



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.008.03.2015

P/15/076

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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	1. Andrzej Maciejski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94681 z dnia 11 maja 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Artur Gackowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94682 z dnia 11 maja 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Grudziądzu, ul. Parkowa 22, 86-300 Grudziądz (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Tomasz Pacuszka, Dyrektor Urzędu ¹ (dowód: akta kontroli str. 7-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Urząd przygotował programy specjalne po dokonaniu analizy i diagnozy rynku pracy, zgodnie z wymogami § 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2009 r. i z 2014 r.³ Przyjęte założenia w trzech programach specjalnych nie odzwierciedlały jednak właściwie części potrzeb pracodawców i uczestników programów, co skutkowało ich realizacją w innym zakresie niż założono. Doboru uczestników i partnerów programów specjalnych dokonano zgodnie z przejrzyście określonymi uprzednio zasadami.

Urząd podejmując się realizacji pięciu programów specjalnych w latach 2011-2014 pozyskał dodatkowe środki z rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej (dalej: „MPIPS”) w łącznej wysokości 7 020,9 tys. zł, co pozwoliło zaktywizować 708 osób bezrobotnych. Programy specjalne zrealizowano osiągając wyższe niż założono efekty. Spośród osób, które ukończyły programy specjalne, 626 osób (88,4%) w okresie do trzech miesięcy po zakończeniu programów uzyskało zatrudnienie⁴. Izba zauważa jednak, że okres tego zatrudnienia – zwłaszcza po ukończeniu staży w 2013 r. i robót publicznych w latach 2011-2013 – założono na poziomie minimalnym (jeden miesiąc), co dalece odbiegało od koncepcji powrotu osób bezrobotnych na rynek pracy.

Zastosowane przez Urząd instrumenty i usługi rynku pracy, a także specyficzne elementy wspierające zatrudnienie (dalej: „SEWZ”), były zgodne z prawem i regulacjami wewnętrznymi. NIK zwróciła uwagę, że realizacja mentoringu

¹ Powołany z dniem 30 kwietnia 2004 r. na stanowisko Kierownika Urzędu, a od 1 czerwca 2004 r. Dyrektor Urzędu.

² 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.

³ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2009 r. w sprawie programów specjalnych (Dz. U. Nr 50, poz. 401 ze zm.), dalej: „rozporządzenie z 2009 r.”; Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie programów specjalnych (Dz. U. z 2014 r., poz. 638), dalej: „rozporządzenie z 2014 r.”.

⁴ Także inna praca zarobkowa lub podjęcie działalności gospodarczej.

i wsparcia pomostowego odbiegała od założeń przyjętych w programach specjalnych, co skutkowało mniejszym zakresem pomocy dla uczestników i pracodawców. Urząd na bieżąco monitorował realizację programów specjalnych, prawidłowo kontrolował ich realizację w zakresie zgodności z zawartymi umowami, weryfikując m.in. zasadność dokonanych wydatków podlegających refundacji. Uwagi NIK dotyczyły natomiast określenia mierników efektywności realizacji programów, które nie dawały odpowiedzi odnośnie do realnych i długoterminowych rezultatów działań podjętych przez Urząd.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Rzetelność i prawidłowość przygotowania programów specjalnych

Opis stanu faktycznego

1.1. Liczba bezrobotnych zarejestrowanych w Urzędzie w latach 2011-2014 wynosiła odpowiednio 12 083, 12 444, 11 395 i 8 830, co wskazuje na spadek o 26,9% w 2014 r. w porównaniu do 2011 r. Odsetek bezrobotnych pozostających bez pracy powyżej 12 miesięcy wynosił odpowiednio 38,2% (4 618), 39,2% (4 876), 41,6% (4 737) i 41,3% (3 647). Procentowy udział tych bezrobotnych wzrósł o 3,1%, jednakże ogólna liczba spadła w 2014 r. o 21% w porównaniu do 2011 r.

Stopa bezrobocia w grudniu 2014 r. w stosunku do grudnia 2011 r. w mieście Grudziądzu spadła o 5,3 pkt. proc. (z 22,3% do 17,0%), natomiast w powiecie grudziądzkim o 6,4 pkt. proc. (z 27,6% do 21,2%).

Prawie połowę (43%) ogólnej liczby bezrobotnych stanowiły osoby do 25 roku życia lub powyżej 50 roku życia. Liczba osób do 25 roku życia systematycznie i znacząco spadała z 2 538 w 2011 r. do 1 277 w 2014 r. (tj. o 50%). Z kolei liczba bezrobotnych w grupie osób powyżej 50 roku życia (dalej: „50+”) obniżyła się bardzo nieznacznie, tj. z 2 666 w 2011 r. do 2 505 w 2014 r.

Na 31 marca 2015 r. ogólna liczba bezrobotnych wyniosła 8 908 osób (wzrost o 78 osób w porównaniu do 31 grudnia 2014 r.), w tym 2 444 osób poniżej 30 roku życia (dalej: „30-”) i 2 584 osób powyżej 50 roku życia.

(dowód: akta kontroli str. 27-32)

Osoby bezrobotne oraz poszukujące pracy były rejestrowane w systemie informatycznym Syriusz. Wprowadzanie danych dotyczących tych osób odbywało się w sposób rzetelny i kompletny (na podstawie losowej próby 10 akt osób bezrobotnych⁵ nie stwierdzono przypadków rozbieżności pomiędzy danymi w systemie informatycznym a papierową wersją karty bezrobotnego).

(dowód: akta kontroli str. 536-537)

Procentowy udział wydatków poniesionych na realizację programów specjalnych w poszczególnych latach objętych kontrolą w porównaniu do wydatków na inne formy aktywizacji wyniósł odpowiednio 16,6%; 8,9%; 7,6% i 9,3%.

W latach 2011-2014 na programy specjalne wydatkowano odpowiednio: 3 257,0 tys. zł (w tym rezerwa 2 500,0 tys. zł); 2 234,2 tys. zł (w tym rezerwa 1 220,9 tys. zł); 2 422,6 tys. zł (w tym rezerwa 1 200,0 tys. zł); 2 754,3 tys. zł (w tym rezerwa 2 100,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 50, 407, 416, 435, 451, 494)

⁵ Doboru akt osób bezrobotnych dokonano spośród 60 badanych spraw.

1.2. W Urzędzie nie wprowadzono sformalizowanego podziału zadań oraz nie określono procedur wewnętrznych w zakresie przygotowania i realizacji programów specjalnych. Także regulamin organizacyjny nie zawierał zapisów dotyczących przygotowania takich programów. Przy sporządzaniu projektów programów specjalnych kierowano się *Zasadami ubiegania się o środki z rezerwy Fundusz Pracy na sfinansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej*, określonymi przez MPiPS dla poszczególnych lat badanego okresu. Opracowywaniem projektów zajmowali się pracownicy Centrum Aktywizacji Zawodowej oraz innych komórek organizacyjnych Urzędu. W przypadku programu z 2011 r. Dyrektor Urzędu powołał Zespół Ekspertki składający się z 25 osób. Składane wnioski bezrobotnych⁶ i pracodawców⁷ były weryfikowane i opiniowane przez Komisję Oceny Wniosków (dalej: „KOW”) powołane zarządzeniami Dyrektora Urzędu. Osoby przygotowujące programy specjalne, przewodniczący jak i członkowie KOW posiadali staż pracy, wykształcenie i doświadczenie zawodowe pozwalające na prawidłową realizację powierzonych im zadań.

(dowód: akta kontroli str. 123, 219, 659-702 123)

W latach 2011-2014 Urząd zrealizował łącznie pięć programów specjalnych (po jednym w 2011 r., 2013 r. i 2014 r. oraz dwa w 2012 r.). W poszczególnych latach koszt ich przygotowania i wdrożenia wyniósł (według szacunków Urzędu): 126,6 tys. zł (2011 r.); 56,1 tys. zł (2012 r.); 65,0 tys. zł (2013 r.) i 56,8 tys. zł (2014 r.). Z kolei zaangażowanie osobowe (w przeliczeniu na etaty) wynosiło od 1,4 etatu (w 2014 r.) do 3,6 etatu (w 2011 r.). Tak duża rozbieżność wynikała z faktu, że w programie specjalnym z 2011 r. udział wzięło ponad 266 uczestników, a co za tym idzie zaangażowano większą ilość pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 50)

1.3. W zakresie sposobu rozpoznawania potrzeb bezrobotnych co do pożądaných usług lub instrumentów rynku pracy zastępca dyrektora ds. rynku pracy Urzędu wyjaśnił, że:

- diagnozowano potrzeby osób bezrobotnych, do których skierowany był program specjalny za pomocą kwestionariuszy ankietowych;
- głównym źródłem rozpoznania potrzeb osób bezrobotnych w zakresie pożądaných usług i instrumentów rynku pracy było wieloletnie doświadczenie pracowników zajmujących się bezpośrednią obsługą bezrobotnych (pośredników pracy, doradców zawodowych, specjalistów ds. rozwoju zawodowego, liderów klubów pracy oraz specjalistów ds. programów);
- Urząd posiadał informacje także z badań ankietowych przeprowadzanych na okoliczność tworzenia wniosków o dofinansowanie projektów z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (dalej: „PO KL”).

Urząd nie analizował potrzeby objęcia programami specjalnymi osób poszukujących pracy, w szczególności zagrożonych utratą pracy. Wynikało to z dużej liczby zarejestrowanych bezrobotnych, wysokiej stopy bezrobocia, a także z uwagi na fakt, iż Urząd realizował konkursowe projekty outplacementowe⁸ w ramach Poddziałania 8.1.2 PO KL skierowane także do poszukujących pracy i zagrożonych utratą pracy.

(dowód: akta kontroli str. 120-122)

⁶ O przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej.

⁷ W zakresie organizacji robót publicznych i staży oraz wnioski o refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy.

⁸ Outplacement - jest to program aktywizacji zawodowej osób (określany również jako zwolnienie monitorowane), u których doszło do rozwiązania stosunku pracy z przyczyn zakładu pracy tj. na rzecz pracowników będących w stanie rozwiązania umowy o pracę lub zagrożonych wypowiedzeniem.

Programy specjalne realizowane w latach 2011-2013 zostały poprzedzone analizami lokalnego rynku pracy, które zawierały elementy wymagane § 2 ust. 2 rozporządzenia z 2009 r. W analizach lokalnego rynku pracy zidentyfikowano jego główne problemy, a mianowicie:

Młodzi przedsiębiorczy i aktywni (2011 r.)

- nastąpił wzrost liczby bezrobotnych poniżej 25 roku życia i wystąpiła niekorzystna sytuacja pod względem struktury wykształcenia. Największą grupę stanowili bezrobotni z najniższym wykształceniem gimnazjalnym i wykształceniem średnim bez zawodu. Problemem był również brak doświadczenia zawodowego;

Lepszy start dla osób do 30 roku życia (2012 r.)

- pogorszenie sytuacji młodych na rynku pracy (deficyt w wykształceniu i brak kwalifikacji zawodowych utrudnia znalezienie pracy). Objęcie tej grupy osób dodatkowymi formami wsparcia pozwoliło zapobiec postępującej dezaktualizacji wiedzy, utracie nabytego przygotowania zawodowego, obniżeniu poziomu motywacji i wykluczeniu młodych z rynku pracy już na starcie ich życia zawodowego;

Zatrudnienie 50 plus (2012 r.)

- wzrost liczby bezrobotnych powyżej 50 roku życia. Sytuacja starszych osób bezrobotnych uległa pogorszeniu. Cechy takie, jak deficyt w wykształceniu i brak kwalifikacji zawodowych utrudniły znalezienie pracy;

Pracujący rodzice (2013 r.)

- największym problemem w podjęciu zatrudnienia przez rodziców posiadających na utrzymaniu co najmniej jedno dziecko był koszt opłaty przedszkola (często 40% najniższego wynagrodzenia netto).

(dowód: akta kontroli str. 38-47)

Program specjalny z 2014 r. *Aktywna trójka* został opracowany po przeprowadzeniu diagnozy osób bezrobotnych w zakresie ich sytuacji zawodowej, z uwzględnieniem analizy potrzeb lokalnego rynku pracy. Diagnoza zawierała elementy o których mowa w § 2 ust. 2 rozporządzenia z 2014 r. Z diagnozy wynikało, że osoby długotrwale bezrobotne stanowią blisko 50% ogółu bezrobotnych zarejestrowanych w ramach III profilu⁹. W ostatnich latach realizowane były programy, których beneficjentami byli długotrwale bezrobotni, a mimo tego ich liczba rosła. Wzmocnienie działań w 2014 r. było szansą, aby zapobiec dalszemu pogarszaniu się sytuacji osób z III profilu.

(dowód: akta kontroli str. 47, 486-488, 500-515)

Programy specjalne Urząd realizował we współpracy z Prezydentem Grudziądza, Prezesem Izby Gospodarczej w Grudziądzu, przedszkolami oraz pracodawcami. Zawarto wielostronne porozumienia w zakresie wsparcia osób bezrobotnych i wspólnej realizacji zadań z programu specjalnego.

W celu przygotowania analizy lokalnego rynku pracy oraz diagnozy sytuacji bezrobotnych Urząd korzystał m.in. z następujących źródeł: sprawozdań MPiPS o rynku pracy, monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych w powiecie grudziądzkim ziemskim i grodzkim, systemu informatycznego Syriusz.

(dowód: akta kontroli str. 38-47)

Urząd nie przeprowadzał badań ankietowych wśród osób poszukujących pracy. W 2012 r. przeprowadzono badanie ankietowe wśród osób bezrobotnych

⁹ Powiatowy urząd pracy ustala profil pomocy, który określa oddalenie bezrobotnego od rynku pracy i jego gotowość do wejścia lub powrotu na rynek pracy (III profil - największe oddalenie).

zarejestrowanych w Urzędzie (odrębnie przeprowadzono badanie osób w wieku 30- i w wieku 50 +), a w 2014 i 2015 r. przeprowadzono badania ankietowe wśród osób bezrobotnych z III profilu pomocy. Dyrektor Urzędu wyjaśnił m.in., że wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród bezrobotnych wykorzystano do zastosowania usług i instrumentów rynku pracy w ramach programów specjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 120-122)

1.4. MPiPS informował Prezydenta Grudziądza o wysokości środków Funduszu Pracy na poszczególne lata 2011-2015, które wyniosły: na 2011 r. – 7 570,3 tys. zł; na 2012 r. – 10 163,0 tys. zł; na 2013 r. – 12 225,8 tys. zł; na 2014 r. – 6 542,9 tys. zł¹⁰; na 2015 r. – 23 524,0 tys. zł¹¹.

(dowód: akta kontroli str. 224-264)

Na podstawie powyższych kwot Dyrektor Urzędu, działając z upoważnienia Prezydenta Grudziądza z dnia 11 lutego 2011 r., ustalił 10% limitu wydatków możliwych do poniesienia na realizację programów specjalnych odpowiednio: na 2011 r. - 757,0 tys. zł; na 2012 r. - 1 016,3 tys. zł; na 2013 r. - 1 222,6 tys. zł; na 2014 r. - 654,3 tys. zł; na 2015 r. - 2 352,4 tys. zł. Przy ustalaniu limitu na 2015 r. uwzględniono kwotę środków na realizację projektów współfinansowanych z EFS. Podział i przeznaczenie środków Funduszu Pracy pozytywnie zaopiniowała Powiatowa Rada Zatrudnienia (w 2015 r. Powiatowa Rada Rynku Pracy)¹².

Dyrektor Urzędu, działając z upoważnienia Prezydenta Grudziądza, występował¹³ w latach 2011-2015 do MPiPS o przyznanie dodatkowych środków Funduszu Pracy z rezerwy MPiPS na realizację programów specjalnych. Urząd uzyskał środki z rezerwy MPiPS w wysokości wnioskowanej, tj.:

- 2 500,0 tys. zł (pismo z dnia 1 lipca 2011 r.) na realizację programu specjalnego *Młodzi przedsiębiorczy i aktywni*,
- 723,9 tys. zł (pismo z dnia 22 maja 2012 r.) na realizację programu specjalnego *Lepszy start dla osób do 30 roku życia*,
- 497,0 tys. zł (pismo z dnia 22 maja 2012 r.) na realizację programu specjalnego *Zatrudnienie 50 plus*,
- 1 200,0 tys. zł (pismo z dnia 15 kwietnia 2013 r.) na realizację programu specjalnego *Pracujący rodzice*,
- 2 100,0 tys. zł (pismo z dnia 21 sierpnia 2014 r.) na realizację programu specjalnego *Aktywna trójka*,
- 1 999,5 tys. zł (pismo z dnia 12 marca 2015 r.) na realizację programu specjalnego *Mocna trójka*.

(dowód: akta kontroli str. 12-25, 224-264)

W ramach programów specjalnych wysokość środków Funduszu Pracy przypadająca na jednego uczestnika nie przekraczała dziesięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w dniu rozpoczęcia programu¹⁴ i wyniosła:

- 12,2 tys. zł - „Młodzi przedsiębiorczy i aktywni”,

¹⁰ Bez środków na realizację projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS).

¹¹ Łącznie ze środkami EFS. Sposób liczenia uległ zmianie w związku z uchynieniem rozporządzenia z 2009 r. - § 11 ust. 8.

¹² Uchwały Powiatowej Rady Zatrudnienia: z 25 lutego 2011 r., z 26 marca 2012 r., z 22 stycznia 2013 r., z 6 lutego 2014 r.; uchwała Powiatowej Rady Rynku Pracy z 24 marca 2015 r.

¹³ Pisma z dnia: 27 kwietnia 2011 r., 7 maja 2012 r. (dwa wnioski), 28 marca 2013 r., 7 sierpnia 2014 r., 3 lutego 2015 r.

¹⁴ Art. 66a ust. 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”. Kwota przeciętnego wynagrodzenia na dzień rozpoczęcia programów specjalnych wyniosła: 12.07.2011 r. - 3 416,00 zł, 05.06.2012 r. (30-) - 3 496,82 zł, 1.06.2012 r. (50+) - 3 496,82 zł, 24.05.2013 r. - 3 612,51 zł, 11.09.2014 r. - 3 781,14 zł.

- 18,3 tys. zł - „Lepszy start dla osób do 30 roku życia”,
- 10,1 tys. zł - „Zatrudnienie 50 plus”
- 12,9 tys. zł - „Pracujący rodzice”
- 21,2 tys. zł - „Aktywna trójka”.

W zrealizowanych programach specjalnych łączna kwota wydatków poniesionych na SEWZ nie przekroczyła 20% wysokości środków Funduszu Pracy¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 407, 416, 435, 451-452, 492, 494)

1.5. Zawartość merytoryczna programów specjalnych odpowiadała wymogom § 5 ust. 1 rozporządzenia z 2009 r. i z 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 38-47)

W latach 2011-2015 Dyrektor Urzędu, działając z upoważnienia Prezydenta Grudziądza, po zasięgnięciu opinii Powiatowej Rady Zatrudnienia¹⁶ dokonał wyboru form aktywizacji zawodowej bezrobotnych i innych uprawnionych osób, w ramach łącznej kwoty ustalonej dla terenu działania Urzędu (powiat ziemski i grodzki) na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej.

(dowód: akta kontroli str. 224-264)

1.5.1. W ramach programu specjalnego *Młodzi przedsiębiorcy i aktywni* założono wsparcie 230 bezrobotnych w ramach instrumentów rynku pracy: 20 osób poprzez zatrudnienie w zorganizowanych robotach publicznych (przez okres średnio 5 m-cy), uczestnictwo 100 osób w stażu (średnio 6 m-cy), zatrudnienie 80 osób w wyniku doposażenia lub wyposażenia stanowisk pracy oraz podjęcie działalności gospodarczej przez 30 osób (jednorazowe środki). W stosunku do tych osób zaplanowano SEWZ (mentoring¹⁷ – 200 osób i wsparcie pomostowe dla 30 osób, które uzyskały jednorazowe środki na podjęcie własnej działalności gospodarczej).

(dowód: akta kontroli str. 394-405)

Z uwagi na rozpoczęcie programu specjalnego miesiąc później (w lipcu, po przyznaniu środków z MPiPS) powstały oszczędności, ponadto stwierdzono niewielkie zainteresowanie organizacją staży na okres 6 m-cy. Dyrektor Urzędu zaproponował zmiany w programie specjalnym poprzez zwiększenie liczby uczestników do 250 i przesunięcie środków (400,0 tys. zł) na doposażenie lub wyposażenie stanowisk pracy.

Monitoring przebiegu realizacji programu specjalnego wykazał, że niezbędne jest przesunięcie środków powstałych z oszczędności spowodowanych realizacją robót publicznych oraz stażu w czasie krótszym niż założono. Z uwagi na zwiększone zainteresowanie osób bezrobotnych otrzymaniem jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, zaplanowano przeznaczyć oszczędności w kwocie 120,0 tys. zł na ten cel dla sześciu osób, tym samym zwiększając liczbę uczestników do 256. W obu ww. przypadkach propozycje zmian zostały pozytywnie zaopiniowane przez Powiatową Radę Zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 387-393)

Przyjęte mierniki oceny efektywności programu specjalnego oraz wartości zaplanowane i osiągnięte przedstawiały się następująco:

¹⁵ Art. 66a ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia. W 2011 r. – 2,9%, w 2012 r. – 2,2% i 2,3%; w 2013 r. – 5,4%; w 2014 r. – 10,8%.

¹⁶ Od 27 maja 2014 r. Powiatowa Rada Rynku Pracy.

¹⁷ Patrz pkt 2.3.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

- liczba osób objętych wsparciem – założono 100,0% (udział wzięło 266 osób na 230 planowanych), osiągnięto 115,7%;
- liczba osób, które zakończyły udział w programie zgodnie z zaplanowaną ścieżką – założono 85,0%, a osiągnięto 97,0% (258 osób);
- liczba osób, które podjęły zatrudnienie¹⁸ bądź samozatrudnienie po zakończonym udziale w programie – założono 70,4%, a osiągnięto 80,1% (213 osób);
- wzrost samooceny¹⁹ po zakończonym udziale w programie – założono 70,0% objętych wsparciem, a osiągnięto 84,6% (225 osób).

(dowód: akta kontroli str. 407-415)

Dyrektor Urzędu podał, iż w sprawozdaniu z realizacji programu specjalnego miała miejsce oczywista omyłka pisarska dotycząca daty jego sporządzenia (podano 7 maja 2011 r. zamiast 7 maja 2012 r.) oraz wpisania kwoty przypadającej z rezerwy w pozycję limitu i odwrotnie.

(dowód: akta kontroli str. 407, 531, 533)

1.5.2. W ramach programu specjalnego *Lepszy start dla osób do 30 roku życia* założono wsparcie 92 bezrobotnych w ramach dwóch instrumentów rynku pracy: udział 15 osób w robotach publicznych (na średnio 5 m-cy) i stworzenie 77 miejsc pracy poprzez doposażenie lub wyposażenie stanowisk pracy w firmach z terenu Grudziądza i powiatu grudziądzkiego. W stosunku do tych osób zaplanowano SEWZ (mentoring – 77 osób i zakup odzieży roboczej – 15 osób).

(dowód: akta kontroli str. 423-433)

Przyjęte mierniki oceny efektywności programu specjalnego oraz wartości zaplanowane i osiągnięte przedstawiały się następująco:

- liczba osób objętych wsparciem – założono 100,0% (udział wzięło 95 osób na 92 planowane), osiągnięto 103,3%;
- liczba osób, które zakończyły udział w programie zgodnie z zaplanowaną ścieżką – założono 92,0%, a osiągnięto 98,9% (94 osoby);
- wzrost samooceny po zakończonym udziale w programie – założono 70,0% objętych wsparciem, a osiągnięto 86,3% (82 osoby).

(dowód: akta kontroli str. 416-419)

1.5.3. W ramach programu specjalnego *Zatrudnienie 50 plus* założono wsparcie 41 bezrobotnych w ramach dwóch instrumentów rynku pracy: zatrudnienie 31 osób bezrobotnych w zorganizowanych robotach publicznych (średnio 5 m-cy) i stworzenie 10 miejsc pracy poprzez doposażenie lub wyposażenie stanowisk pracy w firmach. W stosunku do tych osób zaplanowano SEWZ (mentoring – 10 osób i zakup odzieży roboczej – 31 osób).

(dowód: akta kontroli str. 439-449)

Przyjęte mierniki oceny efektywności programu specjalnego oraz wartości zaplanowane i osiągnięte przedstawiały się następująco:

- liczba osób objętych wsparciem – założono 100,0% (udział wzięło 49 osób na 41 planowanych), osiągnięto 119,5%;

¹⁸ Podjęcie zatrudnienia miało miejsce wówczas, gdy uczestnik objęty programem specjalnym w trakcie lub w okresie do trzech miesięcy po zakończeniu udziału w programie uzyskał zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub podjął działalność gospodarczą.

¹⁹ Samoocena została zbadana przez doradcę zawodowego na podstawie rozmowy z uczestnikiem programu, w trakcie której wypełniony został kwestionariusz z pytaniami.

- liczba osób, które zakończyły udział w programie zgodnie z zaplanowaną ścieżką – założono 80,0%, a osiągnięto 96,0% (47 osób);
- wzrost samooceny po zakończonym udziale w programie – założono 70,0% objętych wsparciem, a osiągnięto 89,8% (44 osoby).

(dowód: akta kontroli str. 435-438)

1.5.4. W ramach programu specjalnego *Pracujący rodzice* zaplanowano objąć wsparciem 150 osób bezrobotnych, tj.: stworzenie 75 miejsc pracy poprzez doposażenie lub wyposażenie stanowisk pracy w firmach, uczestnictwo 50 osób w stażu (średnio 5 m-cy), zatrudnienie 25 osób bezrobotnych w zorganizowanych robotach publicznych (średnio 5 m-cy). W stosunku do wszystkich osób zaplanowano SEWZ (mentoring i zwrot kosztów opieki nad dzieckiem).

(dowód: akta kontroli str. 472-485)

Ze względu na niskie wykorzystanie środków na refundację kosztów opieki nad dzieckiem Dyrektor Urzędu zaproponował zmiany w programie specjalnym poprzez zwiększenie liczby uczestników do 187 i przesunięcie środków pomiędzy formami wsparcia. Największe zmniejszenie środków dotyczyło wydatków na zwrot kosztów opieki nad dzieckiem (z kwoty 337,5 tys. zł do kwoty 68,0 tys. zł) i środki te zwiększyły wydatki na pozostałe instrumenty rynku pracy. Propozycja zmian została pozytywnie zaopiniowana przez Powiatową Radę Zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 46, 471)

Przyjęte mierniki oceny efektywności programu specjalnego oraz wartości zaplanowane i osiągnięte przedstawiały się następująco:

- liczba osób objętych wsparciem – założono 100,0% (udział wzięło 188 osób na 150 planowanych), osiągnięto 125,3%;
- liczba osób, które zakończyły udział w programie zgodnie z zaplanowaną ścieżką – założono 90,0%, a osiągnięto 95,2% (179 osób);
- wzrost samooceny po zakończonym udziale w programie – założono 70,0% objętych wsparciem, a osiągnięto 97,3% (183 osoby).

Z formy wsparcia w postaci zwrotu kosztów opieki nad dzieckiem skorzystało niespełna 36,7% (69 osób na 188 uczestników). Taki stan rzeczy wynikał z nieuczęszczania przez wszystkie dzieci rodziców biorących udział w programie do przedszkoli czy żłobków i ich pozostawiania pod opieką innych osób z rodziny, ale także z faktu dofinansowania w niektórych gminach pobytu dziecka w przedszkolu. W związku z tym nie skutkowało to ponoszeniem przez rodziców z tego tytułu kosztów lub też koszty te były na tyle niewielkie, że rodzice nie występowali o zwrot ich różnicy.

(dowód: akta kontroli str. 451-455)

1.5.5. W ramach programu specjalnego *Aktywna trójka* zaplanowano objąć wsparciem 110 osób bezrobotnych, tj.: stworzenie 94 miejsc pracy poprzez doposażenie lub wyposażenie stanowisk pracy w firmach i podjęcie działalności gospodarczej przez 16 osób (środki na rozwój przedsiębiorczości).

(dowód: akta kontroli str. 495-499)

Ze względu na zmniejszone wydatki w pozycji: środki na rozwój przedsiębiorczości i refundacja kosztów opieki nad dzieckiem, Dyrektor Urzędu zaproponował zmiany w programie specjalnym polegające na: zwiększeniu liczby uczestników do 131, przesunięciu środków pomiędzy instrumentami i SEWZ oraz organizacji szkolenia dla 100 osób na temat *Podstawowe elementy prawa pracy*. Propozycja zmian została pozytywnie zaopiniowana przez Powiatową Radę Zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 489-490)

W programie udział wzięło 130 osób bezrobotnych, z tego 7 osób podjęło działalność gospodarczą, a 123 osoby zostały zatrudnione w ramach doposażenia lub wyposażenia stanowisk pracy. Zastosowano następujące SEWZ: *bon* dla pracodawcy (do 800 zł) przeznaczony na finansowanie wydatków związanych z zatrudnieniem osoby bezrobotnej (np. zakup odzieży roboczej, badania lekarskie), rower z wyposażeniem dla skierowanych bezrobotnych, zwrot opłat za przedszkole lub żłobek, jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej, *bon ton* (refundacja kosztów zakupu odzieży dla bezrobotnych do 300 zł). Ponadto w ramach programu specjalnego przeprowadzono szkolenia: *Podstawowe elementy prawa pracy* (dla 61 bezrobotnych) i *ABC przedsiębiorczości* (dla 7 bezrobotnych podejmujących działalność gospodarczą).

Zaplanowano zwrot kosztów opłat za przedszkole lub żłobek dla 30 uczestników programu specjalnego na kwotę 54 090 zł, następnie dokonano zmiany zakładając wydatek dla jednej osoby na kwotę 500 zł (wydatkowano 380 zł).

(dowód: akta kontroli str. 492, 494)

1.6. Przygotowując programy specjalne Urząd aktywnie je promował poprzez umieszczanie informacji na stronie internetowej Urzędu, rozwieszanie plakatów, akcje medialne w prasie i w telewizji.

(dowód: akta kontroli str. 551-567)

Każdorazowo zasady wylaniania i doboru uczestników programu (kryteriów doboru grupy docelowej) oraz zakres i formę niezbędnego wsparcia były określane w programach specjalnych. Zgodnie z nimi doradca zawodowy w ramach Indywidualnych Planów Działania (dalej: „IPD”) we współpracy z pośrednikiem pracy określał indywidualne potrzeby poszczególnych beneficjentów wskazując zakres i proponowany katalog form niezbędnego wsparcia, oferowanego w ramach realizowanych programów specjalnych.

(dowód: akta kontroli str. 387-515)

We wszystkich przypadkach wytypowani uczestnicy programów spełniali założone w nim kryteria, a doradcy zawodowi opracowali dla nich IPD.

(dowód: akta kontroli str. 569-628)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W przyjętych założeniach trzech programów specjalnych nie zidentyfikowano rzetelnie części potrzeb pracodawców i uczestników programów, co skutkowało koniecznością ich zmiany i realizacją w innym zakresie niż pierwotnie założono. I tak:

a) Założenia przyjęte w programach specjalnych *Pracujący rodzice* i *Aktywna trójka* odnośnie liczby uczestników²⁰, którzy mieli skorzystać z refundacji kosztów opieki nad dzieckiem, istotnie odbiegały od potrzeb osób bezrobotnych w tym zakresie. Dzieci większości uczestników albo nie uczęszczały do przedszkola lub żłobka pozostając pod opieką innych osób z rodziny, albo uczęszczały, ale ich rodzice korzystali z dofinansowania pobytu dziecka w przedszkolu, udzielanego przez niektóre gminy. W 2013 r. w ramach programu specjalnego *Pracujący rodzice* 150 osób miało skorzystać z formy wsparcia w postaci zwrotu kosztów opieki nad dzieckiem (SEWZ), natomiast skorzystało niespełna 36,7% (69 osób na 188 uczestników), tj. 46,0% pierwotnie planowanej liczby uczestników.

²⁰ Uczestnikami programu byli bezrobotni rodzice posiadający na utrzymaniu co najmniej jedno dziecko w wieku do sześciu lat.

Program *Pracujący rodzice* rozpoczął się w maju 2013 r., a już w czerwcu podjęto decyzję o zmniejszeniu planowanych środków na refundację kosztów opieki nad dzieckiem z 337,5 tys. zł na 68,0 tys. zł (ostatecznie wydatkowano 69,8 tys. zł).

W kolejnym programie specjalnym *Aktywna trójka* realizowanym w 2014 r. Urząd ponownie przyjął założenia istotnie odbiegające od faktycznych potrzeb uczestników, tj. założono, że 30 osób skorzysta ze wsparcia w postaci zwrotu kosztów opieki nad dzieckiem, podczas gdy skorzystała z tego tylko jedna osoba, tj. 3,3% planowanych uczestników. Program rozpoczął się we wrześniu 2014 r., a już w listopadzie zmniejszono planowane środki na refundację kosztów opieki nad dzieckiem z 54,1 tys. zł na 0,5 tys. zł (wydatkowano 376,00 zł).

(dowód: akta kontroli str. 46, 451-515)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił m.in., że:

- w 2013 roku w programie mogli brać udział bezrobotni, którzy posiadali co najmniej jedno dziecko do 6 lat, w związku z tym refundacja kosztów przedszkola lub żłobka jako element specyficzny przewidziana została dla wszystkich uczestników, a więc dla 100 %;
- analiza, która poprzedziła przystąpienie do realizacji programu, przeprowadzona na podstawie danych z SI Syriusz oraz informacji otrzymywanych od doradców klienta, wykazała iż na dzień 28 marca 2013 r. było zarejestrowanych 3057 bezrobotnych rodziców posiadających co najmniej 1 dziecko do 6 lat;
- z informacji uzyskiwanych od osób bezpośrednio zajmujących się obsługą klienta w Urzędzie (pośredników pracy, doradców zawodowych, specjalistów ds. rozwoju zawodowego, liderów klubów pracy) wynikało, iż brak możliwości zapewnienia opieki nad dzieckiem jest wielką barierą utrudniającą podjęcie pracy przez osoby bezrobotne; zatem skierowanie tej formy pomocy do wszystkich uczestników programu było w pełni uzasadnione;
- rekrutując osoby bezrobotne do programu *Pracujący rodzice* nie ograniczono jego uczestników jedynie do osób, które były zainteresowane sfinansowaniem kosztów opieki nad dzieckiem. Uczestnikiem programu mogła zostać każda osoba bezrobotna, które posiadała dziecko do 6 roku życia;
- z uwagi na częściowe zainteresowanie tym elementem w stosunku do wstępnych założeń w 2013 roku, w roku 2014 przewidziano już tylko 30 takich refundacji (dla niespełna 28%). Jako że program *Aktywna trójka* nie był skierowany tylko i wyłącznie do rodziców małych dzieci, element ten nie spotkał się z oczekiwanym zainteresowaniem;
- nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia w maju 2014 roku dotycząca profilowania bezrobotnych zobowiązała powiatowe urzędy pracy do przeprowadzenia go wśród wszystkich osób zarejestrowanych do końca 2014 roku, w związku z tym na etapie założeń programu trudno było przewidzieć, ile dokładnie osób bezrobotnych znajdzie się w III profilu pomocy.

(dowód: akta kontroli str. 531, 533-534, 548-550)

b) W ramach programu specjalnego *Młodzi przedsiębiorczy i aktywni* Urząd niewłaściwie rozeznał potrzeby organizatorów staży co do okresu, w którym osoby bezrobotne mogłyby go odbywać. Założono m.in. udział 100 osób w stażu trwającym średnio 6 m-cy, a faktycznie okres stażu wynosił około 3,3 miesiące.

(dowód: akta kontroli str. 538-540)

Program rozpoczął się w lipcu 2011 r., a już w sierpniu stwierdzono niewielkie zainteresowanie pracodawców organizacją staży na okres 6 m-cy. Dyrektor Urzędu zaproponował zmiany w programie specjalnym m.in. poprzez zmniejszenie środków na staże z kwoty 676,2 tys. zł do 426,3 tys. zł (wydatkowano 425,9 tys. zł).

Staż odbyło więcej osób niż zakładano, tj. 112 na 100 planowanych, co wpłynęło na wyższy wskaźnik efektywności kosztowej²¹, niemniej jednak okres aktywizacji osób bezrobotnych był krótszy.

(dowód: akta kontroli str. 388-391, 394-405, 407-415, 538-540)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że krótszy okres organizacji staży wynikał bezpośrednio z otrzymania decyzji finansowej dopiero w lipcu 2011 r., co skutkowało opóźnionym przystąpieniem do realizacji programu (ponad połowa staży odbywających się w ramach programu rozpoczynała się dopiero we wrześniu). Ponadto okres, na jaki pracodawcy zorganizują staże, został określony na podstawie doświadczenia Urzędu w bieżącej działalności i wieloletniej organizacji staży.

(dowód: akta kontroli str. 532, 535, 548, 550)

Zgodnie z harmonogramem programu specjalnego rozpoczęcie wszystkich zadań przewidziano na czerwiec 2011 r. i 1-miesięczne opóźnienie nie mogło spowodować skrócenia okresu stażu z sześciu do trzech miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 403)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W ocenie NIK przyjęte w programach specjalnych z lat 2011-2013 mierniki, takie jak liczba osób objętych wsparciem oraz liczba osób, które zakończyły udział w programie, nie dają podstaw do oceny efektywności tych programów. Osiągnięte poziomy mierników stanowią wskaźniki produktu, a nie rezultatu, stąd nie odnoszą się do zmiany, jaka nastąpiła w wyniku prowadzonych działań.

(dowód: akta kontroli str. 404, 432, 448, 483)

Ocena częściowa

Urząd przygotował programy specjalne po dokonaniu analizy i diagnozy rynku pracy. Dokumenty te spełniały wymogi przepisów rozporządzenia z 2009 r. i z 2014 r., jednak o ich ograniczonej przydatności świadczą liczne i znaczące zmiany wprowadzone do programów specjalnych krótko po ich rozpoczęciu. Przyjęte założenia w trzech programach specjalnych nie odzwierciedlały właściwie części potrzeb pracodawców i uczestników programów, co skutkowało ich realizacją w innym zakresie niż założono, a zaproponowane przez Urząd wskaźniki efektywności nie mierzyły realnych rezultatów dotyczących powrotu osób bezrobotnych na rynek pracy.

W ocenie Izby przyjęte przez Urząd zasady wyboru uczestników i partnerów programów specjalnych były prawidłowe i przejrzyste.

2. Rzetelność, prawidłowość i skuteczność realizacji programów specjalnych

Opis stanu faktycznego

2.1. W badanym okresie Urząd realizował programy specjalne skierowane wyłącznie do osób bezrobotnych.

(dowód: akta kontroli str. 120-122)

2.2. Programy specjalne realizowano w ramach roku budżetowego po otrzymaniu decyzji o przyznaniu środków, w 2011 r. od lipca, w 2012 r. od czerwca, w 2013 r. od maja, a w 2014 r. od września.

(dowód: akta kontroli str. 26, 38-47)

²¹ Niższy koszt na jednego uczestnika programu specjalnego, który w trakcie lub w okresie do 3 miesięcy po zakończeniu programu uzyska zatrudnienie, inną pracę zarobkową, podejmie działalność lub pozostanie w zatrudnieniu.

Liczba uczestników programów specjalnych oraz wielkość środków wydatkowanych w ramach projektów (łącznie z SEWZ) przedstawiała się następująco:

- w 2011 r. *Młodzi przedsiębiorczy i aktywni* wydatkowano 3 257,0 tys. zł, w którym udział wzięło 266 uczestników (20 osób w ramach robót publicznych – 129,5 tys. zł; 112 osób odbyło staż – 453,9 tys. zł; 98 osób zatrudniono w ramach refundacji doposażenia lub wyposażenia stanowiska pracy – 1 896,8 tys. zł; 36 osób podjęło działalność gospodarczą – 776,8 tys. zł).
- w 2012 r. *Lepszy start dla osób do 30 roku życia* wydatkowano 1 737,2 tys. zł, w którym udział wzięło 95 uczestników (16 osób w ramach robót publicznych – 136,4 tys. zł; 79 osób zatrudniono w ramach refundacji doposażenia lub wyposażenia stanowiska pracy – 1 600,8 tys. zł).
- w 2012 r. *Zatrudnienie 50 plus* wydatkowano 497,0 tys. zł, w którym udział wzięło 49 uczestników (37 osób w ramach robót publicznych – 253,4 tys. zł; 12 osób zatrudniono w ramach refundacji doposażenia lub wyposażenia stanowiska pracy – 243,6 tys. zł).
- w 2013 r. *Pracujący rodzice* wydatkowano 2 422,6 tys. zł, w którym udział wzięło 188 uczestników (33 osoby w ramach robót publicznych – 288,5 tys. zł; 71 osób odbyło staż – 448,5 tys. zł; 84 osoby zatrudniono w ramach refundacji doposażenia lub wyposażenia stanowiska pracy – 1 685,6 tys. zł).
- w 2014 r. *Aktywna trójka* wydatkowano 2 754,3 tys. zł, w którym udział wzięło 130 uczestników (123 osoby zatrudniono w ramach refundacji doposażenia lub wyposażenia stanowiska pracy – 2 620,5 tys. zł; siedem osób podjęło działalność gospodarczą – 133,8 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 33-37, 407-419, 435-438, 451-455, 492, 494)

2.3. Analizą objęto 60 spraw²² spośród 708 (liczba osób, które otrzymały wsparcie w ramach instrumentów i usług rynku pracy oferowanych w programach specjalnych, realizowanych w latach 2011-2014 oraz zostały objęte wsparciem poprzez SEWZ). Wyboru dokonano losowo w ilości proporcjonalnej do liczby osób uczestniczących w danej aktywizacji z zastosowaniem przelicznika 8,2%²³.

Kontrola wykazała, że w badanym zakresie:

- środki poniesione na aktywizację ww. osób w łącznej wysokości 905,5 tys. zł wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem;
- proces wyboru uczestników programów specjalnych był przejrzysty i zgodny z przyjętymi zasadami;
- stosowano procedury zapewniające wydatkowanie środków w sposób celowy i oszczędny;
- programami specjalnymi obejmowano w pierwszej kolejności bezrobotnych, którzy byli w szczególnej sytuacji na rynku pracy, stosownie do kryteriów doboru uczestników;
- zaproponowane w 2014 r. w ramach wsparcia instrumenty były zgodne z III profilem bezrobotnych.

(dowód: akta kontroli, str. 571-625, 516, 551-567)

2.3.1. Dla poszczególnych instrumentów rynku pracy ujętych w programach specjalnych zastosowano następujące SEWZ:

²² Dokumentacja dotyczyła: dziewięciu osób bezrobotnych zatrudnionych w ramach robót publicznych; 32 osób bezrobotnych zatrudnionych w ramach refundacji doposażenia lub wyposażenia stanowiska pracy; pięciu osób, które w związku z uzyskaniem środków na rozwój przedsiębiorczości podjęły działalność gospodarczą; 14 osób bezrobotnych skierowanych na odbycie stażu.

²³ Za wyjątkiem jednego przypadku, stanowiącego dopełnienie liczby 60 spraw, tj. programu *Aktywna trójka* środki na przedsiębiorczość.

w 2011 r. – Młodzi przedsiębiorczy i aktywni

- mentoring dla pracodawców zatrudniających bezrobotnych w ramach robót publicznych, refundacji doposażenia lub wyposażenia stanowiska pracy oraz dla organizatorów staży;
- wsparcie pomostowe - refundacja dla osób podejmujących działalność gospodarczą w ramach środków na rozwój przedsiębiorczości za okres do 3 m-cy do 1 100 zł miesięcznie (np. składki ZUS, internet, usługi księgowe);

w 2012 r. – Lepszy start dla osób do 30 roku życia

- mentoring dla pracodawców zatrudniających bezrobotnych w ramach refundacji doposażenia lub wyposażenia stanowiska pracy,
- odzież robocza przydzielona skierowanym bezrobotnym do robót publicznych;

w 2012 r. – Zatrudnienie 50 plus

- mentoring dla pracodawców zatrudniających bezrobotnych w ramach refundacji doposażenia lub wyposażenia stanowiska pracy,
- odzież robocza przydzielona skierowanym bezrobotnym do robót publicznych;

w 2013 r. – Pracujący rodzice

- mentoring dla pracodawców zatrudniających bezrobotnych w ramach robót publicznych, refundacji doposażenia lub wyposażenia stanowiska pracy oraz dla organizatorów staży,
- refundacja kosztów przedszkola lub żłobka dla skierowanych bezrobotnych w ramach ww. instrumentów;

w 2014 r. – Aktywna trójka

- rowery z wyposażeniem (kask, zabezpieczenie) dla skierowanych bezrobotnych na stanowiska pracy utworzone w ramach refundacji doposażenia lub wyposażenia,
- bon ton (na zakup odzieży) dla skierowanych bezrobotnych na stanowiska pracy utworzone w ramach refundacji doposażenia lub wyposażenia oraz bezrobotnych podejmujących działalność gospodarczą w ramach otrzymania środków na przedsiębiorczość;
- bon pracodawcy (odzież robocza, woda, kawa, herbata, badania lekarskie itp.) dla pracodawców zatrudniających bezrobotnych w ramach refundacji doposażenia lub wyposażenia stanowiska pracy;
- refundacja kosztów przedszkola lub żłobka dla skierowanych bezrobotnych na stanowiska pracy utworzone w ramach refundacji doposażenia lub wyposażenia.

(dowód: akta kontroli str. 33-37)

Mentoring określono w programach specjalnych jako partnerską relację pomiędzy mistrzem a uczestnikiem (starszym i młodszym pracownikiem), która zorientowana była na odkrywanie i rozwijanie potencjału uczestnika. Działanie to zdefiniowano jako proces sprawowania opieki nad pracownikiem w celu przyspieszenia adaptacji i rozwoju pracowników w firmie poprzez udzielanie im pomocy w zrozumieniu kultury organizacji, sposobów podejmowania decyzji i typowych metod rozwiązywania problemów.

W latach 2011-2013 okres pobierania dodatku mentorskiego i jego miesięczna wysokość przedstawiały się następująco:

- w 2011 do 6 m-cy po 100 zł za dostępność opiekuna co najmniej raz w tygodniu przez dwie godziny,

- w 2012 do 3 m-cy po 250 zł za dostępność opiekuna przez co najmniej 40 godzin miesięcznie,
- w 2013 do 3 m-cy po 150 zł za dostępność opiekuna co najmniej 40 godzin miesięcznie.

W 2014 r. mentoringu nie przewidziano.

(dowód: akta kontroli str. 394-405, 423-434, 439-450, 472-485, 495-499)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił m.in., że:

- działania mentoringu były niezbędne, bowiem umożliwiały uczestnikom programu właściwe odnalezienie się w nowym miejscu pracy oraz podniesienie ich atrakcyjności dla pracodawcy zwiększając szanse na stałe zatrudnienie po okresie subsydiowanego zatrudnienia;
- działania te były dostosowane do indywidualnych potrzeb uczestników programów specjalnych, bowiem mentoring miał na celu wydobyć indywidualnych zasobów uczestnika, a jego podstawowym celem był rozwój i działanie;
- doradcy zawodowi obserwują u osób bezrobotnych nieumiejętność korzystania z własnego potencjału oraz brak umiejętności zidentyfikowania własnych zasobów, a także brak motywacji do poszukiwania i utrzymania zatrudnienia;
- działania mentoringu były zatem adekwatne do uwarunkowań lokalnego rynku pracy, bowiem miały na celu rozwój samoświadomości uczestników programu, odkrycie własnego potencjału, a co za tym idzie zwiększenie atrakcyjności pracownika na rynku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 548-549)

2.3.2. Organizacja staży

Analizą objęto 14 spraw na ogólną liczbę 167 (8,4%).

Organizatorzy stażu (pracodawcy) w przedkładanych wnioskach deklarowali chęć zatrudnienia bezrobotnego po zakończeniu stażu. Obowiązek taki został następnie ujęty w podpisywanych umowach, a wyniki badania wskazują, że wywiązali się oni z tej deklaracji. Umowy o pracę obejmowały głównie okres od 1 do 3 miesięcy, a w dwóch przypadkach nawet okres dwóch lat, 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.

Zarówno wnioski o organizację stażu, jak i zawarte umowy spełniały wymogi określone w obowiązujących przepisach²⁴.

Wszyscy bezrobotni skierowani na staż spełniali wymogi formalne określone w programach specjalnych. W przypadku programu z 2011 r. *Młodzi, przedsiębiorczy i aktywni* uczestnikami programu były osoby młode do 25 roku życia, a w przypadku programu z 2013 r. *Pracujący rodzice* uczestnikami programu byli bezrobotni rodzice posiadający co najmniej jedno dziecko w wieku do 6 lat. We wszystkich przypadkach stażysta wykonywał zadania przewidziane w umowie. Skierowani bezrobotni wykonywali prace m.in. na stanowiskach: technika archiwisty, księgowej, pracownika biurowego. W ramach kontroli i monitoringu przebiegu stażu, Urząd wymagał dostarczenia list obecności bezrobotnego odbywającego staż, umów o pracę po odbyciu stażu, a także sporządzano notatkę służbową potwierdzającą fakt odbywania stażu.

²⁴Rozporządzenie 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).

Wobec 8 osób (z 14 badanych) przed udziałem w programie specjalnym (skierowaniem na staż), nie zastosowano żadnej usługi i instrumentu rynku pracy. W pozostałych 6 przypadkach osoby te były głównie kierowane na staż (czasami dwa lub więcej razy), brały udział w szkoleniu lub kursie językowym. Jedna osoba była zatrudniona w ramach refundacji kosztów doposażenia stanowiska pracy.

(dowód: akta kontroli str. 569-628)

2.3.3. Szkolenia

Analizą objęto 8 spraw na ogólną liczbę 68 (11,8%).

W ramach programu specjalnego *Aktywna trójka* Urząd zorganizował dla uczestników dwa szkolenia *ABC Przedsiębiorczości* i *Podstawowe elementy prawa pracy*. Szkoleniem *ABC Przedsiębiorczości* objęto siedmiu bezrobotnych podejmujących działalność gospodarczą po uzyskaniu środków na rozwój przedsiębiorczości. Szkoleniem *Podstawowe elementy prawa pracy* objęto 61 bezrobotnych podejmujących pracę w ramach refundacji kosztów doposażenia lub wyposażenia stanowiska pracy.

Wyboru podmiotu przeprowadzającego szkolenia Urząd dokonał po przeprowadzeniu przetargów nieograniczonych na usługę szkolenia osób bezrobotnych. Wartość szacunkowa zamówień wyniosła:

- szkolenie *ABC Przedsiębiorczości* - 7 573,28 zł (1 792,53 euro),
- szkolenie *Podstawowe elementy prawa pracy* - 14 749,50 zł (3 491,09 euro).

Z wybranymi oferentami Urząd zawarł umowy²⁵ zgodnie ze złożonymi ofertami, zabezpieczając prawidłową realizację szkoleń.

W celu rozpoznania potrzeb szkoleniowych osoby bezrobotne były opiniowane przez: pośrednika pracy (np. w zakresie czy jest aktualna oferta pracy w zawodzie wyuczonym lub wykonywanym), specjalistę ds. rozwoju zawodowego (np. czy spełnia warunki określone ustawą o promocji zatrudnienia do skierowania na szkolenie, jaki jest cel szkolenia) oraz doradcę zawodowego.

Wśród uczestników szkolenia *ABC Przedsiębiorczości* przeprowadzono badanie ich oczekiwań, a następnie sporządzono zestawienie zbiorcze ankiet ewaluacyjnych. Skierowani bezrobotni otrzymali informacje o prawach i obowiązkach związanych z uczestnictwem w szkoleniu. Uczestnicy szkoleń podpisali oświadczenia o zobowiązaniu się do zwrotu kosztów szkolenia w przypadku nieukończenia go z własnej winy, chyba że powodem nieukończenia byłoby podjęcie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej. Celem szkolenia z zakresu *ABC Przedsiębiorczości* było uzupełnienie wiadomości w zakresie prowadzenia własnej firmy, a szkolenia *Podstawowe elementy prawa pracy* - uzupełnienie wiedzy na temat prawa pracy.

(dowód: akta kontroli str. 323-333, 568)

Szkolenie *Podstawowe elementy prawa pracy* wprowadzono do programu specjalnego *Aktywna trójka* w ramach jego zmian, które pozytywnie zaopiniowała Powiatowa Rada Zatrudnienia (uchwała z dnia 12 listopada 2014 r.). Z zaplanowanych 100 osób szkoleniem *Podstawowe elementy prawa pracy* objęto jedynie 61 osób, co wynikało z krótkiego okresu jego realizacji²⁶. W grudniu szkoleń w tym zakresie nie prowadzono z uwagi na konieczność wypłaty stypendium szkoleniowego w styczniu 2015 r., tj. w następnym roku budżetowym.

(dowód: akta kontroli, str. 489-490, 517, 532, 535)

²⁵ Umowa z dnia 7 listopada 2014 r. na kwotę brutto 9 600 zł - szkolenie *ABC Przedsiębiorczości* dla 16 osób bezrobotnych w wymiarze 40 godzin. Umowa z dnia 12 listopada 2014 r. na kwotę brutto 11 850 zł - *Podstawowe elementy prawa pracy* dla grupy do 150 osób bezrobotnych w wymiarze 8 godzin.

²⁶ Od podpisania umowy z firmą szkoleniową, tj. w dniu 12 listopada 2014 r. do 30 listopada 2014 r.

2.3.4. Organizacja robót publicznych

Analizą objęto dziewięć spraw na ogólną liczbę 103 (tj. 8,7%).

Wnioski pracodawców o organizację robót publicznych zawierały wymagane informacje i zostały do nich dołączone odpowiednie dokumenty. W umowach zawarto regulacje, o których mowa w § 6 ust. 1 i § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie robót²⁷. Kwoty przyznanej refundacji nie przekraczały ustawowego limitu²⁸, który ustalono w stosunku do przeciętnego wynagrodzenia. 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 jeden miesiąc. Skierowani bezrobotni wykonywali roboty w szkołach i urzędach samorządu terytorialnego m.in. na stanowiskach: pracownika gospodarczego, pomocy administracyjnej, opiekunki dzieci.

(dowód: akta kontroli, str. 569-628)

2.3.5. Refundacja kosztów doposażenia lub wyposażenia stanowisk pracy

Analizą objęto 32 sprawy na ogólną liczbę 395 (tj. 8,1%).

Środki na wyposażenie stanowiska pracy były przyznawane na podstawie złożonych przez pracodawców wniosków oraz na podstawie zawartej umowy pomiędzy pracodawcą a Urzędem. Zarówno wnioski, jak i zawarte umowy spełniały wymogi określone w obowiązujących wówczas przepisach²⁹. Wszyscy uczestnicy programów spełniali wymogi formalne określone w założeniach programów specjalnych. Oceny formalnej wniosków dokonywała KOW. W celu zastosowania mechanizmów zapewnienia bezstronności, członkowie komisji złożyli oświadczenia, że nie pozostają z wnioskodawcą w stosunku prawnym lub faktycznym, naruszającym bezstronność. Analiza wniosków, zawartych umów oraz dokumentów rozliczeniowych wykazała, że deklarowane i zrealizowane wydatki były zgodne z efektami, jakim miały służyć, a także z planowanym dla bezrobotnego stanowiskiem. Wysokość refundacji mieściła się w przyjętych prawem limitach.

Pracodawcy zatrudnili skierowanych bezrobotnych m.in. na następujących stanowiskach: sprzedawca, zaopatrzeniowiec, kierowca, handlowiec, kucharz. Pracodawcy zakupili m.in.: wyposażenie biura, samochody, wyposażenie kuchni, ścianę lakierniczą z nawiewem. Pracodawcy spełnili wymóg określony w umowie i zatrudniali przyjętych bezrobotnych przynajmniej przez dwa lata.

(dowód: akta kontroli str. 569-638)

2.3.6. Przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej

Analizą objęto pięć spraw na ogólną liczbę 43 (tj. 11,6%).

Środki na podjęcie działalności gospodarczej były przyznawane na podstawie złożonych przez bezrobotnych wniosków oraz na podstawie umowy zawartej

²⁷ 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), dalej: „rozporządzenie w sprawie robót”. Uchylone z dniem 1 lipca 2014 r.

²⁸ 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 składek 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.

²⁹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 25 lipca 2011 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 155, poz. 922), uchylone z dniem 30 kwietnia 2012 r. oraz rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2012 r., poz. 457 ze zm.)

pomiędzy bezrobotnym a Urzędem. Zarówno wnioski, jak i zawarte umowy spełniały wymogi określone w obowiązujących wówczas przepisach³⁰. Wszyscy bezrobotni, którzy otrzymali środki na założenie własnej działalności gospodarczej, spełniali wymogi formalne określone w założeniach programów specjalnych. Procedura w zakresie oceny formalnej wniosków była podobna, jak w przypadku refundacji kosztów wyposażenia lub wyposażenia stanowisk pracy. Analiza wniosków, zawartych umów oraz dokumentów rozliczeniowych wykazała, że deklarowane i zrealizowane wydatki były zgodne z efektami, jakim miały one służyć, a także z planowanym profilem działalności gospodarczej. W ramach przyznanych środków bezrobotni podjęli działalność gospodarczą m.in. w zakresie: elektromechaniki pojazdowej, reklamy, doradztwa w sprawach środowiska naturalnego. Wysokość dofinansowania mieściła się w przyjętych prawem limitach.

(dowód: akta kontroli str. 569-628)

Badani uczestnicy programu spełnili wymóg określony w umowie i prowadzili działalność gospodarczą przynajmniej przez jeden rok (w przypadku programu z 2011 r.), a uczestnicy programu z 2014 r. prowadzili ją na dzień kontroli NIK (czerwiec 2015 r.). Ponadto uczestnicy programu z 2011 r. na dzień kontroli (czerwiec 2015 r.) nie figurowali w SI Syriusz, a informacje uzyskane z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wskazywały, że osoby te nadal prowadzą działalność.

(dowód: akta kontroli str. 569-638)

2.4. W ramach programu specjalnego *Młodzi przedsiębiorcy i aktywni* z zakładanej efektywności w zakresie wydatków z FP³¹ (efektywność kosztowa) w wysokości 20,1 tys. zł osiągnięto 15,3 tys. zł, natomiast z zakładanej stopy ponownego zatrudnienia³² (efektywność zatrudnieniowa) 70,4% uzyskano 80,1% (213 osób). Na podstawie badanej próby³³ ustalono, że wskaźnik efektywności kosztowej wyniósł 15,1 tys. zł, w okresie podwojonym³⁴ – 19,4 tys. zł, a na dzień badań kontrolnych³⁵ – 15,1 tys. zł. Natomiast wskaźnik efektywności zatrudnieniowej wyniósł 81,8%, w okresie podwojonym – 63,6% i na dzień badań kontrolnych – 81,8%.

W ramach programu specjalnego *Lepszy start dla osób do 30 roku życia* z zakładanej efektywności kosztowej 20,5 tys. zł osiągnięto 19,3 tys. zł, natomiast z zakładanej efektywności zatrudnieniowej 92,4% uzyskano 94,7% (90 osób). Na podstawie badanej próby ustalono, że wskaźnik efektywności kosztowej wyniósł 18,7 tys. zł, w okresie podwojonym – 43,6 tys. zł, a na dzień badań kontrolnych – 43,6 tys. zł. Natomiast wskaźnik efektywności zatrudnieniowej wyniósł 100,0%, w okresie podwojonym – 42,9% i na dzień badań kontrolnych – 42,9%.

W ramach programu specjalnego *Zatrudnienie 50 plus* z zakładanej efektywności kosztowej 16,0 tys. zł osiągnięto 13,1 tys. zł, natomiast z zakładanej efektywności zatrudnieniowej 75,6% uzyskano 77,6% (38 osób). Na podstawie badanej próby ustalono, że wskaźnik efektywności kosztowej wyniósł 16,6 tys. zł, w okresie podwojonym nie uzyskano zatrudnienia, a na dzień badań kontrolnych wyniósł 24,9 tys. zł. Natomiast wskaźnik efektywności zatrudnieniowej wyniósł 75,0%, w okresie podwojonym – 0,0% i na dzień badań kontrolnych – 50,0%.

³⁰ Patrz przypis nr 29.

³¹ Kwota wydatków FP ogółem wnioskowanych na finansowanie działań przewidzianych do realizacji podzielona przez liczbę uczestników objętych programem specjalnym, którzy w trakcie lub w okresie do 3 miesięcy po zakończeniu programu uzyskają zatrudnienie, inną pracę zarobkową, podejmą działalność lub pozostaną w zatrudnieniu.

³² Procent uczestników objętych programem specjalnym, którzy po zakończeniu udziału w programie uzyskają zatrudnienie, inną pracę zarobkową lub podejmą działalność gospodarczą do ogólnej liczby uczestników.

³³ Badaniem objęto 60 losowo wybranych spraw w ramach programów specjalnych, proporcjonalnie do liczby osób, które ukończyły daną aktywizację (708 osób).

³⁴ Przykładowo: jeżeli zgodnie z założeniami programu specjalnego bezrobotny powinien uzyskać zatrudnienie po zakończeniu programu przez jeden rok, wówczas okres podwojony obejmuje następny rok.

³⁵ 26 maja 2015 r.

W ramach programu specjalnego *Pracujący rodzice* z zakładanej efektywności kosztowej 21,4 tys. zł osiągnięto 15,6 tys. zł, natomiast z zakładanej efektywności zatrudnieniowej 75,3% uzyskano 86,6% (155 osób). Na podstawie badanej próby ustalono, że wskaźnik efektywności kosztowej wyniósł 16,7 tys. zł, w okresie podwojonym – 20,1 tys. zł, a na dzień badań kontrolnych – 20,1 tys. zł. Natomiast wskaźnik efektywności zatrudnieniowej wyniósł 80,0%, w okresie podwojonym – 66,7% i na dzień badań kontrolnych – 66,7%.

W ramach programu specjalnego *Aktywna trójka* zaplanowano wskaźnik efektywności kosztowej 25,0 tys. zł uzyskano 21,2 tys. zł. Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej zaplanowano na 100,0% i zrealizowano go w pełni. Na podstawie badanej próby ustalono, że wskaźnik efektywności kosztowej wyniósł 21,1 tys. zł; okres podwojony na dzień zakończenia kontroli³⁶ jeszcze nie minął, a na dzień badań kontrolnych wskaźnik nie uległ zmianie. Natomiast wskaźnik efektywności zatrudnieniowej wyniósł 100,0% i na dzień zakończenia kontroli nie uległ zmianie.

W ramach programów specjalnych realizowanych w latach 2011-2014, spośród zastosowanych instrumentów rynku pracy, najniższa efektywność zatrudnieniowa wystąpiła w robotach publicznych wynosząc: w 2011 r. – 30,0%; w 2012 r. – 73,3% i 74,3%; w 2013 r. – 42,4%. W 2014 r. nie organizowano robót publicznych w ramach programu specjalnego. Najwyższa efektywność zatrudnieniowa dotyczyła dwóch form aktywizacji: refundacja kosztów wyposażenia lub wyposażenia stanowiska pracy i środki na podjęcie działalności gospodarczej, wynosząc 100,0%. Refundacja kosztów wyposażenia lub wyposażenia stanowiska pracy była najdroższą formą aktywizacji osób bezrobotnych w ramach programów specjalnych³⁷. Wnioski te potwierdziły się w ramach badanej próby.

(dowód: akta kontroli, str. 33-37, 569-638, 711-714)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1) Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że realizacja mentoringu jako SEWZ odbiegała od założeń określonych w programach specjalnych. Koszty mentoringu w latach 2011-2012 planowano w wysokości: 120,0 tys. zł; 57,8 tys. zł (30-); 7,5 tys. zł (50+), a następnie kwoty te podlegały zmniejszeniu i faktycznie wydatkowano odpowiednio: 37,8 tys. zł; 34,9 tys. zł (30-); 4,1 tys. zł (50+). Wydatki te stanowiły w stosunku do założeń odpowiednio: 31,5%; 60,4% (-30); 54,7% (50+). Ponadto okres mentoringu był wielokrotnie krótszy niż zakładano, wynosząc częstokroć kilka dni. NIK zwraca również uwagę, że realizacja w 2011 r. wsparcia pomostowego, jako SEWZ bezrobotnych, podejmujących działalność gospodarczą odbiegała od założeń programowych. Na wsparcie pomostowe wydatkowano 56,8 tys. zł z planowanych 99,0 tys. zł (30 osób przez 3 m-ce po 1 100 zł). Planowano wsparcie pomostowe w przeliczeniu na osobę w wysokości 3 300 zł, a wydatkowano 1 578,75 zł na osobę. Z uwagi na ograniczenie wydatków do roku budżetowego, uczestnicy programu im później podjęli działalność gospodarczą tym krócej mogli skorzystać z refundacji wydatków. Wpływ na skrócenie okresu skorzystania ze wsparcia pomostowego miała także zmiana programu specjalnego *Młodzi przedsiębiorczy i aktywni*, dokonana dnia 8 listopada 2011 r. polegająca na zwiększeniu o sześć osób bezrobotnych otrzymujących jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej. W ramach badanych umów zawartych dnia 13 grudnia 2011 r. trzech uczestnicy programu otrzymali wsparcie pomostowe odpowiednio: 611,24 zł; 822,88 zł; 1 066,50 zł.

³⁶ 16 czerwca 2015 r.

³⁷ Efektywność kosztowa wyniosła: w 2011 r. – 19 355,71 zł; w 2012 r. – 20 263,84 zł i 20 303,14 zł; w 2013 r. – 20 308,72 zł; w 2014 r. – 21 304,86 zł. Koszty te zawierały także koszty SEWZ.

(dowód: akta kontroli str. 388, 407, 416, 435, 572-612)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił m.in., że:

- mniejsze wydatki na mentoring oraz wsparcie pomostowe w programie specjalnym w 2011 roku wynikały głównie z otrzymania decyzji finansowej dopiero w lipcu 2011 roku, w związku z czym podejmowanie zatrudnienia w ramach doposażeń oraz wyposażenia stanowisk pracy, a także rozpoczynanie staży odbywało się więc w takim momencie roku, który nie pozwalał już na finansowanie mentoringu przez pełne 6 m-cy;
- dużo podjęć pracy w ramach doposażenia lub wyposażenia przypadło na IV kwartał roku³⁸, co wykluczyło możliwość realizacji tego wsparcia odpłatnie przez pełen okres;
- w niektórych przypadkach pracodawcy nie zwracali się o wypłatę środków (np. w robotach publicznych na 4 zawarte umowy jeden z pracodawców w ogóle nie chciał składać wniosku o wypłatę w tej sprawie).

(dowód: akta kontroli str. 531, 533)

2) NIK zwraca uwagę, że w ramach programów specjalnych w umowach o organizację staży w 2013 r. i robót publicznych w latach 2011-2013 zobowiązano pracodawców do zatrudnienia uczestników po okresie realizacji instrumentu jedynie na co najmniej jeden miesiąc.³⁹ Miesięczny okres zatrudnienia uczestnika po zakończonym programie jest – wg zasad przyjętych w urzędach pracy do mierzenia efektywności – postrzegany jako ponowne zatrudnienie, jednak – zdaniem NIK – tak krótki okres nie daje podstaw do uznania tego zatrudnienia za trwały powrót osób bezrobotnych na rynek pracy.

(dowód: akta kontroli str. 344-348, 571-625)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że zobowiązanie do zatrudnienia po odbyciu stażu lub wykonywaniu robót publicznych na okres co najmniej jednego miesiąca zawarto w umowach z uwagi na:

- zapisy programowe dotyczące wymaganej efektywności,
- fakt, iż organizatorzy robót publicznych, będący organami samorządowymi, nie byli w stanie w ramach posiadanego budżetu, zapewnić dłuższego okresu zatrudnienia po zakończeniu robót publicznych,
- zobowiązanie w wymiarze co najmniej na jeden miesiąc stanowiło również „efekt zachęty” pracodawców do uczestnictwa w realizowanych programach specjalnych. Było to konieczne z uwagi na fakt, iż w tym samym czasie Urząd realizował inne programy rynku pracy dla łatwiejszych grup beneficjentów, mniej oddalonych od rynku pracy, gdzie była wymagana wyższa efektywność zatrudnieniowa (np. min. trzy miesiące).

(dowód: akta kontroli str. 532, 534)

3) W ramach badanej próby stwierdzono, że zaświadczenia⁴⁰ o odbyciu stażu wydane zostały przez Kierownika Działu Instrumentów Rynku Pracy w Centrum Aktywizacji Zawodowej Urzędu bez wskazania, iż działa z upoważnienia Prezydenta Grudziądza. Zgodnie z art. 53 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia starosta wydaje bezrobotnemu zaświadczenie o odbyciu stażu. Osoba ta została upoważniona (zarządzeniem nr 81/07 z dnia 12 marca 2007 r.) przez Prezydenta Grudziądza m.in. do wydawania zaświadczeń w zakresie zadań wykonywanych przez Urząd.

³⁸ W programie specjalnym zaplanowano realizację mentoringu i wsparcia pomostowego w okresie od czerwca do grudnia 2011 r.

³⁹ W ramach badanej próby 14 spraw (pięć osób – staże w 2013 r.; 9 osób – roboty publiczne za lata 2011-2013) pracodawcy zobowiązali się zatrudnić osiem osób na co najmniej jeden m-c. W efekcie pracodawcy zatrudnili pięć osób na jeden m-c, a pozostałe trzy na dłuższe okresy (2,5 m-c; trzy lata, cztery m-ce).

⁴⁰ Badaniem kontrolnym objęto 14 spraw na 167 ogółem (8,4%).

Zdaniem NIK taki sposób wystawienia zaświadczeń wprowadzał w błąd bezrobotnego co do właściwości organu wydającego zaświadczenie.

(dowód: akta kontroli str. 11, 569-628)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że:

- zaświadczenia były wydawane i podpisywane przez osobę do tego upoważnioną, z oznaczeniem imienia, nazwiska, a także zajmowanego stanowiska służbowego pracownika, spełniając swoje zadania określone w przepisach kpa⁴¹,
- postępowanie o wydawaniu zaświadczeń w stosunku do postępowania o wydanie decyzji administracyjnych ma charakter uproszczony i odformalizowany. Własnoręczny podpis potwierdza fakt wykonania i wydania właściwego dokumentu, a oznakowanie pieczęcią jest w stosunku do jego złożenia jedynie czynnością techniczną, kancelaryjną, której brak nie powoduje w świetle przepisów kpa o wydawaniu zaświadczeń ich nieważności oraz nie skutkuje koniecznością ich ponownego wydania.

(dowód: akta kontroli str. 532, 534-535)

Ocena częściowa

W badanym okresie Urząd zrealizował wszystkie programy specjalne uzyskując wyższą niż zakładano efektywność kosztową i zatrudnieniową. Zastosowane przez Urząd instrumenty i usługi rynku pracy, a także SEWZ były zgodne z prawem i regulacjami wewnętrznymi, a wydatkowane na nie środki wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem. NIK zwróciła uwagę, że realizacja mentoringu i wsparcia pomostowego odbiegała od założeń przyjętych w programach specjalnych. Ponadto, w ocenie NIK, zatrudnienie na jeden miesiąc po zakończeniu udziału w programie nie może być rozumiane jako powrót na rynek pracy.

3. Monitorowanie i kontrola realizowanych programów specjalnych

Opis stanu faktycznego

3.1. Kontrola i zakres monitorowania realizacji programów specjalnych były zgodne z założeniami programu i zawartych umów. Monitoring realizacji programów specjalnych polegał głównie na kontroli poprawności realizowania zawieranych umów na poszczególne usługi i instrumenty rynku pracy realizowanych w ramach danego programu.

W przypadku jednorazowych środków udzielanych na podjęcie działalności gospodarczej monitoring i kontrola obejmowały kontrolę na miejscu prowadzenia działalności oraz weryfikację dokumentów potwierdzających: rozpoczęcie i prowadzenie działalności gospodarczej, zakupy (faktury, rachunki, dowody wpłat), poniesione koszty związane z zakupem odzieży w ramach bon tonu oraz z przyznaniem wsparcia pomostowego. Sprawdzano również zaświadczenia z ZUS o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej oraz zaświadczenia z Urzędu Skarbowego o prowadzeniu działalności gospodarczej.

W przypadku staży monitoring obejmował kontrolę list obecności, kontakt z pracodawcami i stażystami, sprawdzanie dostarczania wymaganych dokumentów, np. zaświadczeń z medycyny pracy, kontrolę prawidłowości przebiegu zawartych umów w miejscu odbywania stażu.

⁴¹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.), dalej: „kpa”.

W przypadku doposażenia lub wyposażenia stanowiska pracy monitoring obejmował kontrolę prawidłowości przebiegu zawartych umów w miejscu wykonywania pracy oraz monitoring utrzymania stanowiska pracy w ramach wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy poprzez składanie co sześć miesięcy dokumentów rozliczeniowych, tj. deklaracji ZUS RMUA, list płac. Na bieżąco weryfikowano umowy o pracę i świadectwa pracy oraz kontrolowano dokumenty finansowe (faktury, rachunki, itp.) potwierdzające poniesione koszty związane z wyposażeniem stanowiska pracy lub SEWZ – w terminie 30 dni od złożenia wniosku o refundację.

SEWZ monitorowane i kontrolowane były w momencie składania wniosków o refundację dotyczącą mentoringu, zakupu odzieży roboczej, zwrotu kosztów opieki nad dzieckiem, bonu zatrudnieniowego oraz bon tonu poprzez składane dokumenty tj. faktury, rachunki, umowy o pracę, itp. Ponadto monitoring umów dotyczący rowerów prowadzony był bieżąco w oparciu o umowy o pracę i świadectwa pracy w ramach doposażenia stanowiska pracy.

(dowód: akta kontroli str. 569-628)

Wszystkie przekazane przez Urząd sprawozdania były sporządzone rzetelnie, zgodnie ze stanem faktycznym oraz według obowiązujących wzorów (każdorazowo określanych jako załącznik do *Zasad ubiegania się o środki z funduszu pracy*).

(dowód: akta kontroli str. 387-515, 703-705)

3.2. Odnośnie wad i zalet programów specjalnych Dyrektor Urzędu wyjaśnił m.in., że:

- programy specjalne bezsprzecznie przyczyniają się do zwalczania skutków bezrobocia, dodatkowej aktywizacji osób pozostających bez zatrudnienia na lokalnym rynku pracy, a w konsekwencji uzyskania zwiększenia efektywności zatrudnieniowej i wydajności pracy urzędów pracy;
- w ciągu ostatnich 4 lat Urząd w ramach programów specjalnych pozyskał łącznie kwotę ponad 7 mln złotych, która pozwoliła dodatkowo zaktywizować blisko 730 osób;
- programy specjalne pozwalają na realizowanie prawie wszystkich usług i instrumentów rynku pracy, nawet w przypadku ustalenia dla bezrobotnego III profilu pomocy;
- jako zaletę należy wskazać fakt, iż programy specjalne pozwalają na realizowanie dodatkowych form pomocy, elementów specyficznych kierowanych do osób bezrobotnych, kompleksowo wspierających często trudny powrót na otwarty rynek pracy;
- programy specjalne dają zatem urzędowi pracy możliwość trafienia do najbardziej potrzebujących grup bezrobotnych, których aktywizacja zawodowa z podstawowych środków Funduszu Pracy byłaby niemożliwa, a na pewno znacznie utrudniona;
- jako jedyną wadę programów specjalnych należy stwierdzić brak dodatkowych funduszy przewidzianych na pokrycie kosztów wynikających z realizacji zadań przewidzianych w ramach programów specjalnych;
- niesprawiedliwym jest fakt, iż paradoksalnie urzędy pracy, które realizują dodatkowe zadania wynikające z programów specjalnych, przez co aktywizują więcej osób bezrobotnych, nie otrzymują żadnych dodatkowych środków na pokrycie kosztów obsługi programów specjalnych.

Jako propozycje zmian co do sposobu realizacji programów specjalnych wskazał:

- umożliwienie finansowania wynagrodzeń pracowników zajmujących się bezpośrednią realizacją programów specjalnych, a także finansowanie

wydatków rzeczowych przeznaczonych na bieżącą obsługę programów specjalnych z puli środków przeznaczonych na ich realizację;

- w dotychczasowym unormowaniu realizacja dodatkowych zadań wynikających z programów specjalnych angażuje środki przyznane wszystkim urzędom na koszty związane z podstawowym funkcjonowaniem Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 220-223)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

W załączniku nr 8 do sprawozdania MPiPS-01 za 2011 r. nierzetelnie wykazano liczbę uczestników programu specjalnego zawiązując ją o 19 osób, tj. o 7,1% (podano 285 zamiast 266). Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że nieprawidłowość ta wynika z błędnej metodologii sporządzenia załącznika nr 8 do sprawozdania MPiPS-01. Podał, że osoba wykonująca go w 2011 roku, po naliczeniu danych przez SI Syriusz, nie konsultowała ich z pracownikami bezpośrednio zajmującymi się programem specjalnym, tym samym nie potwierdzając otrzymanych wyników ani ich nie korygując. Większa liczba osób podana w załączniku nr 8 najprawdopodobniej była spowodowana błędami systemu informatycznego, wynikającymi z mylnie zdefiniowanych kodów przypisanych do osób bezrobotnych.

(dowód: akta kontroli str. 211-212, 639-654, 710)

Ocena częściowa

Dyrektor Urzędu, działając z upoważnienia Prezydenta Grudziądza, na bieżąco i wnikliwie monitorował realizację programów specjalnych, a w celu wydatkowania całości zaplanowanych środków dokonywał stosownych zmian, po uzyskaniu pozytywnej opinii Powiatowej Rady Zatrudnienia. Urząd prawidłowo kontrolował realizację programów specjalnych zgodnie z zawartymi umowami, weryfikując zasadność dokonanych wydatków podlegających refundacji.

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 Kontroli⁴², wnosi o przyjmowanie założeń w programach specjalnych na podstawie rzetelnie zidentyfikowanych potrzeb pracodawców i uczestników programów.

⁴² 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.

Kontroler
Andrzej Maciejski
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
Podpis