcie dla osób bezrobotnych 50+ na lokalnym rynku pracy” wydatkowano 208,3 tys. zł. Uczestniczyły w programie 23 osoby bezrobotne (sześć w ramach stażu, 14 w ramach robót publicznych, trzy w ramach refundacji kosztów doposażenia miejsc pracy). Program ukończyli wszyscy uczestnicy, a zatrudnienie po zakończeniu udziału w programie specjalnym uzyskało łącznie 18 osób (sześć po ukończeniu stażu, dziewięć po zakończeniu robót publicznych, trzy w ramach refundacji doposażenia miejsc pracy).

Okres realizacji dwóch programów specjalnych z 2013 r. zaplanowano od maja do grudnia. W dniu 1 października 2013 r. do programu wprowadzono zmianę zwiększając liczbę osób nim objętych¹⁹. Rozpoczęte w maju 2013 r. programy specjalne zakończono w lutym 2014 r.²⁰ oraz kwietniu 2014 r.²¹. Łącznie 12 osób kontynuowało w 2014 r. udział w programach specjalnych, rozpoczętych w 2013 r., a koszt ich realizacji w kwocie 34,6 tys. zł PUP sfinansował ze środków FP przyznanych dla powiatu, nie korzystając z dodatkowych środków FP z rezerwy MPiPS. W wyniku wydłużenia programów specjalnych realizowanych w 2013 r.:

- na program „Młodzi aktywni” wydatkowano 446,0 tys. zł, w którym uczestniczyło 60 bezrobotnych (41 w ramach stażu, 13 w robotach publicznych, sześć w ramach refundacji doposażenia miejsc pracy). Program ukończyło 54 uczestników (35 staż, 13 roboty publiczne, sześciu w ramach doposażenia miejsc pracy), a zatrudnienie

¹⁸ Oba programy specjalne z 27.03.2012 r. zostały zmienione 06.06.2012 r.

¹⁹ W wyniku dokonanych zmian zwiększono liczbę uczestników programu dla osób do 30 roku życia o 21 bezrobotnych, z tego o 16 na stażu i o 5 przy robotach publicznych, oraz zwiększono dla jednej osoby koszty sfinansowania dojazdu do pracy – SEWZ. W programie dla osób po 50 roku życia zwiększono liczbę uczestników programu o 5 bezrobotnych oraz zwiększono dla 1 osoby SEWZ.

²⁰ „Młodzi aktywni”.

²¹ „Wsparcie dla osób bezrobotnych 50+ na lokalnym rynku pracy”.

- po zakończeniu udziału w programie uzyskało łącznie 41 osób (27 po ukończeniu stażu, osiem po zakończeniu robót publicznych, sześć po refundacji doposażenia);
- na program „Wsparcie dla osób bezrobotnych 50+ na lokalnym rynku pracy - 2013” wydatkowano 355,2 tys. zł, w którym uczestniczyło 35 bezrobotnych (sześciu w ramach stażu, 27 w robotach publicznych, dwóch w ramach doposażenia miejsc pracy). Program ukończyło 34 uczestników (sześciu stażystów, 26 roboty publiczne, dwóch w ramach doposażenia miejsc pracy, a zatrudnienie po zakończeniu udziału w programie uzyskały łącznie 22 osoby (trzy po ukończeniu stażu, 17 po robotach publicznych, dwie po refundacji doposażenia miejsc pracy).

Wszyscy uczestnicy programów korzystali z SEWZ.

(dowód: akta kontroli, str. 115-130; 143-162; 180-191; 204-216; 242-271; 308; 311; 314)

2.2. Środki przewidziane na realizację programów specjalnych wykorzystano w planowanych wysokościach.

Wydatki na poszczególne instrumenty w ramach programów wynosiły:

- na staże 277,8 tys. zł w 2012 r., 246,1 tys. zł w 2013 r. i 21,8 tys. zł w 2014 r.;
- na doposażenie miejsc pracy 210,0 tys. zł w 2012 r. i 155,5 tys. zł w 2013 r.;
- na roboty publiczne 107,6 tys. zł w 2012 r., 365,0 tys. zł w 2013 r. i 12,9 tys. zł w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 60; 241-284, 476)

W dniu 2 stycznia 2012 r., na podstawie § 7 ust. 3 Regulaminu Organizacyjnego PUP, Dyrektor powołał 11 osobową Komisję opiniującą wnioski z zakresu instrumentów rynku pracy, wykonywania prac społecznie użytecznych, stypendiów dla bezrobotnych oraz kosztów studiów podyplomowych i refundacji kosztów opieki nad dziećmi do lat siedmiu (dalej: „Komisja”). Na posiedzeniach Komisja rozpatrywała złożone wnioski o zorganizowanie aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu²², a po ich pozytywnym zaopiniowaniu Starosta zawierał umowy z pracodawcami uczestniczącymi w programach specjalnych. W umowach zawieranych pomiędzy Starostą²³ a pracodawcą określano liczbę osób bezrobotnych skierowanych do odbycia stażu, robót publicznych lub doposażenia miejsca pracy, czasookres trwania aktywnej formy oraz ewentualnie okres, na jaki pracodawca zobowiązywał się zatrudnić skierowaną osobę bezrobotną w ramach danego programu specjalnego²⁴.

(dowód: akta kontroli, str. 242-249; 273-284; 395-398, 455-462, 521-523)

2.3. Do badania kontrolnego wybrano grupę 60 bezrobotnych ze 164²⁵ uczestników czterech realizowanych przez PUP programów specjalnych, którzy w latach 2012-2014 programy te ukończyli.

Kontrola wykazała, że w badanym zakresie:

- środki poniesione na aktywizację ww. osób w łącznej wysokości 561,4 tys. zł wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem;
- wyboru uczestników programów specjalnych dokonano zgodnie z przyjętymi w programie kryteriami formalnymi i w 96,7% zgodnie z przyjętymi kryteriami dodatkowymi, natomiast niezgodnie z obowiązującym wówczas przepisem

²² W tym o skierowanie do odbycia stażu, robót publicznych lub na rozpoczęcie działalności gospodarczej, refundację wyposażenia lub doposażenia miejsca pracy.

²³ Starostę reprezentował upoważniony pracownik, Dyrektor lub Zastępca Dyrektora PUP.

²⁴ W niektórych przypadkach wskazywano imiennie konkretne osoby skierowane np. na staż do danego pracodawcy.

²⁵ Wyboru dokonano losowo w ilości proporcjonalnej do liczby osób uczestniczących w danej formie: „Stawiamy na aktywność” z 2012 r. - wylosowano 15 uczestników stażu (33,3%), refundacja doposażenia - 4 (50,0%), Wsparcie dla bezrobotnych 50+ z 2012 r. - staże - 2 (33,3%), roboty publiczne - 5 (35,7%), doposażenie miejsc pracy - 2 (66,7%), „Młodzi aktywni” z 2013 r. - staże - 12 (34,3%), roboty publiczne - 5 (38,5%), doposażenie miejsc pracy - 2 (33,3%), „Wsparcie dla osób bezrobotnych 50+” z 2013 r. - staże - 2 (33,3%), roboty publiczne - 9 (34,6%), doposażenie miejsc pracy - 2 (100,0%).

(§ 3 ust. 3 rozporządzenia z 2009 r.) dobrano 23 osoby, w stosunku do których nie zastosowano wcześniej żadnego instrumentu rynku pracy;

- proces wyboru uczestników programów specjalnych był zgodny z przyjętymi zasadami określonymi w ww. programach;
- PUP podał do publicznej wiadomości informację o możliwości korzystania ze środków finansowych służących aktywizacji bezrobotnych oraz o kryteriach zastosowanych przy wyborze uczestników w ramach poszczególnych programów;
- programami specjalnymi obejmowano w pierwszej kolejności bezrobotnych, którzy byli w szczególnej sytuacji na rynku pracy.

(dowód: akta kontroli, str. 539-552, 583-584)

2.3.1. W realizowanych programach zastosowano nw. rodzaje SEWZ:

- w 2012 r. opracowanie zawodowego portfolio oraz zakup książek o tematyce dotyczącej radzenia sobie ze stresem i organizacją dnia (po jednym egzemplarzu z czterech tytułów), które następnie wykorzystywano na zajęciach prowadzonych przez doradców zawodowych w ramach warsztatów aktywnego poszukiwania pracy, którymi objęto wszystkich uczestników,
- w 2013 r. konsultacje dotyczące trudności związanych z realizacją subsydiowanych form wsparcia oraz szans uzyskania zatrudnienia po zakończeniu udziału w programie polegające na indywidualnym wywiadzie z uczestnikami i pracodawcami w trakcie trwania instrumentu rynku pracy, którymi objęto 100% uczestników, oraz sfinansowanie kosztów dojazdu do pracy, którym objęto 46,3% uczestników programów.

(dowód: akta kontroli, str. 115-130; 143-162; 180-191; 204-216)

2.3.2. Organizacja staży.

Analizą objęto 31 spraw na ogólną liczbę 92 (33,7%).

Kontrola wykazała, że spośród 22 pracodawców, którzy złożyli wnioski do PUP o zatrudnienie bezrobotnego w ramach programu specjalnego, siedmiu²⁶ wskazało imiennie dziewięciu bezrobotnych (29,0% badanych) do odbycia stażu w swoim zakładzie pracy. Wskazania dotyczyły osób młodych poniżej 30 roku życia. Imienne wskazanie bezrobotnego w składanych przez organizatorów do PUP wnioskach o skierowanie bezrobotnego do odbycia stażu było zgodne z zapisami § 1 ust. 2 rozporządzenia w sprawie odbywania stażu przez bezrobotnych²⁷. Analizowane umowy dotyczące odbycia stażu zawierały elementy wymienione w ww. rozporządzeniu, w tym m.in. o uprawnieniach stażysty oraz obowiązkach organizatora. W umowach strony uzgadniały termin stażu oraz zobowiązanie do zatrudnienia skierowanej osoby bezrobotnej w pełnym wymiarze czasu pracy na okres od trzech do siedmiu miesięcy. We wszystkich umowach z organizatorem stażu, który zobowiązał się do zatrudnienia skierowanej osoby, stosowano zapis „w pełnym wymiarze czasu pracy na okres co najmniej”.

Organizatorzy stażu wywiązali się z zawartych umów. Umowy o pracę obejmowały głównie okres od trzech miesięcy do półtora roku, zawsze w pełnym wymiarze godzin. Nie stwierdzono przypadków, aby bezrobotny był ponownie skierowany na staż do tego samego organizatora na tym samym stanowisku pracy, na którym wcześniej odbywał staż.

Wszyscy bezrobotni skierowani na staż spełniali wymogi formalne określone w programach specjalnych. Z przeprowadzonej analizy wynikało, że we wszystkich

²⁶ Umowy: 620-426/2013 z 11.10.2013 r., 620-229/2013 z 31.05.2013 r., 620-427/2013 z 14.10.2013 r., 620-209/2012 z 29.06.2012 r., 620-215/12 z 29.06.2012 r., 620-280/13 z 01.07.2013 r., 620-2232/13 z 24.05.2013 r.

²⁷ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych (Dz. U. Nr 142, poz. 1160).

przypadkach stażysta wykonywał zadania przewidziane w umowie.²⁸ Urząd wymagał dostarczenia list obecności stażysty, jego opinii o wykonywanej pracy oraz opinii pracodawcy o stażystyce, umów o pracę po odbyciu stażu.

Wobec 17 osób (z 31 badanych) przed udziałem w programie specjalnym nie zastosowano żadnego instrumentu rynku pracy. W pozostałych 14 przypadkach osoby te były głównie kierowane na staż, brały udział w szkoleniu, robotach publicznych lub pracach interwencyjnych. Dwie osoby otrzymały jednorazowo środki na podjęcie działalności.

(dowód: akta kontroli str. 459-462, 508-520, 539-546, 591)

2.3.3. Organizacja robót publicznych

Analizą objęto 19 z 53 bezrobotnych, którzy ukończyli tę formę aktywizacji (tj. 35,8%).

Wnioski o organizację robót publicznych zawierały wymagane informacje i pracodawcy dołączyli do nich odpowiednie dokumenty. Wnioski podlegały ocenie Komisji. W umowach zawarto regulacje, o których mowa w § 6 ust. 1 i § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie robót²⁹. Kwoty przyznanej refundacji nie przekraczały ustawowego limitu³⁰. Wysokość refundacji kosztów zatrudnienia była stała dla wszystkich pracodawców. Pracodawcy wywiązali się z zobowiązań zatrudnienia bezrobotnych, po upływie okresu zatrudnienia w ramach robót publicznych, na co najmniej trzy miesiące. Pięć spośród 19 analizowanych bezrobotnych było w wieku do 30 lat, a 14 osób (73,7%) w wieku powyżej 50 lat. Skierowani bezrobotni wykonywali roboty w urzędach samorządu terytorialnego lub gminnych spółkach wodnych na stanowiskach: pracownika gospodarczego, pomocy administracyjnej, robotnika melioracyjnego. Wobec jednej osoby (z 19 badanych) - przed udziałem w programie specjalnym - nie zastosowano żadnego instrumentu rynku pracy.

(dowód: akta kontroli, str. 453-458)

2.3.4. Refundacja kosztów doposażenia lub wyposażenia stanowisk pracy.

Analizą objęto 10 z 19 spraw (tj. 52,6%).

Podmioty pragnące utworzyć stanowisko pracy dla bezrobotnego w ramach realizacji programów specjalnych składały do PUP wnioski w sprawie udzielenia refundacji z FP. Składane wnioski były zgodne z zapisami § 2 rozporządzenia w sprawie dokonywania z FP refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego³¹. Starosta – reprezentowany przez osobę upoważnioną z PUP (dyrektor lub zastępca) – zawierał umowę o refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla

²⁸ Np. [1] stażysta w urzędzie skarbowym jako pracownik biurowy kserował dokumenty, zakładał teczek podatknikom, aktualizował dane podatkników w systemie POLTAX, wprowadzał dane z dokumentów wpływających do US, [2] stażysta w szkole jako pomocnik biurowy obsługiwał pocztę elektroniczną, korespondencję przychodzącą i wychodzącą, kserował i archiwizował dokumenty, [3] stażysta w komendzie powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w jako pracownik obsługi biurowej prowadził obsługę mundurową i socjalną strażaków, gospodarkę magazynową, ewidencję rejestracji i przeglądy techniczne pojazdów i sprzętu silnikowego, [4] w firmie budowlanej jako robotnik budowlany przygotowywał zaprawy murarskie, obsługiwał maszyny budowlane, wykonywał mury, montował rusztowania, [5] jako kelner w restauracji obsługiwał gości restauracji i baru, serwował posiłki, sporządzał drinki, [6] jako fryzjerka w zakładzie fryzjerskim wykonywała strzyżenie i modelowanie włosów, czyszczenie i dezynfekcję narzędzi.

²⁹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 stycznia 2009 r. w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowej refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne (Dz. U. Nr 5, poz. 25).

³⁰ Zgodnie z art. 57 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia starosta zwraca organizatorowi robót publicznych, który zatrudniał skierowanych bezrobotnych przez okres do 6 miesięcy, część kosztów poniesionych na wynagrodzenia, nagrody oraz składki na ubezpieczenia społeczne bezrobotnych w wysokości uprzednio uzgodnionej, nieprzekraczającej jednak kwoty ustalonej jako iloczyn liczby zatrudnionych w miesiącu w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy oraz 50% przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w ostatnim dniu zatrudnienia każdego rozliczanego miesiąca i składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanego wynagrodzenia.

³¹ Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2012 r. Nr. 457 ze zm.).

skierowanego bezrobotnego. Analizowane umowy zawierały elementy, o których mowa w § 4 ww. rozporządzenia, w tym m.in. zobowiązywały pracodawcę do zatrudnienia na wyposażonym lub doposażonym stanowisku pracy w pełnym wymiarze czasu pracy skierowanego bezrobotnego oraz utrzymania tego stanowiska przez okres co najmniej 24 miesięcy. Analiza działań siedmiu pracodawców wykazała m.in., że utworzyli oni 10 stanowisk pracy³², na których przepracowało 19 osób bezrobotnych³³. Dwie osoby zostały przez pracodawców zatrudnione po upływie obowiązkowego 24-miesięcznego okresu zatrudnienia. Wobec pięciu osób przed udziałem w programie specjalnym nie zastosowano żadnego instrumentu rynku pracy.

(dowód: akta kontroli, str. 521-523; 533-547)

2.4. W ramach programu specjalnego „Stawiamy na aktywność” efektywność kosztowa w zakresie wydatków z FP³⁴ wyniosła 9 441,46 zł wobec zakładanej w wysokości 11 730,30 zł. Efektywność zatrudnieniowa³⁵ wyniosła 77,4% (41 osób), wobec zakładanej na poziomie 70%. Dla badanej próby 60 osób wskaźnik efektywności kosztowej wyniósł 10 429,46 zł, w okresie podwojonym³⁶ i na dzień badań kontrolnych – 13 905,94 zł. Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej wyniósł 84,2%, w okresie podwojonym – 63,2% i na dzień badań kontrolnych – 63,2%.

(dowód: akta kontroli, str. 59-60; 273-278; 548-557)

W programie specjalnym z 2012 r. „Wsparcie dla osób bezrobotnych 50+ na lokalnym rynku pracy” przy zakładanej efektywności kosztowej 14 881,43 zł osiągnięto 11 574,44 zł, natomiast przy zakładanej efektywności zatrudnieniowej na poziomie 70,0% uzyskano poziom 78,3% (18 osób). Na podstawie badanej próby ustalono, że wskaźnik efektywności kosztowej wyniósł 24 363,55 zł, w okresie podwojonym – 48 727,11 zł, a na dzień badań kontrolnych – 24 363,55 zł. Natomiast wskaźnik efektywności zatrudnieniowej wyniósł 44,4%, w okresie podwojonym – 22,2% i na dzień badań kontrolnych – 44,4%.

(dowód: akta kontroli str. 279-284, 554-557)

W programie specjalnym „Młodzi aktywni” z zakładanej efektywności kosztowej 18 171,30 zł osiągnięto 10 879,00 zł, natomiast z zakładanej efektywności zatrudnieniowej³⁷ na poziomie 58,9% uzyskano 75,9% (41 osób). Na podstawie badanej próby ustalono, że wskaźnik efektywności kosztowej wyniósł – 18 903,38 zł, w okresie podwojonym - 15 122,70 zł, a na dzień badań kontrolnych – 8 895,71 zł. Natomiast wskaźnik efektywności zatrudnieniowej wyniósł 30,8%, w okresie podwojonym – 38,5% i na dzień badań kontrolnych – 65,4%.

(dowód: akta kontroli, str. 59-60, 242-249; 259-265; 554-557)

W programie specjalnym „Wsparcie dla osób bezrobotnych 50+ na lokalnym rynku pracy-2013” z zakładanej efektywności kosztowej 21 793,75 zł osiągnięto

³² Np. [1] zakup spawarki, szlifierki, frezarki, stanowiskowy pochłaniacz spalin – stanowisko spawacz i ślusarz, [2] zaginarka z osprzętem, rusztowania budowlane – pomocnik dekarza, [3] owerlok – szwaczka.

³³ Dla czterech stanowisk 24-miesięczny okres zatrudnienia osoby skierowanej trwa jeszcze w czasie przeprowadzenia kontroli NIK (upływa on 02.09.2015 r. dla dwóch stanowisk oraz 02.10.2015 r. i 13.12.2015 r.).

³⁴ Kwota wydatków FP ogółem przeznaczonych na finansowanie działań przewidzianych do realizacji podzielona przez liczbę uczestników objętych programem specjalnym, którzy w trakcie lub w okresie do trzech miesięcy po zakończeniu programu uzyskują zatrudnienie, inną pracę zarobkową, podejmą działalność lub pozostaną w zatrudnieniu.

³⁵ W 2012 r. rozumiana jako liczba uczestników objętych programem specjalnym, którzy w trakcie lub w okresie do trzech miesięcy po zakończeniu udziału w programie uzyskują zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub podejmą działalność gospodarczą do ogólnej liczby uczestników.

³⁶ Przykładowo: jeżeli zgodnie z założeniami programu specjalnego bezrobotny powinien uzyskać zatrudnienie po zakończeniu programu przez jeden rok, wówczas okres podwojony obejmuje następny rok.

³⁷ W 2013 r. rozumiana jako iloraz liczby uczestników programu specjalnego, którzy po zakończeniu udziału w określonej formie aktywizacji uzyskali w okresie do trzech miesięcy zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub podjęli działalność gospodarczą oraz liczby uczestników programu specjalnego, którzy zakończyli udział w programie specjalnym.

16 146,44 zł, natomiast z zakładanej efektywności zatrudnieniowej na poziomie 53,3% uzyskano 64,7% (22 osoby). Na podstawie badanej próby ustalono, że wskaźnik efektywności kosztowej wyniósł 36 469,42 zł, w okresie podwojonym 48 625,90 zł, a na dzień badań kontrolnych 20 839,67 zł. Natomiast wskaźnik efektywności zatrudnieniowej wyniósł 30,8%, w okresie podwojonym – 23,1% i na dzień badań kontrolnych – 53,8%.

(dowód: akta kontroli, str. 59-60, 250-257, 266-271, 548-557)

Spośród instrumentów rynku pracy zastosowanych w programach realizowanych w latach 2012-2014 najniższa efektywność zatrudnieniowa wystąpiła w robotach publicznych, wynosząc: w 2012 r. – 64,3%; w 2013 r. – 61,5%³⁸ i 65,4%³⁹. W stażach zawodowych w programie specjalnym realizowanym w 2013 r. była ona najniższa (50,0% dla osób powyżej 50 roku życia), odbiegając znacznie od pozostałych lat, gdzie wynosiła od 73,3% do 100%⁴⁰. Najwyższa efektywność zatrudnieniowa wynosząca 100% dotyczyła refundacji kosztów doposażenia lub wyposażenia stanowiska. Refundacja była najdroższą, a staże zawodowe najtańszą formą aktywizacji osób bezrobotnych w ramach programów specjalnych. Wnioski te potwierdziły się w ramach badanej próby.

Z badanej grupy 60 bezrobotnych uczestniczących w programach specjalnych 15 osób (25,0%), które zostały zatrudnione po zakończeniu udziału w programie, nie wróciło do PUP i były one zatrudnione w podwojonym okresie oraz w trakcie niniejszej kontroli. Od czasu zakończenia instrumentu nie były one osobami bezrobotnymi pobierającymi zasiłek dla bezrobotnych lub niepobierającymi zasiłek oraz nie pobierały stypendium w okresie odbywania szkolenia, stażu lub przygotowywania zawodowego, na które zostali skierowani przez PUP⁴¹. Wszystkie te osoby były osobami do 30 roku życia⁴².

(dowód: akta kontroli, str. 55-60, 481-490, 553)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Jako nieprawidłowy NIK ocenia dobór 23 osób do programów specjalnych. W stosunku do tych osób nie zastosowano wcześniej żadnego instrumentu rynku pracy, tj. osoby te skierowano do programów specjalnych bez wyczerpania pozostałych mniej kosztownych narzędzi. Takie działanie było niezgodne z § 3 ust. 3 rozporządzenia z 2009 r.⁴³, zgodnie z którym programem specjalnym obejmuje się w pierwszej kolejności bezrobotnych i osoby poszukujące pracy, w stosunku do których stosowane usługi i instrumenty rynku pracy okazały się niewystarczające do powrotu na rynek pracy bądź utrzymania miejsc pracy.

(dowód: akta kontroli str. 539-547)

Dyrektor PUP wyjaśnił, iż kwalifikowanie do programów specjalnych osób pozostających przez krótki okres w rejestrze osób bezrobotnych dotyczyło przede wszystkim osób młodych, w tym absolwentów. W przypadku tych osób wzięto pod uwagę stworzenie możliwości udzielenia wsparcia w wejściu na rynek pracy. Dyrektor wskazał również, że w przypadku osób po 50 roku życia kwalifikowano do programów osoby, w stosunku do których stosowane były wcześniej usługi

³⁸ W programie skierowanym do osób poniżej 30 roku życia.

³⁹ W programie skierowanym do osób powyżej 50 roku życia.

⁴⁰ W programach skierowanych dla osób poniżej 30 roku życia wynosiła ona w 2012 r. - 73,3%, w 2013 r. – 77,1%, a dla osób powyżej 50 roku życia 100% w 2012 r. i 50,0% w 2013 r.

⁴¹ Osoby te nie były ubezpieczone w ZUS z kodem 0910, 0911, 0920.

⁴² Osiem osób ukończyło staż w 2012 r., cztery osoby ukończyły staż w 2013 r. i jedna ukończyła roboty publiczne w 2013 r.

⁴³ Obowiązującego do 26 maja 2014 r.

i instrumenty rynku pracy. Nie potwierdziło to badanie próby 60 osób, wśród której pięć osób, wobec których przed udziałem w programie nie zastosowano instrumentu rynku pracy, było w wieku powyżej 50 lat.

(dowód: akta kontroli str. 564-565, 539-547)

1. NIK zwraca uwagę, że w 2013 r. programem specjalnym objęto inną niż zakładano pierwotnie grupę osób. Zgodnie z założeniami programu (dla osób do 30 roku życia) określono grupę docelową, w strukturze której m.in. przynajmniej 60% miały stanowić:

- kobiety, a było ich 51,7%;
- osoby, które ukończyły szkołę i pozostają bez pracy od 0 do 12 miesięcy, a było ich 21,7%.

Nie planowano w tym programie również udziału osób pozostających bez pracy do jednego miesiąca, których w rzeczywistości było 12 i stanowiły 20,0% uczestników. W trakcie realizacji programu PUP dokonywał co prawda zmian dotrzymując wymogów formalnych ich wprowadzania, ale zdaniem NIK dokonywane zmiany nie powinny w tak istotny sposób modyfikować grup docelowych, dla których PUP założył wsparcie w ramach programów specjalnych i dla których programy te zostały zaprojektowane⁴⁴.

(dowód: akta kontroli str. 115-130, 242-249, 399-421, 539-547, 590)

Dyrektor wyjaśnił m.in., że analiza lokalnego rynku pracy w przypadku programów realizowanych w 2013 r. została przeprowadzona w sposób poprawny z uwzględnieniem dostępnych danych statystycznych, badań jak i opinii pośredników pracy i doradców zawodowych. Wprowadzone w programach zmiany spowodowane były uzasadnionymi przesłankami.

(dowód: akta kontroli str. 559-565)

2. NIK zwraca również uwagę, że w badanej grupie 60 bezrobotnych uczestniczących w programach specjalnych znalazły się dwie osoby, które poza wypełnieniem wymogów formalnych – wiek do 30 lub powyżej 50 roku życia – nie spełniały żadnych kryteriów dodatkowych przyjętych w realizowanych w 2012 r. programach. Jako kryteria dodatkowe określono:

- a) dla osób powyżej 50 roku życia – niskie, zdezaktualizowane lub niestosowane kwalifikacje do potrzeb lokalnego rynku pracy, brak kwalifikacji zawodowych, okres pozostawania bez pracy (osoby pozostające w ewidencji powyżej 12 m-cy), osoby nieposiadające wykształcenia średniego,
- b) dla osób poniżej 30 roku życia – płeć (min. 50% uczestników będą stanowiły kobiety), doświadczenie zawodowe (osoby bez doświadczenia lub z doświadczeniem zawodowym poniżej roku), okres pozostawania bez pracy (osoby pozostające nieprzerwanie w ewidencji przez okres min. 12 m-cy oraz osoby, które ukończyły szkołę i pozostają bez pracy do 12 m-cy), wykształcenie (osoby posiadające wykształcenie gimnazjalne lub niższe).

(dowód: akta kontroli str.180-191, 204-216, 402, 539-547)

Dyrektor Urzędu podał m.in., że kryteria dodatkowe miały charakter pomocniczy i nie były obligatoryjne. Jeżeli osoba bezrobotna spełniała – poza kryterium formalnym – któreś z założonych kryteriów dodatkowych, była kierowana do udziału w programie w pierwszej kolejności. W sytuacji, gdy chęć udziału w programie specjalnym zgłosiła osoba, która nie spełniała żadnego z kryteriów dodatkowych, a z rozmowy doradczej wynikała konieczność pilnego udzielenia wsparcia, podejmowano decyzję

⁴⁴ Wyjaśnienia MPiPS z 20 kwietnia 2011 r. do zasad ubiegania się o dodatkowe środki FP z rezerwy MPiPS na finansowanie programów specjalnych w 2011 r.

o zakwalifikowaniu osoby do udziału w programie pomimo spełniania przez nią tylko kryterium głównego. W badanej grupie 95% uczestników spełniało przynajmniej jedno z kryteriów dodatkowych, co świadczy o ich właściwym określeniu.

(dowód: akta kontroli str. 565)

Zdaniem NIK wybór do programów osób niespełniających kryteriów dodatkowych wynikających z występujących barier w znalezieniu zatrudnienia oznacza objęcie pomocą osób spoza grupy, dla której program został zaprojektowany.

Ocena cząstkowa

W badanym okresie PUP zrealizował wszystkie programy specjalne, uzyskując wyższą niż zakładano efektywność kosztową i zatrudnieniową, a wydatkowane na nie środki wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem. Odnotowano jednak przypadki nieprawidłowego doboru ich uczestników, gdyż wobec części z nich nie zastosowano wcześniej żadnego instrumentu rynku pracy.

3. Monitorowanie i kontrola realizowanych programów specjalnych

Opis stanu faktycznego

Według Dyrektora PUP monitorowanie przez Urząd realizacji programów specjalnych polegało na: analizie wpisów w kartach rejestracyjnych; hospitacji wybranych zajęć grupowych połączonej z kontrolą prowadzonej dokumentacji; analizie deklaracji udziału w programie oraz danych w programie informatycznym SYRIUSZ; analizie dostarczanych przez pracodawców comiesięcznych list obecności; analizie cokuwartalnych imiennych deklaracji ZUS RCA dotyczących uczestników programu; dostarczeniu informacji z ZUS o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu przez osobę skierowaną na utworzone miejsce pracy; weryfikacji umów o pracę zawartych w ramach planowanej efektywności robót publicznych; sprawdzaniu faktur za zakupione wyposażenie miejsc pracy.

(dowód: akta kontroli str. 115-238; 349-353, 566-576)

W okresie realizacji programów specjalnych (2012-2014 r.) przeprowadzono sześć wizytacji grupowej porady zawodowej, dwie kontrole podmiotów zatrudniających stażystów i 58 kontroli 17 podmiotów, które utworzyły nowe miejsca pracy i zatrudniały 19 osób bezrobotnych.

Kontrole w miejscach realizacji staży wykazały szereg nieprawidłowości polegających na: [a] braku przeszkolenia stażystki w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy, jak również przepisów przeciwpożarowych, [b] pracy więcej niż pięć dni w tygodniu (od poniedziałku do soboty), [c] pracy w systemie zmianowym, [d] pracy w godzinach nadliczbowych i w porze nocnej, [e] pracy w miejscu nieprzewidzianym w umowie, [f] braku prowadzenia miesięcznych kart stażowych oraz rozbieżnościach pomiędzy miesięcznymi kartami stażu a rzeczywistym czasem pracy stażystek.

Kontroli realizacji robót publicznych nie przeprowadzano.

W realizacji programu specjalnego „Stawiamy na aktywność” w 2012 r. w programie uczestniczyło 30 podmiotów zatrudniających stażystów i siedem podmiotów, które utworzyły nowe miejsca pracy.

W realizacji programu specjalnego „Wsparcie dla bezrobotnych 50+ na lokalnym rynku pracy” w 2012 r. uczestniczyły cztery podmioty zatrudniające stażystów, pięć podmiotów organizujących roboty publiczne i trzy podmioty, które utworzyły nowe miejsca pracy.

W realizacji programu specjalnego „Młodzi aktywni” w 2013 r. i 2014 r. uczestniczyło 37 podmiotów zatrudniających stażystów, pięć podmiotów organizujących roboty publiczne i pięć podmiotów, które utworzyły nowe miejsca pracy.

W realizacji programu specjalnego „Wsparcie dla bezrobotnych 50+ na lokalnym rynku pracy” w 2013 r. i 2014 r. uczestniczyły trzy podmioty zatrudniające stażystów, dziesięć podmiotów organizujących roboty publiczne i dwa podmioty, które utworzyły nowe miejsca pracy.

(dowód: akta kontroli str. 115-238; 475-480; 579)

W ramach kontroli i nadzoru realizowanych programów specjalnych sporządzano indywidualne plany działania dla uczestników.

Dla zdiagnozowania i oceny relacji pomiędzy uczestnikami a podmiotami zatrudniającymi bezrobotnych od 2013 r. opracowano i wykonano badania w formie kwestionariuszy wywiadu. Dyrektor Urzędu wyjaśnił, iż kontrolę i nadzór realizowano także poprzez wizytacje grupowych porad zawodowych, uaktualnianie danych w systemie SYRIUSZ, sprawdzanie faktur, umów, analizę zaświadczeń.

(dowód: akta kontroli str. 301-305; 367-376; 385-394; 566-576)

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

(dowód: akta kontroli str. 8-52; 241-284; 427-446; 466-473)

W sprawie programu specjalnego, jako narzędzia do zwalczania bezrobocia i jego efektywności, wad i zalet Dyrektor Urzędu wyraził opinię, iż celowość wdrażania i skuteczność programów specjalnych uzależniona jest m.in. od doboru grupy docelowej oraz sytuacji na lokalnym rynku pracy. Zdaniem Dyrektora w przypadku, gdy grupą docelową są osoby napotykające na złożone bariery w dostępie do zatrudnienia, osiągnięte efekty niekoniecznie muszą wyrażać się w wysokiej efektywności zatrudnieniowej, natomiast duże zapotrzebowanie pracodawców na nowych pracowników zwiększa szanse na uzyskanie zatrudnienia, w tym także przez osoby napotykające na dodatkowe bariery w dostępie do zatrudnienia.

Dyrektor wskazał również, że programy specjalne powinny mieć ograniczony charakter i w ocenie Urzędu nie powinny być inicjowane w formie konkursów o pozyskanie środków z rezerwy FP będącej w dyspozycji MPiPS, lecz w wyniku wystąpienia faktycznych, lokalnych potrzeb.

Jako zaletę programów specjalnych podał możliwość zastosowania SEWZ, które w przypadku niektórych osób mogą mieć kluczowe znaczenie dla podjęcia lub utrzymania zatrudnienia, natomiast jako postulowaną zmianę podał wprowadzenie możliwości pozyskiwania środków FP na realizację programów specjalnych przez cały rok budżetowy. W opinii Dyrektora środki ze względu na trudną grupę docelową powinny być przyznawane przy niższej efektywności zatrudnieniowej.

(dowód: akta kontroli str. 349-353)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Kontrolę realizowanych czterech programów specjalnych prowadzono niezgodnie z ich założeniami, gdyż w latach 2012-2014 r. przeprowadzono tylko dwie kontrole aktywizacji w formie staży zawodowych i nie przeprowadzono żadnej kontroli aktywizacji w formie robót publicznych.

Do przeprowadzania kontroli zobowiązywał pkt 11 programów specjalnych, zgodnie z którym „celem poprawności realizacji zadań planowana jest kontrola w miejscu

realizacji staży zawodowych, mająca na celu weryfikację m.in. zgodności realizacji formy aktywizacji z założonym programem” oraz „w przypadku robót publicznych planuje się przeprowadzenie jednorazowych kontroli w trakcie ich realizacji celem zgodności wykonywanych prac z założeniami”.

W rezultacie kontrolą nie objęto 72 na 74 organizatorów staży i 20 organizatorów robót publicznych, mimo iż dwie kontrole podmiotów zatrudniających stażystów wykazały liczne istotne nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 115-238; 476-480)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że działania monitorująco-kontrolne miały na celu m.in. umożliwienie oceny postępu realizacji programu oraz wyeliminowanie ewentualnych nieprawidłowości. Podał, że w przypadku staży Urząd miał bieżący kontakt z osobami bezrobotnymi, który pozwalał na ocenę przebiegu stażu (wizyty uczestników w PUP), a dodatkowo pośrednicy pracy wizytowali pracodawców organizujących staże w celu uzyskania bieżących informacji dotyczących m.in. realizacji programu stażu. Wskazał, że w przypadku robót publicznych PUP ma bieżący kontakt z pracodawcami podczas comiesięcznych rozliczeń refundacji wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne, pracodawcy dostarczają m.in. listy obecności, listy płac, dowody wypłacenia skierowanym bezrobotnym wynagrodzenia, dowody opłacenia składek społecznych. Według Dyrektora, dokumenty te umożliwiają dokonanie oceny przebiegu robót publicznych. Dodatkowo wyjaśnił, że na skutek zgłoszonych przez osoby bezrobotne nieprawidłowości, przeprowadzone zostały dwie kontrole umów stażowych, które potwierdziły prawdziwość zgłoszonych nieprawidłowości. Zdaniem Dyrektora nie stanowi to jednak podstawy do wnioskowania, że w pozostałych przypadkach również wystąpiły nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 550-552)

W ocenie NIK, podane w wyjaśnieniach okoliczności nie uzasadniają braku przeprowadzania kontroli, zgodnie z zapisami programów specjalnych. Obowiązek prowadzenia kontroli wynika z założeń określonych w programach specjalnych i ma na celu weryfikację m.in. zgodności realizacji formy aktywizacji z założonym programem.

Ocena częściowa

Dyrektor Urzędu monitorował realizację programów specjalnych. W ramach prowadzonego monitoringu nie zapewniono jednak kontroli realizacji programów specjalnych w formie robót publicznych oraz w większości przypadków u podmiotów organizujących staże.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴⁵, wnosi o przeprowadzanie kontroli realizacji programów specjalnych zgodnie z założeniami do tych programów.

⁴⁵ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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 i wykonania wniosku pokontrolnego 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.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

Kontroler:

Karol Gromotka
główny specjalista kontroli państwowej

.....
Podpis

.....
podpis