



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Katowicach

LKA – 4101-06-03/2013  
P/13/111

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/111 – aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób powyżej 50.roku życia
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontroler	1. Aleksandra Wyżyńska-Feldmann, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 85112 z dnia 11.04.2013 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Zawierciu, zwany dalej <i>PUP</i> lub <i>Urzędem</i>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Anna Rdest, dyrektor  (dowód: akta kontroli str. 3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

W latach 2010-2012 Urząd prawidłowo realizował obowiązki w zakresie analizy lokalnego rynku pracy, rejestracji bezrobotnych, zadań związanych z organizacją: staży, szkoleń, prac interwencyjnych, robót publicznych oraz przyznawaniem środków na podjęcie działalności gospodarczej i na doposażenie lub wyposażenie stanowisk pracy, wynikające z ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>1</sup>.

Poziom zatrudnienia pracowników Urzędu zajmujących się aktywizacją zawodową bezrobotnych, dostosowany był do obowiązujących wymogów.

Realizowane przez PUP usługi i instrumenty rynku pracy dla bezrobotnych powyżej 50.roku życia nie przyniosły bezpośrednio po ich zakończeniu długotrwałych efektów w postaci ich stałego zatrudnienia. Bezrobotni po odbyciu stażu, szkolenia, a w szczególności prac interwencyjnych i robót publicznych, w zdecydowanej większości przypadków ponownie rejestrowali się jako bezrobotni, a ewentualnie podejmowane przez nich zatrudnienie, było krótkotrwałe. Refundacja przedsiębiorcy części kosztów zatrudnienia bezrobotnych skierowanych do prac interwencyjnych i robót publicznych była najmniej efektywnym instrumentem rynku pracy. Przeprowadzane szkolenia nie gwarantowały zatrudnienia bezrobotnego zgodnie z nabytymi kwalifikacjami.

Osoby w wieku powyżej 50.roku życia, w mniejszym stopniu niż pozostałe osoby będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy, korzystały w PUP ze środków publicznych przeznaczonych na ich aktywizację zawodową.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- nieprzedstawienia bezrobotnym powyżej 50.roku życia – w myśl art. 50 ust. 1 w zw. z art. 49 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia - w okresie do 6 miesięcy od

<sup>1</sup> Dz.U. z 2013 r., poz.674 ze zm., zwana dalej *ustawą o promocji zatrudnienia*.

dnia rejestracji, propozycji zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, szkolenia, stażu, odbycia przygotowania zawodowego dorosłych, zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych,

- nieprzygotowania bezrobotnym w wieku powyżej 50. roku życia pozostającym nieprzerwanie w rejestrze bezrobotnych przez okres co najmniej 180 dni – zgodnie z art. 34a ust. 3 pkt 2 i ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia - indywidualnego planu działania<sup>2</sup>, wymaganego w okresie przed upływem 30 dni ww. okresu.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Realizacja zadań w zakresie aktywizacji zawodowej i łagodzenia skutków bezrobocia osób powyżej 50. roku życia**

Opis stanu faktycznego

1.1. Według stanu na 31.12.2010 r., 31.12.2011 r., 31.12.2012 r. w PUP zarejestrowanych było odpowiednio 7.460, 7.328, 7.887 bezrobotnych. Liczba bezrobotnych wzrosła o 427 osób, tj. o 5,7%.

Osoby bezrobotne w wieku powyżej 50. roku życia, o których mowa w art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia, stanowiły odpowiednio 20,9% (1.562 osoby), 22,3% (1.633 osoby), 23,1% (1.819 osób), przy czym od 2010 r. nastąpił ich wzrost o 16,5%, tj. o 257 osób.

W tym okresie nastąpił również wzrost osób powyżej 50. roku życia długotrwale bezrobotnych o 16,2%, tj. o 158 osób, z 973 do 1.131 osób.

Liczba rejestrujących się (tzw. napływ) w latach 2010, 2011, 2012 osób powyżej 50. roku życia wynosiła odpowiednio: 1.848, 1.648 i 1.692.

Osoby będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy, o których mowa w art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia, stanowiły odpowiednio 89%, 89,6% i 87,9% ogółu bezrobotnych (odpowiednio 6.642, 6.567 i 6.929 osób), przy czym w grupie tej nastąpił wzrost bezrobotnych o 4,3%, tj. o 287 osób.

(Dowód: akta kontroli, str. 4-43,49 )

Zdaniem Dyrektora PUP należy rozważyć zawężenie katalogu osób wymienionych w art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia poprzez uchylene pkt 6, tj. o osoby bezrobotne które po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęły zatrudnienia. Osoby te można by objąć pracami społecznymi na rzecz lokalnej społeczności. Prace te miałyby charakter aktywizacyjny.

Szeroki katalog osób bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji ogranicza dostęp do wyszczególnionych w ustawie form aktywizacji osobom, które nie zostały wymienione w art. 49 ww. ustawy.

W przypadku terenu powiatu zawierciańskiego, osoby wymienione w art. 49 stanowią blisko 90% ogółu bezrobotnych, dlatego Dyrektor postuluje, aby wszystkie osoby zarejestrowane w PUP traktować jako osoby w szczególnej sytuacji z możliwością korzystania z wszystkich form aktywizacji. Pożądaną zmianą byłoby również wprowadzenie regulacji prawnych nakazujących organizatorom stażów, zatrudnianie pracowników odbywających u nich staże.

Ponadto Dyrektor proponuje wprowadzenie przerw pomiędzy różnymi subsydiowanymi formami zatrudnienia z których może korzystać poszczególny bezrobotny. Mimo, że bezrobotni będący w szczególnej sytuacji na rynku, mogą korzystać z instrumentów skierowanych tylko do tej grupy bezrobotnych,

<sup>2</sup> Indywidualny plan działania, zwany dalej *IPD*.

uzależnione jest to od posiadanych środków finansowych. Czekanie na dodatkowe środki finansowe z rezerwy Funduszu Pracy, organizowanie konkursów na programy specjalne nie pozwala na zaplanowanie na cały rok budżetowy równomiernego i racjonalnego wydatkowania ich wydatkowania i negatywnie wpływa na organizację pracy osób odpowiedzialnych za realizację poszczególnych form wsparcia.

(Dowód: akta kontroli, str. 44-52)

W okresie od 1.07.2010 r. do 9.04.2013 r. PUP wyłączył z rejestru bezrobotnych 367 osób, w związku z uzyskaniem przez nich świadczenia przedemerytalnego na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych<sup>3</sup>, po 6-miesięcznym okresie pobierania zasiłku dla bezrobotnych. Dla identyfikacji tej grupy osób, PUP stworzył oddzielną aplikację w ramach systemu informatycznego Syriusz.

(Dowód: akta kontroli, str. 47-52)

**1.2.** PUP w latach 2010-2012 finansował prowadzone działania w zakresie aktywizacji bezrobotnych ze środków:

1/ Funduszu Pracy – 49.916,1 tys. zł, w tym w 2010 r. - 26.401,6 tys. zł, w 2011 r. – 11.356,4 tys. zł, w 2012 r. – 12.158,1 zł,

2/ Europejskiego Funduszu Społecznego<sup>4</sup> – 2.133,2 tys. zł, w tym w 2010 r. – 577,3 tys. zł, w 2011 r. – 38,0 tys. zł, w 2012 r. – 1.517,9 tys. zł,

3/ Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych<sup>5</sup> - 195,0 tys. zł, w tym w 2011 r. – 35,0 tys. zł i w 2012 r. – 160,0 tys. zł,

Urząd wydał na ww. działania ogółem 52.244,3 tys. zł, w tym w 2010 r. – 26.978,9 tys. zł, w 2011 r. – 11.429,4 tys. zł, w 2012 r. – 13.836,0 tys. zł.

Przyznany PUP w latach 2011 i 2012 r. Fundusz Pracy stanowił odpowiednio 43% i 46% środków pozyskanych w 2010 r.

(Dowód: akta kontroli, str. 53)

Dyrektor PUP wyjaśniła, m.in. że przyznawane w latach 2010-2013 środki z Funduszu Pracy są niewystarczające dla stosowania aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu, biorąc pod uwagę wzrost liczby bezrobotnych oraz wzrost stawek stypendiów, refundacji i dotacji. Stwierdziła również, że gdyby przyjęć kwotę przypadającą na jednego bezrobotnego w 2010 r., mimo, że środki były niewystarczające, przy wzroście w następnych latach liczby bezrobotnych i wysokości świadczeń, PUP winien otrzymać z Funduszu Pracy co najmniej ponad 26 mln zł w 2011 r., 28 mln zł w 2012 r. i 31 mln zł w 2013 r. Brak środków skutkował negatywnie zaopiniowanymi wnioskami we wszystkich instrumentach rynku pracy w 2011 r., 2012 r. i w I kwartale 2013 r. na kwotę szacunkową 18.720,7 tys. zł. Największym zainteresowaniem cieszyły się staże, a brak środków skutkował negatywnym rozpatrzeniem 1.149 wniosków na kwotę 8.310,4 tys. zł. Ponadto negatywnie zaopiniowano 295 wniosków o jednorazowe przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej na kwotę 5.531,5 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli, str. 54-57)

Na aktywizację osób powyżej 50. roku życia przeznaczono 5.184,2 tys. zł (9,9% ogółu środków na aktywizację), w tym w 2010 r. – 2.568,8 tys. zł (9,5% środków

<sup>3</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 170.

<sup>4</sup> Zwany EFS.

<sup>5</sup> Zwany PFRON.

wydatkowanych w 2010 r.), w 2011 r. - 1.193,1 tys. zł (odpowiednio – 10,4%), w 2012 r. – 1.422,3 tys. zł (odpowiednio 10,3%).

Z Funduszu Pracy przeznaczono na aktywizację osób powyżej 50. roku życia 5.093,9 tys. zł, tj. 10,2% ogółu Funduszu Pracy (98,3 % wszystkich środków przeznaczonych na aktywizację osób powyżej 50. roku życia), PFRON – 40,0 tys. zł, tj. 20,5% (odpowiednio 0,8 %), EFS – 50,3 tys. zł, tj. 2,4 % (odpowiednio 1,0%).

(Dowód: akta kontroli, str. 53,57)

1.3. Powiatowa Rada Zatrudnienia<sup>6</sup> opiniowała wnioski PUP w sprawie struktury wydatkowania środków przeznaczonych na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu na lata 2010-2013, w tym w ramach programów specjalnych, stosownie do art. 22 ust. 3, 6 w zw. z ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia.

(Dowód: akta kontroli, str. 65-83)

Dyrektor PUP wyjaśniła, że przy wyborze form aktywizacji zawodowej bezrobotnych Urząd uwzględniał przede wszystkim doświadczenia z poprzednich lat, w których kolejne struktury podziału środków najlepiej odzwierciedlały zapotrzebowanie uczestników rynku pracy na określone instrumenty i usługi. MPiPS nie wskazywało Urzędowi jakie formy aktywizacji zawodowej należało stosować.

(Dowód: akta kontroli, str. 61-64)

Realizowany przez PUP program specjalny „Aktywni po pięćdziesiątce” skierowany był w latach 2012-2013 do osób bezrobotnych powyżej 50. roku życia (16 w 2012 r.), w pierwszej kolejności w stosunku do których zastosowane dotychczas usługi i instrumenty rynku pracy okazały się niewystarczające do powrotu na rynek pracy. Dotyczył w szczególności osób długotrwale bezrobotnych oraz bezrobotnych bez kwalifikacji .

(Dowód: akta kontroli, str. 116-153)

Dyrektor PUP wyjaśniła, że Urząd nie prowadził bazy danych osób pracujących, nie posiada możliwości gromadzenia danych o zawodach i specjalnościach w których zatrudnionych jest najwięcej osób. Na podstawie ewidencji osób bezrobotnych posiada dane osób nieaktywnych zawodowo i zarejestrowanych jako bezrobotne.

(Dowód: akta kontroli, str. 61-64)

Ponadto, Dyrektor PUP podała, że pracownicy PUP analizują indywidualne potrzeby bezrobotnych wspólnie z tymi osobami pod kątem ich możliwości skorzystania z poszczególnych instrumentów i usług. Natomiast dane te nie są agregowane pod kątem określonych grup bezrobotnych. Przed podjęciem decyzji o wyborze form aktywizacji zawodowej, PUP nie korzystał z opracowań Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Katowicach, ponieważ województwo śląskie jest bardzo zróżnicowane pod względem czynników decydujących o kształcie rynku pracy w poszczególnych podregionach. Urząd zatem koncentruje się na lokalnych uwarunkowaniach.

(Dowód: akta kontroli, str.61-64)

Urząd prowadził monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych i opracowywał co pół roku (w marcu i październiku) ich ranking.

Dyrektor PUP wyjaśniła, że na podstawie prowadzonego monitoringu, Powiatowa Rada Zatrudnienia opiniowała kierunki kształcenia w szkołach ponadgimnazjalnych, wskazywała zawody potrzebne i niepotrzebne.

---

<sup>6</sup> Powiatowa Rada Zatrudnienia w Zawierciu, zwana Powiatową Radą Zatrudnienia.

Diagnozowanie potrzeb szkoleniowych bezrobotnych i zapotrzebowania na zawody, specjalności i kwalifikacje, o czym mowa w art. 40 ust. 2a pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia, dokonywane było w oparciu o potrzeby szkoleniowe osób bezrobotnych i poszukujących pracy, indywidualnych zapotrzebowań pracodawców (w postaci poświadczeń zatrudnienia załączonych do wniosków o skierowanie na szkolenie konkretnych osób) oraz z badania efektywności zatrudnieniowej szkoleń.

(Dowód: akta kontroli, str.61-64,84-95 )

PUP nie badał trwałości efektów aktywizacji zawodowej w dłuższej perspektywie czasowej, ponieważ, jak wyjaśniła Dyrektor PUP, nie posiadano informacji o sytuacji osób wyłączonych z ewidencji bezrobotnych. PUP badał natomiast sam efekt zastosowania poszczególnych instrumentów rynku pracy. W ślad za pismem Departamentu rynku pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej<sup>7</sup> z 25.09.2009 r., PUP przyjmował przy obliczaniu tzw. efektywności zatrudnieniowej, że osoba podjęła zatrudnienie, jeśli w okresie do trzech miesięcy od ukończenia udziału w programie nie wróciła do urzędu pracy lub też po powrocie z programu została wyłączona z ewidencji z powodu podjęcia pracy lub rozpoczęła staż, przygotowanie zawodowe lub prace społecznie użyteczne.

(Dowód: akta kontroli, str. 61-64,172 )

W ramach przyjętego przez Radę Ministrów 17 października 2008 r. programu „Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+”, Urząd realizował:

- cel 1: poprawa warunków pracy, promocja zatrudniania pracowników po 50-tym roku życia, poprzez ukazywania pracodawcom i opinii publicznej korzyści płynących z zatrudniania tych osób, poprzez m. in. internet,
- cel 4: aktywizacja osób bezrobotnych lub zagrożonych utratą pracy po 50-tym roku życia, w tym realizację programu specjalnego, m.in. poprzez prowadzenie programów rynku pracy.

(Dowód: akta kontroli, str. 61-64)

**1.4.** W latach 2010-2012 w PUP objęto aktywizacją zawodową 1.181 osób bezrobotnych powyżej 50.roku życia (co stanowiło 12,3% ogółu bezrobotnych korzystających ze wsparcia), w tym:

- pracami interwencyjnymi – 200 osób ( 32% wszystkich bezrobotnych objętych tą formą aktywizacji),
- pracami społecznie użytecznymi – 123 osoby (41,4%),
- stażem – 341 osób (6,9%),
- szkoleniami – 136 bezrobotnych (1(10,6%),
- jednorazowym przyznaniem środków na podjęcie działalności gospodarczej – 49 osób (7,0%),
- refundacją wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy – 89 bezrobotnych (12,1%),
- robotami publicznymi – 208 osób (37,2%),
- pozostałymi – 35 (7,7%).

---

<sup>7</sup> zwanego M<sup>PIPS</sup>

Ponadto w okresie od 1.01.2010 r. do 31.03.2013 r. wszystkie osoby korzystały z usług pośrednictwa pracy, 2.439 bezrobotnych korzystało z indywidualnego poradnictwa zawodowego, a 257 uczestniczyło w zajęciach aktywizacyjnych.

Dyrektor PUP wyjaśniła, że w ww. okresie, 0,8% osób w wieku powyżej 50 lat, po zakończeniu udziału w aktywnych formach wsparcia, odmówiło bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji pracy.

(Dowód: akta kontroli, str.47-52,57,102-105, )

Na aktywizację tych osób (1.181) wydano 5.184,2 tys. zł, co stanowiło 9,9% wszystkich wydatków na aktywizację bezrobotnych, w tym na:

- prace społecznie użyteczne – wydano 119,3 tys. zł, tj. odpowiednio 44,6%,
- prace interwencyjne – 565,2 tys. zł, tj. odpowiednio 35,2%,
- roboty publiczne – 761,3 tys. zł, tj. odpowiednio 32,8%,
- refundację wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy – 1.039,9 tys. zł, tj. odpowiednio 12,8%,
- pozostałe – 51,8 tys. zł, tj. odpowiednio 10,1%,
- szkolenia – 229,4 tys. zł, tj. odpowiednio 7,9%,
- staże – 1.496,0 tys. zł, tj. odpowiednio 6,7%,
- podjęcie działalności gospodarczej - 921,3 tys. zł, tj. odpowiednio 6,5%.

(Dowód: akta kontroli, str. 57)

Biorąc pod uwagę liczbę bezrobotnych w wieku 50+ w latach 2010-2012, wykazaną w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia, ww. instrumentami rynku pracy, usługami aktywizacji zawodowej, objęto odpowiednio 11,1%, 13,7% i 13,3% zarejestrowanych osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia.

W badanym okresie bezrobotni w wieku powyżej 50. roku życia brali udział m. in w:

1/ trzech programach skierowanych wyłącznie do tej grupy bezrobotnych:

- "Doświadczony pracownik" – realizowany od września do 31.12.2010 r. (dla 72 osób powyżej 55 roku życia), z rezerwy Funduszu Pracy (koszt w wysokości 154,4 tys. zł). W ramach programu zastosowano następujące formy wsparcia: środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej (jedna osoba, 18,5 tys. zł) roboty publiczne (59 osób uczestniczących, koszt 102,9 tys. zł, w wyniku siedem osób zatrudniono do 3 miesięcy, staże (11 osób, koszt 14,5 tys. zł, jedna osoba zatrudniona do 3 miesięcy, refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy (jedna osoba, koszt 18,5 tys. zł).

Z zaplanowanych 242,1 tys. zł na realizację tego programu, PUP wykorzystał 154,4, tys. zł, tj. 63,8%, ponieważ, jak wyjaśniła Dyrektor PUP, wystąpiło małe zainteresowanie programem ze strony pracodawców, którzy wskazywali do odbycia staży i robót publicznych osoby do 25. roku życia. Ponadto zbyt krótki był okres realizacji programu (3,5 miesiąca).

MPiPS nie wyraziło zgody (pismo z 8.11.2010 r.) na zmniejszenie finansowania programu „Doświadczony pracownik” o kwotę 210,5 tys. zł, do wysokości 31,6 tys. zł i przeznaczenia środków na rzecz programów „Aktywny bezrobotny” i „Jestem przedsiębiorcą”, ponieważ zaproponowane zmiany i przeniesienia nie były zgodne z ogłoszonym naborem mającym na celu zwiększenie aktywności zawodowej osób w wieku powyżej 55 roku życia.

(Dowód: akta kontroli, str. 102-115,293-299)

- program specjalny „Aktywni po pięćdziesiątce” – realizowany od czerwca do 31.12.2012 r. (dla 16 osób), z rezerwy Funduszu Pracy w wysokości 214,1 tys. zł. Zastosowano następujące formy wsparcia: środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej (trzy osoby, 60 tys. zł), staże (10 osób, koszt 61,2 tys. zł, w wyniku realizacji programu siedem osób zatrudniono na okres do 3 miesięcy, uzyskana efektywność zatrudnieniowa 30%), refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy (trzy osoby, 60,0 tys. zł), zwrot kosztów dojazdu na staż i na warsztaty (dwie osoby, koszt 0,9 tys. zł), szkolenie (sześć osób, 8,2 tys. zł), pozostałe (16 osób, 23,8 tys. zł) Mierniki oceny efektywności programu zostały osiągnięte,

- program „Bezrobotni powyżej 50.roku życia” – prowadzony od sierpnia 2012 r. do 28.02.2013 r. (dla 32 osób), finansowany z rezerwy Funduszu Pracy w wysokości 146,9 tys. zł. Zastosowano następujące formy wsparcia: środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej (jedna osoba, 18,5 tys. zł), prace interwencyjne (2 osoby, koszt 3,8 tys. zł, jedna osoba zatrudniona do 3 miesięcy), roboty publiczne (dwie osoby zatrudnione do 3 miesięcy, koszt 9,7 tys. zł), staże (14 osób, koszt 36,6 tys. zł, osiem osób zatrudnionych do 3 miesięcy), szkolenia (10 osób, koszt 22,8 tys. zł, dwie osoby zatrudnione do 3 miesięcy), refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy (trzy osoby, 55,5 tys. zł). Średnia efektywność zatrudnieniowa po zastosowaniu wszystkich form aktywizacji zawodowej wyniosła 53%.

(Dowód: akta kontroli, str.102-105,116-153)

2/ trzech programach finansowanych z EFS (Program Operacyjny Kapitał Ludzki<sup>8</sup>):

- działanie (dz.) 6.1.3. – „Jurajskie perspektywy” realizowany w latach 2010-2013, adresowany do grupy osób wymienionych w art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia. W latach 2010-2012 programie uczestniczyło 139 osób w wieku powyżej 50 lat, tj. 9,8% ogółu uczestników programu. W 2011 r. wskaźnik efektywności zatrudnieniowej wyniósł 90,9% (10 osób w wieku 50+ odbywało staże lub otrzymało środki na podjęcie działalności gospodarczej),

- dz. 6.2. – „Impuls dla biznesu” prowadzony od 1.03.2009 r. do 31.12.2010 r., adresowany do bezrobotnych, w tym długotrwale, chcących uruchomić działalność gospodarczą. W programie szkolenia uczestniczyło 5 osób powyżej 50.roku życia, tj. 9,4% ogółu uczestników, w tym jedna osoba otrzymała środki na podjęcie działalności gospodarczej,

- dz. 7.3. – „Mobilni, aktywni w Pilicy” od 1.09.2012 r. do 31.01.2013 r. adresowany do niezatrudnionych, zagrożonych wykluczeniem społecznym, zainteresowanych nabyciem nowych kwalifikacji. W programie uczestniczyła jedna osoba powyżej 50 roku życia, tj. 5% ogółu uczestników.

Dyrektor PUP wyjaśniła, że w przypadku programów, które nie były tylko i wyłącznie adresowane do osób po 50.roku życia, stosowane były preferencje na zasadach określonych w art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia.

(Dowód: akta kontroli, str. 57,102-105,165-205)

3/ formach aktywizacji zawodowej finansowanych ze środków Funduszu Pracy.

(Dowód: akta kontroli, str. 102-105,154-164)

---

<sup>8</sup> zwany PO KL.

W wyniku badania dokumentacji 60 osób długotrwale bezrobotnych (1,9% ogółu) w latach 2010-2012, w wieku powyżej 50 lat (po 20 w każdym roku) stwierdzono, że w 44 przypadkach (73,3% badanych spraw) PUP zaproponował bezrobotnym, w okresie 6 miesięcy od dnia rejestracji, działania aktywizacyjne: dwóm osobom odbycie 6-miesięcznego stażu (3,3% badanych), a 42 osobom zatrudnienie (70% badanych). We wszystkich przypadkach pracodawcy odmówili przyjęcia do pracy skierowanych osób. W pozostałych 16 przypadkach w okresie 6 miesięcy PUP nie zaproponował bezrobotnym stosownych propozycji, określonych w art. 50 ust. 1 w zw. z art. 49 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli, str.556-581)

1.5. W latach 2010-2012 do Urzędu wpłynęły krajowe oferty pracy na 4.587 stanowisk pracy (odpowiednio w poszczególnych latach 1.507, 1.565, 1.515), a w ramach sieci Eures odnotowano 9.838 wolnych miejsc pracy. Zrealizowane zostały 323 oferty krajowe niesubsydiowane. Jak podała Kierownik Centrum aktywizacji zawodowej PUP, dane o wykorzystanych ofert są niepełne, ponieważ z w związku z uchYLENIEM art. 36 ust. 5-7 ustawy o promocji zatrudnienia, pracodawcy nie mają obowiązku informowania urzędu pracy o zatrudnianiu osób bezrobotnych i aktualności ofert. Pośrednictwo pracy w ramach sieci Eures ma charakter otwarty, a pośrednicy pracy nie wydają skierowań na zgłoszone wolne miejsca pracy, jedynie informują zainteresowanych o możliwości skorzystania z zagranicznych ofert pracy. Urząd zatem nie zna ilości zrealizowanych miejsc pracy.

W 2012 r. wpływały oferty pracy na 1.515 miejsc pracy, w tym w poszczególnych miesiącach: 145, 177, 147, 142, 110, 132, 133, 122, 139, 146, 28, 94.

(Dowód: akta kontroli, str. 206-209,218-219)

Analiza losowo wybranych, niezrealizowanych na 30.06.2012 r. – 15 ofert na 19 miejsc pracy (10,4% ogółu wolnych miejsc pracy w tym dniu), wykazała, że :

- na siedem miejsc pracy z 19 (36,8% ogółu miejsc), oferty wpłynęły drogą elektroniczną, pozostałe oferty (63,2%) zgłosił osobiście przedsiębiorca,
- wszystkie oferty wprowadzono do komputerowego systemu Syriusz i wywieszono na tablicy ogłoszeń w Urzędzie. Oferty opublikowano na stronie internetowej CBOP<sup>9</sup>,
- pośrednicy pracy wydali 280 skierowań bezrobotnym, tj. średnio 15 skierowań na jedno miejsce pracy,
- jeden pracodawca zatrudnił jedną osobę ze skierowanych przez PUP, a pozostałym bezrobotnym pracodawcy odmawiali zatrudnienia ze względu na brak kwalifikacji,
- pozostali przedsiębiorcy zatrudnili we własnym zakresie sześciu pracowników. Urząd nie posiada informacji o ewentualnym zatrudnieniu pracowników we własnym zakresie na pozostałe 12 stanowisk (3 oferty zgłoszone były do dwóch urzędów pracy).

(Dowód: akta kontroli, str. 209-217 )

Kierownik Centrum aktywizacji zawodowej wyjaśniła, że wpływające do Urzędu krajowe oferty upowszechniane były w CBOP, na tablicy ogłoszeń i w prasie lokalnej. Dostęp do nich miały osoby zarejestrowane w Urzędzie i niezarejestrowane osoby poszukujące pracy. Stopa bezrobocia powiatu zawierciańskiego jest większa

<sup>9</sup> Centralna Baza Ofert Pracy, zwana CBOP.

od stopy bezrobocia w województwie śląskim i w kraju, w związku z niepowstawaniem nowych zakładów pracy, a istniejące zakłady nie są zainteresowane zwiększeniem zatrudnienia (ograniczony zbyt na towary i usługi, zmniejszanie się dochodów społeczeństwa, wysokie koszty utrzymania pracownika.

Dyrektor PUP podała, że wykorzystanie krajowych ofert pracy jest wyrywkowym elementem oceny pracy pośredników.

(Dowód: akta kontroli, str. 206-207,218-219)

1.6. W latach 2010-2012 w PUP zatrudniano odpowiednio 74, 73 i 71 pracowników, a na jednego pracownika Urzędu przypadało odpowiednio 101, 100 i 111 bezrobotnych.

W każdym z tych lat zatrudniano po 13 pośredników pracy w pełnym wymiarze czasu pracy, co zgodne było z § 11 ust. 1-3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 2 marca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków prowadzenia przez publiczne służby zatrudnienia usług rynku pracy<sup>10</sup> i § 85 ust. 1,2,4 rozporządzenia Ministra pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy<sup>11</sup>. Na jednego pośrednika pracy przypadało w tych latach 574, 564 i 607 bezrobotnych.

W 2010 i 2011 r. zatrudniano po 6 doradców zawodowych, a w 2012 r. – 7, w pełnym wymiarze czasu pracy, zgodnie z § 25 ust. 1 rozporządzenia w sprawie usług rynku pracy i § 86 ust. 1,2,5 rozporządzeni w sprawie standardów usług rynku pracy. Na każdego doradcę zawodowego przypadało 1.243, 1.221 i 1.127 bezrobotnych.

W 2010 r. zatrudniano 3 specjalistów ds. rozwoju zawodowego, w pełnym wymiarze czasu pracy, w 2011 r. – odpowiednio 4, a w 2012 r. 5 pracowników w ramach 4 etatów, co zgodne było z § 42 rozporządzenia w sprawie usług rynku pracy i § 86 ust. 1,3,5,8 rozporządzenia w sprawie standardów usług rynku pracy. Na jednego specjalistę (etat) przypadało w 2010 i 2011 r. średnio 2.487 i 1.832 bezrobotnych, a w 2012 r. na specjalistę przypadało 1.577 bezrobotnych (na jeden etat 1.972).

(Dowód: akta kontroli, str. 220-224)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Spośród 60 badanych przypadków, 16 bezrobotnym osobom w wieku powyżej 50 lat (26,7% badanych spraw), PUP nie przedstawił, w terminie 6 miesięcy od dnia rejestracji, propozycji zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, stażu, odbycia przygotowania zawodowego dorosłych lub zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych, co było niezgodne z wymogiem art. 50 ust. 1 w zw. z art. 49 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że z powyższej grupy bezrobotnych, dopiero po upływie 6 miesięcy, ww. bezrobotnym przedstawiono propozycję szkolenia, odbycia stażu i zatrudnienia:

- jednej osobie – propozycję szkolenia (1,7% badanych). W siódmym dniu po rejestracji bezrobotny (z wykształcenia zdobnik szkła z 33-letnim stażem, a jedyne miejsce pracy-huta szkła ogłosiła upadłość) złożył wniosek o odbycie szkolenia, na które skierowano bezrobotnego po 17 miesiącach. Szkolenie trwało jeden miesiąc,

<sup>10</sup> Dz.U. nr 47, poz. 315, zwanego dalej *rozporządzeniem w sprawie usług rynku pracy*, obowiązujące do 28.12.2010 r.

<sup>11</sup> Dz.U. nr 177, poz. 1193 ze zm., zwanego dalej *rozporządzeniem w sprawie standardów usług rynku pracy*, obowiązujące od 29.12.2010 r.

- jednej osobie - odbycie stażu (1,7% badanych), który trwał 4,5 miesiąca. Skierowanie na staż nastąpiło po 19 miesiącach od rejestracji,

-14 osobom – propozycje zatrudnienia (25% badanych). We wszystkich przypadkach, pracodawcy odmówili przyjęcia do pracy.

Dyrektor PUP wyjaśniła m.in., że w związku z niewywiązywaniem się w pełni z art. 50 ust. 1 i 2 ustawy o promocji zatrudnienia, przeprowadziła rozmowy z pośrednikami pracy i zobowiązała do przestrzegania zasad wynikających z ww. przepisów.

(Dowód: akta kontroli, str. 556-581)

2. W wyniku badania dokumentacji 71 osób długotrwale bezrobotnych w wieku powyżej 50. roku życia, stwierdzono, że dla siedmiu osób bezrobotnych (9,9% próby) w PUP nie opracowano IPD, mimo takiego obowiązku określonego w art. 34a ust. 3 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia (a obowiązującego od 1.02.2011 r.)

Przyczyna – zdaniem Dyrektora PUP – wynikała z odmowy bezrobotnych przyjęcia IPD, wynikającej z niechęci do korzystania z tego rodzaju wsparcia, a ponieważ ustawodawca nie obwarował odmowy udziału w IPD żadnymi sankcjami stosunku do bezrobotnego, PUP nie ma możliwości egzekwowania realizacji kontraktów IPD.

(Dowód: akta kontroli, str.750-758)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W latach 2010-2012 osoby bezrobotne w wieku powyżej 50 lat stanowiły średnio 22,8% ogółu rejestrujących się bezrobotnych (odpowiednio 20,9%, 22,3%, 23,0%), na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu tej grupy PUP przeznaczył średnio 9,9% ogółu wydatkowanych w tym okresie środków na aktywizację (9,5%, 10,4%, 10,2%), a grupa bezrobotnych w wieku powyżej 50 roku życia stanowiła 12,3% (11,1%, 13,7%,13,3%).

Niezachowanie proporcji, Dyrektor Urzędu tłumaczyła brakiem takiej możliwości. Zaznaczyła, że o udziale poszczególnych grup w korzystaniu z aktywnych form decyduje wiele czynników, m. in.:

- warunki lokalnego rynku pracy,
- decyzje pracodawców o wyborze określonych kandydatów (nie ma możliwości narzucenia pracodawcy kandydatury określonej osoby). Urząd wychodzi z inicjatywą pozyskania dodatkowych środków dla tej grupy bezrobotnych, ale to pracodawcy decydują, o tym które osoby mogą skorzystać z aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu. Przykładowo, realizacja w 2013 r. programu dla osób 50+ wymagała dodatkowego naboru wniosków od pracodawców niechętnych przyjmowaniu osób w tym wieku.
- polityka dysponentów środków finansowych, za pomocą których PUP aktywizuje osoby zarejestrowane, np. narzucanie do wykonania określonych wskaźników stanowiących kryterium dostępu dofinansowania w projekcie systemowym, co najmniej 50% uczestników w wieku do 30.roku życia. Wymusza to inny rozkład proporcji aktywizacji określonych grup bezrobotnych.

Natomiast w przypadku braku możliwości aktywizowania osób po 50.roku życia poprzez instrumenty rynku pracy, Urząd stara się korzystać z usług rynku pracy. W badanym okresie, 2.494 osoby z tej grupy wiekowej objęte zostały poradnictwem indywidualnym, szkoleniem w klubie pracy i zajęciami aktywizacyjnymi.

Ponadto Dyrektor zauważyła, że ustawa o promocji zatrudnienia, przedstawiając katalog osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy, nie wyróżniła żadnej ze wskazanych w nim grup osób i nie określiła zasad proporcjonalności w ich

aktywizacji. Natomiast w codziennej pracy zauważa się niezadowolenie osób niewymienionych w art. 49 ww. ustawy, niemogących skorzystać z niektórych form aktywizacji, a będących w trudnej sytuacji życiowej, co wprost proporcjonalnie przedkłada się na trudną sytuację na rynku pracy.

(akta kontroli, str. 4-43,53, 57-60,100-101)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

## 2. Realizacja wybranych form aktywizacji zawodowej. Skuteczność stosowanych instrumentów rynku pracy

### 2.1. Staże

Opis stanu  
faktycznego

W latach 2010-2012 zawartych zostało 2.769 umów z pracodawcami na organizację staży dla bezrobotnych, w tym 253 umów (9,1% ogółu umów), w ramach których stażystami były osoby powyżej 50. roku życia.

Badaniom kontrolnym poddano dokumentację 30 losowo wybranych staży osób powyżej 50.roku życia, zakończonych w latach 2010-2012 (11,9% ogółu staży osób w wieku 50+), zorganizowanych przez 21 pracodawców (8,0% organizatorów staży dla osób w wieku 50+), w tym 10 finansowanych ze środków unijnych (w 2010 r.), 10 finansowanych z Funduszu Pracy w ramach algorytmu u pracodawców publicznych (2011 r.), 10 finansowanych z Funduszu Pracy w ramach programu specjalnego „Aktywni po pięćdziesiątce” (w 2012 r.), w wyniku których ustalono:

2.1.1. a/ Wnioski o zawarcie umowy o zorganizowanie stażu rozpatrywane były na podstawie przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i rozporządzenia w sprawie odbywania stażu<sup>12</sup>. Druk wniosku wypełniany przez organizatora stażu obowiązywał wszystkich wnioskodawców i zawierał dane organizatora, informacje o dotychczasowej współpracy z PUP, dane dotyczące osób przewidywanych do odbycia stażu, program stażu.

Od 2012 r. obowiązywał także arkusz oceny, służący do zaopiniowania wniosku, w którym oceniano punktowo zawartość merytoryczną programu stażu, okresu prowadzenia działalności, deklaracji dalszego zatrudnienia, ocenę dotychczasowej współpracy z PUP, szczególne względy społeczne. W PUP nie przewidywano preferencji dla osób 50+ ponad wynikające z ustawy o promocji i programów realizowanych dla tej grupy wiekowej.

b/ Przy kwalifikowaniu organizatora stażu, deklaracja dalszego zatrudnienia uzyskiwała następującą punktację: umowa cywilna – 1 pkt za miesiąc, na czas określony – 2 pkt za miesiąc, na czas nieokreślony – 20 pkt. Deklaracja o zatrudnieniu była przedmiotem umowy. W badanej próbie, sześciu organizatorów (28,6% badanych) zadeklarowało zatrudnienie 10 stażystów (33,3% badanych) na okres od 1 do 6 miesięcy, spełniając tę deklarację.

Pracodawcy publiczni (szkoły, ośrodki kultury, sportu, starostwo, zakład ubezpieczeń społecznych) zatrudniali stażystów na okres 3 miesięcy (8 osób) i 6 miesięcy (2 osoby), na stanowiskach: woźny, konserwator budynku, robotnik gospodarczy, technik prac biurowych oraz nie deklarowali dalszego zatrudnienia po

<sup>12</sup> 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).

odbyciu stażu i nie zostali zatrudnieni przez organizatorów stażu. Sześciu bezrobotnych objętych było IPD. Jedna osoba została zatrudniona u organizatora stażu po 4 miesiącach w ramach kilku umów zlecenia i po 11 miesiącach od zakończenia stażu, ponownie została zarejestrowana jako bezrobotna. W jednym przypadku organizator stażu zatrudnił danego bezrobotnego w ramach robót publicznych na okres 3 miesięcy. Pięciu bezrobotnych otrzymało zatrudnienie u innego pracodawcy. Czterech stażystów zostało ponownie zarejestrowanych jako bezrobotni.

2.1.2. a/ Urząd nie posiadał pisemnych procedur i kryteriów kwalifikowania bezrobotnych do odbycia stażu. Obowiązujący od 2012 r. arkusz oceny był pomocny do kwalifikowania organizatora stażu, a nie bezrobotnego.

b/ Bezrobotnych kierowano do odbywania stażu na podstawie umów zawartych przez Dyrektora PUP z organizatorem stażu, w oparciu o pełnomocnictwo udzielone przez Starostę. Dla pięciu bezrobotnych (16,7% badanych) odbycie stażu wynikało z IPD.

c/ Warunki odbywania stażu były zgodne z art. 53 ust. 1,4,6 ustawy o promocji zatrudnienia, tj.

- okres trwania stażu wynosił do 5 miesięcy dla 19 bezrobotnych i 6 miesięcy dla 11 bezrobotnych,
- dla każdego stażysty opracowany był program stażu,
- należne stypendium było prawidłowo naliczone.

d/ W dokumentacji 30 bezrobotnych znajdują się opinie wydane przez organizatorów stażów, zawierające informacje o zadaniach realizowanych przez bezrobotnych, w oparciu o programy staży i umiejętnościach praktycznych pozyskanych w trakcie ich trwania.

e/ Efektywność zatrudnieniową zbadano na przykładzie 26 organizatorów staży dla osób w wieku powyżej 50 lat (10,3% ogółu ww. organizatorów) i 74 bezrobotnych w ww. wieku odbywających staż (28,2% ogółu bezrobotnych w tym wieku uczestniczących w stażach), w wyniku czego ustalono, że po odbyciu stażu:

- organizatorzy staży zatrudnili 10 stażystów (13,5% badanych),
- na czas nieokreślony została zatrudniona jedna osoba w wymiarze ½ etatu (1,3% badanych),
- na czas określony nie krótszy niż 6 miesięcy, umowę o pracę zawarły dwie osoby (2,7% badanych),
- na czas określony nie dłuższy niż 3 miesiące, umowę o pracę zawarło 5 osób (6,8%),
- umowy cywilno-prawne zawarło pięć osób (6,8% badanych),
- dwie osoby zawarły umowy o pracę po upływie 3 miesięcy od zakończenia stażu (2,7%),
- z aktywnych form aktywizacji korzystało po odbyciu stażu – 20 osób (27,0%),
- o 18 stażystach (24,3% badanych) brak było informacji o ich zatrudnieniu, w związku z ich oświadczeniem o wyrejestrowaniu się,
- sześciu stażystów (8,1% badanych) wyrejestrowało się po odbyciu stażu,
- 29 byłych stażystów (39,2% badanych) ponownie zarejestrowało się jako bezrobotni,
- jedna osoba (1,4% badanych) podjęła działalność gospodarczą.

Efektywność zatrudnieniowa w PUP wyniosła dla wszystkich bezrobotnych objętych tą formą wsparcia: w 2010 r.- 51%, w 2011 r. – 50% w 2012 r. – 67%).

W 2011 i 2012 negatywnie zaopiniowano, w związku z brakiem środków, odpowiednio 401 i 594 wniosków o odbycie staży, na szacunkową wartość 2.777,8 tys. zł i 4.360,2 tys. zł.

(Dowód: akta kontroli, str. 3,57,172,225-292)

## 2.2. Szkolenia

W latach 2010-2012 przeprowadzonych zostało ogółem 456 szkoleń dla bezrobotnych, w tym 97 szkoleń z udziałem bezrobotnych w wieku powyżej 50. roku życia (21,3% ogółu szkoleń).

Badaniem kontrolnym objęto sześć losowo wybranych szkoleń (6,2% szkoleń z udziałem osób 50+) z udziałem 18 osób powyżej 50. roku życia (13,6% uczestniczących w szkoleniach osób w tej grupie wiekowej i 50% ogółu uczestników wybranych szkoleń), zakończonych w latach 2010-2012 (po dwa z każdego roku), w tym finansowanych z: Funduszu Pracy (w 2010 r. w ramach rezerwy „Aktywni zawodowo”, w 2011 r. – w ramach algorytmu), środków unijnych EFS (dz. 6.1.3. „Jurajskie perspektywy” w latach 2010-2011), Funduszu Pracy - program specjalny „Aktywni po pięćdziesiątce” (w 2012 r.).

(Dowód: akta kontroli, str. 331-340)

2.2.1.a/ Diagnozowanie potrzeb szkoleniowych Urząd przeprowadzał wśród bezrobotnych, poszukujących pracy, innych instytucji działających na rynku lokalnym i pracowników Urzędu, za pomocą ankiet, w okresie od listopada do stycznia kolejnego roku.

Urząd posiadał plany szkoleń na lata 2010-2012, które – jak wyjaśniła Dyrektor PUP - nie wymagały aktualizowania, ponieważ osoby uprawnione do korzystania ze szkoleń wykazywały zainteresowanie proponowanymi kierunkami szkoleń, a tematyka szkoleń zgodna była z najczęściej pojawiającymi się ofertami pracy w Polsce i za granicą. Plan szkoleń opracowywany był dla wszystkich osób uprawnionych do korzystania z nich, w związku z obowiązującą, w myśl art. 40 ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia, zasadą równości.

Plany szkoleń były upowszechniane na tablicach informacyjnych w Urzędzie, na stanowisku pracownika ds. szkoleń, doradcy zawodowego, pośrednika pracy, lidera Klubu Pracy, na stronie internetowej Urzędu i WUP<sup>13</sup>.

Przy wyborze instytucji szkoleniowej badano m. in. posiadanie aktualnego wpisu do rejestru instytucji szkoleniowych prowadzonym przez wojewódzki urząd pracy właściwy ze względu na jej siedzibę. Ponadto na wybór danej instytucji szkoleniowej wpływ miała dostępność miejsca szkolenia, czas realizacji, termin najbliższego kursu, konkurencyjna cena przy zachowaniu jakości szkolenia. Wyboru dokonywano po rozeznaniu warunków oferowanych przez trzy ośrodki szkoleniowe.

PUP nie wymagał, aby organizatorzy szkoleń podejmowali działania wspomagające zatrudnienie uczestników szkoleń.

b/ Urząd wybrał dwóch organizatorów szkoleń, finansowanych ze środków EFS, w wyniku zastosowania trybu przetargu nieograniczonego (art. 39 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>14</sup>), w jednym przypadku zastosowano tryb zamówienia z wolnej (art. 66 ww. ustawy), w trzech przypadkach zastosowanie miał art. 4 pkt 8 tej ustawy (wartość przedmiotu umowy nie przekraczała 14 tys. euro).

c/ Z podmiotami realizującymi szkolenia zawarte były umowy, w których, dla gwarancji prawidłowego wykonania przedmiotu umowy - PUP zapewnił sobie prawo

<sup>13</sup> Wojewódzki Urząd Pracy w Katowicach, zwany WUP.

<sup>14</sup> Dz. U. z 2010 r., nr 113, poz. 759 ze zm., zwana ustawą o zamówieniach publicznych.

do kontroli przebiegu i efektywności szkolenia oraz frekwencji uczestnika, uczestnictwa w czasie dokonywania oceny końcowej szkoleń, prawo odstąpienia od umowy, zobowiązanie organizatora szkoleń do należytego wykonania umowy, naprawienia szkody, rozstrzygania sporów przed sądami powszechnymi. Bieżący nadzór nad wykonaniem przedmiotu umowy sprawował pracownik ds. szkoleń.

d/ Przy szkoleniu pracowników w zakresie krawiectwa lekkiego, organizator złożył deklarację zatrudnienia dwóch najlepszych kursantów, których umiejętności byłyby ponad przeciętne. Żadna z osób nie spełniła powyższego warunku. Pozostali organizatorzy nie składali deklaracji zatrudnienia bezrobotnych.

e/ Wszystkie szkolenia zostały zrealizowane zgodnie z programem i na zasadach określonych w zawartych umowach (według programu, tematyki i liczby godzin) Szkolenia trwały od dwóch do czterech tygodni. Wykładowcy i osoby prowadzące zajęcia praktyczne posiadały kwalifikacje odpowiednie do rodzaju prowadzonych zajęć, co było przedmiotem badań Urzędu przed zawarciem umowy.

f/ Jakość prowadzonych szkoleń badana była przez PUP poprzez: wizytację podczas zajęć praktycznych, badanie zaświadczeń o ukończeniu szkolenia, ankietowanie przeszkolonych i badanie ich efektywności zatrudnieniowej w okresie 3 miesięcy po ukończeniu szkolenia.

g/ Koszty szkoleń mieściły się w granicach limitów, określonych w art. 109 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia, tj. nie przekroczyły dziesięciokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę na osobę w okresie trzech kolejnych lat.

h/ Rozliczenie kosztów szkoleń było udokumentowane fakturą wraz z kalkulacją kosztów.

(Dowód: akta kontroli, str. 300-330,341-360)

2.2.2. a/ Urząd nie posiadał pisemnych procedur kwalifikowania ubiegających się o szkolenie bezrobotnych. Przy ich kwalifikowaniu Urząd kierował się następującymi kryteriami: brakiem kwalifikacji zawodowych, koniecznością zmiany lub uzupełnienia kwalifikacji, utratą zdolności do wykonywania pracy w dotychczas wykonywanym zawodzie, brakiem umiejętności aktywnego poszukiwania pracy, spełnieniem wymagań wstępnych określonym w programie szkolenia, datą złożenia zgłoszenia, tj. w okresie naboru na szkolenie, spełnieniem warunku osoby znajdującej się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, w przypadku dużej liczby zgłoszeń spełnieniem warunku nie korzystania wcześniej ze szkoleń. W przypadku szkoleń indywidualnych dodatkowym kryterium było uprawdopodobnienie rozpoczęcia działalności gospodarczej i wskazanie celowości.

b/ Dla ośmiu bezrobotnych (44,4% badanych), szkolenie wynikało z IPD. Dla trzech bezrobotnych (16,7% badanych) kierunek szkolenia ustalił doradca zawodowy. Trzech bezrobotnych(16,7%) złożyło wnioski o szkolenie w przeddzień rozpoczęcia szkolenia, jeden bezrobotny(5,6%) – 3 miesiące przed szkoleniem, 14 bezrobotnych(77,8%) – od jednego do dwóch miesięcy przed szkoleniem.

c/ Wszyscy uczestnicy ukończyli szkolenie, frekwencja 17 uczestników była pełna, tylko jeden uczestnik miał nieobecność jednodniową.

d/ Żaden z bezrobotnych nie podjął pracy na czas nieokreślony, natomiast cztery osoby (22,2% badanych) podjęły działalność gospodarczą, Sześciu bezrobotnych (33,3% badanych) podjęło pracę zgodną z kierunkiem szkolenia. Dwie osoby (11,1% badanych) podpisały umowę o pracę na czas określony nie krótszy niż 6 miesięcy, dwie osoby (11,15 badanych) znalazły zatrudnienie po upływie 3 miesięcy od ukończenia szkolenia. Sześć osób (33,3%) w dalszym ciągu korzystało z innych

form aktywizacji zawodowej, a trzy osoby (16,7% badanych) ponownie zostało zarejestrowanych w PUP.

Efektywność zatrudnieniowa w PUP wyniosła dla wszystkich bezrobotnych objętych tą formą wsparcia: w 2010 r.- 30%, w 2011 r. – 28% w 2012 r. – 35%.

W latach 2011-2012 Urząd negatywnie zaopiniował 503 wnioski o szkolenie na kwotę szacunkową 1.036,1 tys. zł, m. in. w związku z brakiem środków.

(Dowód: akta kontroli, str. 54-57,172,328-330,361-378)

### **2.3. Jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej**

W latach 2010-2011 jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej przyznano 454 bezrobotnym, w tym 30 bezrobotnym (6,6% ogółu) w wieku powyżej 50.roku życia.

Badaniom kontrolnym poddano dokumentację grupy wiekowej 50+. Kontrolą objęto . 100% przyznanych środków, w tym 6 umów finansowanych ze środków Funduszu Pracy (według algorytmu), 21 finansowanych z EFS, 3 finansowane z rezerwy Funduszu Pracy.

a/ Od 1.06.2011 r. obowiązywały w PUP pisemne zasady przyznawania ww. środków, ustalone przez Dyrektora Urzędu. Przy rozpatrywaniu wniosków uwzględniano rodzaj proponowanej działalności, zdolność do właściwego wykorzystania środków, racjonalność planowanych wydatków, posiadane kwalifikacje i doświadczenie zawodowe zgodne z profilem planowanej działalności, wartość merytoryczną przedstawionego biznesplanu. Osoby zainteresowane ww. formą aktywizacji otrzymywały informacje i druki w Urzędzie lub korzystały z materiałów zamieszczonych na stronie internetowej Urzędu. Nie były stosowane dodatkowe, pozaustawowe, preferencje dla osób powyżej 50.roku życia. O przyznaniu środków decydował Dyrektor po wstępnej analizie przez trzyosobowy zespół pracowników.

b/ Dyrektor PUP wyjaśniła, że w latach 2010-2011 wszystkie wnioski, które zostały rozpatrzone pozytywnie, były zrealizowane. W przypadku braku środków finansowych wnioski były rozpatrywane negatywnie z tego właśnie powodu. Nie wystąpiła sytuacja, w której wniosek byłby rozpatrzony pozytywnie i z braku środków bezrobotny nie uzyskał dofinansowania do działalności gospodarczej.

c/ Przed otrzymaniem środków, ośmiu bezrobotnych (26,7%) uczestniczyło w szkoleniach zorganizowanych przez Urząd. Do wszystkich wniosków bezrobotny przygotowywał biznesplan (zał. nr 5 do wniosku w 2010 r. i zał. nr 6 do wniosku w 2011 r.). W 25 przypadkach (83,3% badanych) bezrobotny posiadał potwierdzone odpowiednie przygotowanie do prowadzenia danej działalności. Pięciu bezrobotnych nie posiadało takiego potwierdzenia (ślusarstwo, sklep ogólnospożywczy, sklep odzieżowy, sprzątanie budynków i obiektów przemysłowych, firma sprzątająca).

d/ Bezrobotni otrzymali środki na podstawie umowy zawartej - z upoważnienia Starosty – z Dyrektorem PUP. Dla dziewięciu bezrobotnych (30% badanych) przyznanie ww. środków wynikało z IPD, gdzie zawarty był m. in. zapis o możliwości podjęcia działalności gospodarczej wraz z przyznaniem na ten cel środków.

e/ We wszystkich zawartych umowach uwzględniane były deklaracje złożone przez bezrobotnego w zakresie wnioskowanej kwoty środków, kalkulacji kosztów związanych z podjęciem działalności gospodarczej w pierwszym roku jej prowadzenia, źródeł finansowania, harmonogram wydatków i szczegółowa specyfikacja zakupów w ramach przyznanych środków.

f/ Działalność gospodarcza prowadzona była przez wszystkich beneficjentów przez co najmniej 12 miesięcy. Po 12 miesiącach Urząd wzywał przedsiębiorców do złożenia dokumentów potwierdzających prowadzenie działalności i rozwiązywał umowę o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej.

g/ Zakupione przez przedsiębiorcę wyposażenie ze środków przyznanych przez PUP pozostawało w ścisłym związku z prowadzoną działalnością i było zgodne z deklarowanymi we wniosku i umowie urządzeniami, maszynami i sprzętem. W jednym przypadku przedsiębiorca nie wykorzystał kwoty 489,30 zł, którą Urząd nakazał zwrócić wraz z odsetkami. Umowy realizowane były zgodnie z harmonogramem, z wyjątkiem ośmiu (26,7% badanych), których termin dokonania zakupu został przedłużony.

Jeden z przedsiębiorców opodatkowany był w formie karty podatkowej, dlatego nieznane są jego przychody i zysk. Deklarowane przez 29 przedsiębiorców przychody w pierwszym roku działalności stanowiły kwotę 3.705.140,00 zł, a faktycznie osiągnięte – 981.600,60 zł, tj. 26,5% deklarowanych. W drugim roku działalności przedsiębiorcy uzyskali przychody w kwocie 2.080.348,16 zł, i były one wyższe niż w pierwszy roku o 1.098.747,56 zł.

W pierwszym roku działalności, 28 przedsiębiorców (93,3% badanych) osiągnęło przychód mniejszy niż deklarowany we wniosku o przyznanie środków na działalność gospodarczą, a w jednym przypadku (3,3% badanych) brak było w ogóle przychodu. Dziewięciu przedsiębiorców (30% badanych) pierwszy przychód uzyskało w pierwszym miesiącu działalności, czterech (13,3% badanych) w drugim miesiącu działalności, dwóch (6,7% badanych) w czwartym miesiącu (w 15 przypadkach brak takiej informacji). Jedenastu przedsiębiorców (36,7% badanych) miało zysk w pierwszym roku działalności poniżej deklarowanego w PUP, stratę miało ośmiu przedsiębiorców (26,7% badanych). O pozostałych brak informacji w tym zakresie.

W drugim roku działalności, 21 przedsiębiorców (70% badanych) osiągnęło przychód wyższy niż w pierwszym roku, siedmiu (23,3% badanych) niższy, o pozostałych brak takiej informacji. Wyższy niż w pierwszym roku zysk, osiągnęło 13 przedsiębiorców (43,3% badanych) w drugim roku działalności, a niższy – 3 przedsiębiorców (10% badanych), stratę wykazało dwóch przedsiębiorców (6,7%). Dla pozostałych brak takiej informacji.

Według stanu na 17.05.2013 r., 17 przedsiębiorców (56,7% badanych) nadal prowadzi działalność, do 23 miesięcy działalność prowadził jeden przedsiębiorca (3,3% badanych), od 14 do 17 miesięcy, działalność prowadziło pięciu przedsiębiorców (16,7% badanych), siedmiu (23,3% badanych) – do 13 miesięcy.

Sześciu przedsiębiorców (20% badanych) wniosło do prowadzonej działalności wkład własny w wysokości wyższej niż deklarowanej do Urzędu, a poniżej deklarowanej – 24 przedsiębiorców (80% badanych).

*Wysokość wniesionego wkładu własnego przez przedsiębiorcę, znana Urzędowi przy rozliczaniu przyznanych środków, nie jest faktycznym odzwierciedleniem zaangażowanych środków własnych, ponieważ Urząd nie jest zobowiązany i nie żąda od przedsiębiorcy udokumentowania rozliczenia wkładu własnego.*

Deklarowany przez bezrobotnego wkład własny stanowił kwotę 233.242,13 zł, a znany Urzędowi wniesiony – 42.559,52 zł, tj. 18,2% deklarowanego.

Efektywność zatrudnieniowa wyniosła dla wszystkich bezrobotnych objętych tą formą wsparcia w latach 2010-2012 – 100%.

W latach 2010-2012 Urząd negatywnie zaopiniował 328 wniosków o jednorazowe przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej, w tym

245 wniosków w latach 2011-2012 na kwotę szacunkową 4.532,5 tys. zł, m. in. w związku z brakiem środków.

(Dowód: akta kontroli, str. 54-57,172,379-555)

#### **2.4. Refundacja kosztów wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy**

W 2010 r. zawarto 169 umów na wyposażenie lub doposażenie 244 stanowisk pracy, w tym 35 umów (20,3% ogółu umów) na wyposażenie lub doposażenie 47 stanowisk dla osób powyżej 50. roku życia.

Kontrolą objęto dokumentację 21 umów (60% umów na wyposażenie stanowisk dla osób 50+) zawartych z przedsiębiorcami na wyposażenie 25 stanowisk (odpowiednio 53,2%), dla osób w wieku powyżej 50. roku życia.

a/ Urząd nie posiadał wewnętrznych pisemnych procedur przyznawania środków przedsiębiorców. Dyrektor PUP wyjaśniła, że podmioty zainteresowane refundacją kosztów wyposażenia stanowiska pracy dla bezrobotnego, uzyskiwały informacje w Urzędzie, a wnioski o ww. formę aktywizacji, były dostępne również na stronie internetowej.

Wnioski podlegały wstępnej ocenie pod względem formalnym przez pracownika merytorycznego, tj. w zakresie kompletności, spełnienia wymogów rozporządzenia w sprawie refundacji kosztów wyposażenia. Pracownik sprawdzał czy Urząd posiadał w ewidencji kandydatów spełniających odpowiednie kwalifikacje zawodowe określone przez przedsiębiorcę. Ponadto brał pod uwagę również możliwości finansowe PUP. Każdy wniosek rozpatrywany był indywidualnie, a decyzję podejmował dyrektor lub zastępca dyrektora, przy udziale kierownika komórki organizacyjnej i pracownika merytorycznego.

b/ Przy rozpatrywaniu wniosków, Urząd stosował zasady wynikające z ustawy o promocji zatrudnienia i rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 kwietnia 2009 r. w sprawie dokonywania refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej<sup>15</sup>.

c/ Refundowane stanowiska pozostawały w ścisłym związku ze stanowiskiem pracy zatrudnionego bezrobotnego.

d/ Umowy o pracę z przedsiębiorcami zawierane były na okres do upływu 24 miesięcy liczonych od dnia zatrudnienia skierowanego bezrobotnego.

e/ Zatrudnieni bezrobotni otrzymywali wynagrodzenie w wysokości co najmniej minimalnej płacy (pięciu pracowników, tj. 20% badanych, otrzymało wynagrodzenie powyżej płacy minimalnej).

f/ Zgodnie z umowami, przedsiębiorcy zatrudniali 14 bezrobotnych (56% badanych) powyżej 24 miesięcy, a 11 bezrobotnych (44% badanych) przez 24 miesiące.

g/ Po 24 miesiącach od dnia zatrudnienia bezrobotnego, przedsiębiorca przedkładał oświadczenie o czasie zatrudnienia bezrobotnego. Dyrektor PUJP wyjaśniła, że *po wyznaczonym umową terminie, Urząd nie monitorował dalszego zatrudnienia danej osoby.*

Według stanu na 13.05.2013 r., dziesięciu skierowanych bezrobotnych (40%) nadal pozostawało w zatrudnieniu u pracodawcy po upływie 24 miesięcy od utworzenia dla nich stanowiska pracy ze środków Funduszu Pracy.

<sup>15</sup> Dz. U. nr 62, poz. 512 ze zm., zwane *rozporządzeniem w sprawie refundacji kosztów wyposażenia*, obowiązujące do 30.07.2011 r.

Efektywność zatrudnieniowa wyniosła dla wszystkich bezrobotnych objętych tą formą wsparcia w latach 2010-2012 – 100%.

W latach 2011-2012 Urząd negatywnie zaopiniował 128 wniosków o refundację kosztów wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy na kwotę szacunkową 2.368 tys. zł. Główną przyczyną odmowy był brak środków.

(Dowód: akta kontroli, str. 54-57,172,582-642)

## **2.5. Prace interwencyjne i roboty publiczne**

PUP w latach 2010-2012 zawarł z organizatorami prac interwencyjnych i robót publicznych (w szczególności dla osób w wieku powyżej 50 lat) 273 umowy.

W toku kontroli przeprowadzono analizę dokumentacji 15 organizatorów ww. form aktywizacji, w tym: pięć finansowanych ze środków EFS i 10 ze środków Funduszu Pracy (ośmiu organizatorów prac interwencyjnych i siedmiu organizatorów robót publicznych). Zbadano również dokumentację 112 osób bezrobotnych (34,5% bezrobotnych w wieku powyżej 50. roku życia, zatrudnionych przy pracach interwencyjnych i robotach publicznych).

a/ Urząd nie posiadał pisemnych procedur w zakresie kwalifikowania organizatorów ww. prac i robót oraz kwalifikowania bezrobotnych. Nie stosował również preferencji dla osób powyżej 50. roku życia, poza uprawnieniami wynikającymi z ustawy o promocji zatrudnienia i realizowanymi programami uwzględniającymi tę grupę wiekową.

b/ Pięciu pracodawców zadeklarowało zatrudnienie i zatrudniło 20 osób (17,9% badanych) po odbyciu ww. prac i robót na czas określony od jednego tygodnia do sześciu miesięcy. Dwóch organizatorów, mimo braku takiej deklaracji, zatrudniło dwóch bezrobotnych na okres odpowiednio 2 i 6 tygodni.

c/ Przy rozpatrywaniu wniosków i zawieraniu umów przestrzegano wymogów wynikających z rozporządzenia 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<sup>16</sup>, tj. pracodawcy składali oświadczenia, że nie są w trudnej sytuacji ekonomicznej (§ 2 rozporządzenia), a wnioski i umowy zawierały wszystkie wymagane elementy, o których mowa w § 5 i 6 rozporządzenia.

d/ Przy kierowaniu bezrobotnego do prac interwencyjnych, w myśl art. 51 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia, brano pod uwagę jego wiek i rodzaj uprzednio wykonywanej pracy.

e/ Kwoty refundacji przyznane organizatorom prac interwencyjnych i robót publicznych nie przekraczały ustawowych limitów wynikających z art. 51 ust. 1 i art. 57 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia.

f/ Z badanej dokumentacji wynika, że 112 bezrobotnych, 105 osób w wieku 50+ (93,8% badanych), kilkakrotnie zatrudnianych było w latach 2010-2013 w ramach prac interwencyjnych i robót publicznych (od dwóch do siedmiu razy). W wyniku badania dokumentacji 29 bezrobotnych, pod kątem wykonywania prac interwencyjnych, ustalono że 22 osoby (75,9%) wykonywały w latach 2010-2013 prace interwencyjne od dwóch do sześciu razy, zawsze u tego samego organizatora prac interwencyjnych.

g/ Dyrektor PUP wyjaśniła, że osoby kierowane na wskazane formy zatrudnienia subsydiowanego, nie są objęte badaniem w zakresie wpływu aktywizacji na

<sup>16</sup> Dz. U. nr 5, poz. 25, zwane rozporządzeniem w sprawie prac interwencyjnych i robót publicznych.

zwiększenie umiejętności i przygotowania zawodowego osoby bezrobotnej. Jednak każda forma aktywizacji przeciwdziała „wyczonej bezradności”, jak również powoduje nabycie doświadczenia zawodowego adekwatnego do wymagań lokalnego rynku pracy. Żadna z badanych osób nie znalazła stałej pracy (na czas nieokreślony).

h/ Z dokumentacji 112 osób wynika, że 11 bezrobotnych (9,8% badanych) zatrudnili na czas określony organizatorzy prac interwencyjnych i robót publicznych. Na okres nie krótszy niż 6 miesięcy, pracę otrzymało 5 osób (tj. 4,5% badanych, wszystkie osoby po pracach interwencyjnych), a na okres nie dłuższy niż 3 miesiące – 8 osób (7,1% badanych). Cztery osoby (3,6% badanych) zawarły umowy cywilne. Żadna z osób, która nie znalazła pracy w ciągu pierwszych trzech miesięcy, nie otrzymała jej w dalszym okresie.

W przypadku pięciu bezrobotnych (4,5% badanych) PUP nie zna formy i czasu ich zatrudnienia. W pozostałych przypadkach bezrobotni nadal pozostawali w ewidencji PUP i korzystali z aktywizacji zawodowej.

Efektywność zatrudnieniowa wyniosła dla wszystkich bezrobotnych objętych pracami interwencyjnymi wyniosła: w 2010 r.- 74%, w 2011 r. – 77% w 2012 r. – 78%, a dla robót publicznych odpowiednio 46%, 58%, 53%.

W latach 2011-2012 Urząd negatywnie zaopiniował 111 wniosków na zorganizowanie prac interwencyjnych i robót publicznych na kwotę szacunkową 676 tys. zł, m. in. w związku z brakiem środków.

(Dowód: akta kontroli, str. 54-57,172,643-749)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

## IV. Uwagi i 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 Kontroli<sup>17</sup>, wnosi o zapewnienie:

1. przestrzegania obowiązku przedstawiania bezrobotnym propozycji zatrudnienia lub nakazanych instrumentów rynku pracy, w okresie 6 miesięcy od dnia rejestracji bezrobotnego,
2. przygotowywania IPD bezrobotnym pozostającym w rejestrze bezrobotnych nieprzerwanie co najmniej 180 dni od dnia rejestracji.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

<sup>17</sup> Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm., zwana dalej *ustawą o NIK*.

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 Katowicach.

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 wniosków pokontrolnych 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.

Katowice, dnia 26 lipca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Katowicach

Kontroler  
Aleksandra Wyżyńska-Feldmann  
główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor  
Piotr Miklis

.....  
*podpis*

.....  
*Podpis*