NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.410.005.03.2018
P/18/079

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli

P/18/079 – Efektywność świadczenia usług rynku pracy

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontrolerzy

1. Katarzyna Kozieł, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/83/2018 z dnia 14 marca 2018 r.
2. Marian Dłucik, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/84/2018 z dnia 14 marca 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-4)

Jednostka kontrolowana

Powiatowy Urząd Pracy w Mikołowie z siedzibą w Łaziskach Górnych[1]

Kierownik jednostki kontrolowanej

Teresa Miguła, Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy[2]

(dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Urząd podejmował w kontrolowanym okresie[3] działania zmierzające do aktywizacji osób bezrobotnych uwzględniając sytuację na lokalnym rynku pracy. Liczba bezrobotnych zmniejszyła się z 2 703 osób w 2014 r. do 1 330 (stan na dzień 31.12.2017 r.), a wskaźnik bezrobocia, wynoszący 6,9 % w 2014 r., 5,8 % w 2015 r., 4,2 % w 2016 r. oraz 3,3 % w 2017 r., był niższy niż stopa bezrobocia w województwie śląskim (od 9,6 % w 2014 r. do 5,2 % w 2017 r.) oraz w kraju (od 11,5% w 2014 r. do 6,6 % w 2017 r.).

Stosownie do obowiązujących przepisów Urząd profilował pomoc dla osób bezrobotnych oraz opracował dla nich Indywidualne Plany Działania[4], które w miarę posiadanych możliwości dostosowywano do zmieniających się potrzeb osób, których dotyczyły. W ograniczonym zakresie podejmowano działania aktywizujące dla osób z ustalonym III profilem pomocy, korzystając głównie z poradnictwa zawodowego.

Przeprowadzane przez PUP analizy efektywności kosztowej i zatrudnieniowej uwzględniano w trakcie opracowania planów finansowych na kolejne lata, przeznaczając m.in. najmniejsze środki na formy, które charakteryzowały się najmniejszą efektywnością kosztową i zatrudnieniową (szkolenia). Analiza trwałości zatrudnienia bezrobotnych zarejestrowanych w PUP według metodologii opracowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli wykazała, że najwięcej bezrobotnych nie powróciło do rejestru po przyznaniu jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, która to forma aktywizacji, zgodnie z wyliczeniami PUP, również należała do najbardziej efektywnych.

[1] Zwanego dalej „PUP" lub „Urzędem".
[2] Od dnia 10 maja 2010 r., zwany dalej „Dyrektorem".
[3] 2014-2017
[4] Zwane dalej „IPD".

Analiza skuteczności działań aktywizacyjnych PUP wobec 80 bezrobotnych wykazała, że zatrudnienie znalazło 79% tych osób (najwięcej w wyniku otrzymania jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej), jednak dłużej niż rok zatrudnienie trwało w przypadku jedynie 44 osób (66 %).

Zdaniem NIK, na skuteczność prowadzonych przez Urząd działań aktywizujących bezrobotnych wpływ wywarły także zmiany zachodzące w otoczeniu społeczno-gospodarczym takie jak: wzrost gospodarczy, napływ inwestycji i lokowanie nowych zakładów produkcyjnych, w tym również w bliskim otoczeniu powiatu będzińskiego oraz zmiany demograficzne (niż demograficzny, migracje).

W niewielkim stopniu korzystano z nowych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych wprowadzonych nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia z dnia 14 marca 2014 r.[5]. PUP nie stosował w ogóle takich form jak: grant na telepracę, świadczenie aktywizacyjne, pożyczka z Funduszu Pracy na utworzenie stanowiska pracy dla bezrobotnego lub podjęcie działalności gospodarczej, refundacja składek za bezrobotnych do 30 roku życia. Wynikało to głównie z braku zainteresowania pracodawców tymi formami, które były dla nich mniej atrakcyjne od pozostałych instrumentów rynku pracy.

NIK zwraca także uwagę, że w kontrolowanym okresie funkcję doradcy klienta pełnił pracownik zatrudniony na stanowisku doradcy zawodowego - stażysty, co wprawdzie było zgodne ze stanowiskiem Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej[6], jednakże wg art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o promocji zatrudnienia, funkcję doradcy klienta mogą pełnić: pośrednicy pracy, doradcy zawodowi, specjaliści ds. rozwoju zawodowego i specjaliści ds. programów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania PUP związane z ustalaniem profilu pomocy oraz przygotowywaniem indywidualnych planów działania dla bezrobotnych

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2014 - 2017 PUP dokonywał rocznych i kwartalnych ocen rynku pracy na potrzeby Powiatowej Rady Rynku Pracy a także opracował: *Analizę bezrobotnych oraz ofert pracy w obszarze działania Powiatowego Urzędu Pracy w Mikołowie za rok 2014*, raporty pn. *Monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych* w 2015 i 2016 r. oraz *Monitoring Powiatowego programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy na lata 2015-2018*. Ponadto PUP dokonywał analizy sytuacji na rynku pracy poszczególnych grup bezrobotnych na potrzeby przedłożenia wniosków o rezerwę Funduszu Pracy Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Analizy dokonywane były m.in. na podstawie raportów *Barometr Zawodów*[7] za lata 2015-2017, w oparciu o stosowne zalecenia metodyczne[8]. Analiz dokonywano także na podstawie informacji wynikających z profilowania pomocy bezrobotnym oraz ankiet skierowanych do pracodawców w sprawie form wsparcia.

W ww. okresie Rada Powiatu Mikołowskiego przyjęła Uchwałami z 29 września 2011 r. oraz z 27 sierpnia 2015 r. [9] *Program Promocji Zatrudnienia oraz Aktywizacji*

[5] Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 598 ze zm.), zwana dalej: „nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia".
[6] Zwane dalej „MPiPS".
[7] Zamieszczonego na stronie internetowej www.barometrzawodow.pl.
[8] Zalecenia przygotowane w ramach projektu *Opracowanie nowych zaleceń metodycznych prowadzenia monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych na lokalnym rynku,* www.mz.praca.gov.pl.
[9] Nr XI/077/2011 i nr XI/060/2015.

Lokalnego Rynku Pracy Powiatu Mikołowskiego na lata 2011-2014 i 2015-2018. Uchwałą[10] z 25 lutego 2015 r. Rada przyjęła dokument strategiczno-operacyjny pn. *Podstrategia ds. lokalnego rynku pracy, wspieranie zatrudnienia i mobilności pracowników wraz z przygotowaniem Planu Operacyjnego na lata 2016-2025.*

(dowód: akta kontroli, str. 61-433, 487-584)

W analizach rynku wzięto pod uwagę pracodawców z terenu powiatu mikołowskiego. Do poszczególnych analiz brane były różne grupy przedsiębiorców. Dyrektor wyjaśniła, że *W ramach Podstrategii ds. lokalnego rynku pracy, wspierania zatrudnienia i mobilności pracowników badanie przeprowadzone zostało na łącznej próbie 307 przedsiębiorstw z terenu powiatu mikołowskiego. Zachowano proporcjonalny podział próby badawczej z uwzględnieniem lokalizacji, wielkości zatrudnienia i rozkładu branżowego badanych podmiotów. Badanie realizowane były przez firmę zewnętrzną, więc PUP nie posiada danych uczestniczących w badaniu przedsiębiorstw. Kwestionariusz do badania przedsiębiorstw w ramach Monitoringu Zawodów Deficytowych i Nadwyżkowych jest grupa losową spośród przedsiębiorstw, których siedziba znajduje się na terenie Powiatu mikołowskiego. Część tych przedsiębiorstw jest wpisana do rejestru pracodawców w PUP. Analizy rynku w ramach Monitoring „Powiatowego Programu Promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy na lata 2015-2018" bazują na przedsiębiorstwach wpisanych do rejestru pracodawców w PUP.*

(dowód: akta kontroli, str.115-122, 268-292, 505-513, 1137)

PUP dysponował danymi o liczbie osób aktywnych zawodowo na terenie powiatu. Dyrektor wyjaśniła, że *PUP w Mikołowie nie prowadził dodatkowych badań dot. liczby osób aktywnych i biernych zawodowo na terenie Powiatu. Analiza osób wieku przedprodukcyjnym i poprodukcyjnym była dokonywana w roku 2015 i znajduje się w treści dokumentu „Podstrategia ds. lokalnego rynku pracy, wspierania zatrudnienia i mobilności pracowników na lata 2016-2025. PUP dysponuje danymi na temat liczby osób pracujących w powiecie (dane ujęte w Podstrategii rozwiązywania problemów demograficznych obszaru funkcjonalnego powiatu Mikołowskiego na lata 2015-2025, opracowane na podstawie danych GUS) oraz z tego dokumentu Urząd dysponuje wiedzą na temat prognozowanej liczby osób pracujących z powiatu mikołowskiego według płci na lata 2015-2025.*

(dowód: akta kontroli, str. 109-112, 488)

W opracowanych *Analizach* i *Monitoringach zawodów* wykazywano zawody deficytowe i nadwyżkowe zidentyfikowane w latach 2014 - 2016[11]:

- w roku 2014 jako zawody deficytowe o największej liczbie ofert pracy w powiecie mikołowskim wskazano: *elektryka, pozostałych pracowników obsługi biurowej i spawaczy metodą MIG*[12]. Jako zawody nadwyżkowe wskazano: *pozostałych operatorów stacjonarnych maszyn i urządzeń gdzie indziej nie sklasyfikowanych*, *hydraulika, sprzedawcę na stacji paliw* i *frezera*.
- w roku 2015 zawody deficytowe to: *pracownicy wykonujący prace proste gdzie indziej niesklasyfikowani* oraz *specjaliści do spraw sprzedaży z wyłączeniem technologii informacyjno-komunikacyjnych*; zawody nadwyżkowe to: *introligatorzy i pokrewni, analitycy systemów komputerowych i programiści gdzie indziej niesklasyfikowani*, *instruktorzy fitness i rekreacji ruchowej, masarze, robotnicy w przetwórstwie ryb i pokrewni* oraz *monterzy* i *serwisanci urządzeń elektronicznych*.

[10] Uchwała Nr XVII/098/2016 Rady Powiatu Mikołowskiego.
[11] Analiza za 2017 r. w toku kontroli była w trakcie opracowywania.
[12] *Metal Inert Gas* - spawanie elektrodą topliwą w osłonie gazów obojętnych.

– w roku 2016 zawody deficytowe to: *ankieterzy, robotnicy robót wykończeniowych i pokrewni gdzie indziej niesklasyfikowani, monterzy sprzętu elektrycznego*; zawody nadwyżkowe to: m.in. *plastycy, dekoratorzy wnętrz i pokrewni, specjaliści nauczania i wychowania gdzie indziej niesklasyfikowani, pracownicy ds. statystyki, finansów i ubezpieczeń.*

(dowód: akta kontroli, str.215-216, 311, 409)

W okresie objętym kontrolą PUP kierował na staż bezrobotnych na stanowiska deficytowe, tj. pracownik biurowy, administracyjny i sprzedawca.

(dowód: akta kontroli, str. 1147)

W sprawie analiz Dyrektor wyjaśniła, że *Sprawozdania i analizy na potrzeby powiatowej rady rynku pracy przekładane są co roku za ubiegły rok oraz analizy cząstkowe za dany kwartał roku na poszczególnych posiedzeniach powiatowej rady rynku pracy w danym roku. Monitoring „Powiatowego Programu Promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy na lata 2015-2018" przedkładany Radzie Powiatu co rocznie. Odpowiedzialni za dane cząstkowe są pracownicy merytorycznie odpowiedzialni za daną formę aktywizacji. Monitoring opracowuje wyznaczona przez Dyrektora osoba. W zależności od możliwości zawnioskowania o dodatkowe środki z rezerwy Ministra rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dokonywana jest analiza lokalnego rynku pracy (w 2017 r. złożono 3 wnioski wraz z analizą). Odpowiedzialni są za to zadanie specjaliści ds. programów. Monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych zlecany jest firmie zewnętrznej, jednakże częściową składową jest analiza z Kwestionariusza do badania przedsiębiorstw w powiecie. Odpowiedzialni są za przeprowadzanie badania pośrednicy pracy. Analiza finansowa Funduszu Pracy z uwzględnieniem wykonania procentowego planu. Analiza roczna i miesięczna na podstawie przekazywanych przez komórki merytoryczne kwot wydatków zaangażowanych. Całość opracowuje Dział Finansowo-Księgowy.*

(dowód: akta kontroli, str. 488, 192, 215, 245, 254, 366-367, 378)

1.2. PUP corocznie przeprowadzał analizy wskaźników efektywności zatrudnieniowej[13] i kosztowej[14] stosowanych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych. Były one wykorzystywane m.in. przy planowaniu budżetu Funduszu Pracy i rozdysponowaniu środków na najbardziej efektywne formy.

(dowód: akta kontroli str. 489-504, 954, 962, 978,1137)

1.3. Opracowane, w kontrolowanym okresie przez PUP, propozycje podziału środków Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, zgodnie z art. 22 ust. 6 w związku z ust. 5 pkt 3 oraz art. 109 ust. 9 ustawy o promocji zatrudnienia, były pozytywnie zaopiniowane przez Powiatową Radę Rynku Pracy.

(dowód: akta kontroli, str. 452-453)

---

[13] Za 2014 r. wskaźnik obliczany był jako udział procentowy liczby osób bezrobotnych, które w trakcie lub po zakończeniu udziału w podstawowej formie aktywizacji zawodowej, uzyskały zatrudnienie w okresie do 3 miesięcy (tj. wyrejestrowały się z powiatowego urzędu pracy lub w tym okresie nie zarejestrowały się), do liczby osób, które w tym roku zakończyły udział w podstawowych formach aktywizacji. Od 2015 r. wskaźnik ten ustalany jest jako udział procentowy liczby osób bezrobotnych, które w danym roku, w trakcie lub po zakończeniu udziału w podstawowych formach aktywizacji zawodowej zostały wykazane jako zatrudnione (tj. w okresie 3 miesięcy były zatrudnione przez co najmniej 30 dni), do liczby osób, które w roku zakończyły udział w podstawowych formach aktywizacji.

[14] Stosunek kwoty wydatków FP poniesionych przez samorządy powiatowe na finansowanie podstawowych form aktywizacji zawodowej do liczby osób, które w trakcie lub po zakończeniu udziału w podstawowych formach aktywizacji zawodowej zostały wykazane jako zatrudnione (przez co najmniej 30 dni w okresie 3 miesięcy, od dnia zakończenia udziału w określonej formie aktywizacji) w wyniku podzielenia kwoty poniesionych wydatków (kasowo) na daną formę aktywizacji w danym roku, przez liczbę osób bezrobotnych.

1.4. W okresie objętym kontrolą najwięcej środków PUP przeznaczał na staże, dotacje na działalność gospodarczą[15], refundacje kosztów wyposażenia stanowiska pracy[16] oraz od 2016 r. na zadanie, o którym mowa w art. 150 f ustawy o promocji zatrudnienia[17] - podjęcie pracy w ramach refundacji pracodawcy lub przedsiębiorcy przez okres 12 miesięcy części kosztów poniesionych na wynagrodzenia, nagrody i składki na ubezpieczenie społeczne skierowanych bezrobotnych do 30 roku życia. Na rok 2014 r. na realizację poszczególnych form aktywizacji zawodowej, dla 602 osób, zaplanowano 5 265,5 tys. zł (w tym na ww. trzy formy wsparcia – 4 628,3 tys. zł) a wydatkowano 5 224,6 tys. zł, tj. 99,2%.Liczba osób faktycznie objętych dofinansowaniem ogółem i w każdym rodzaju formy aktywizacji była równa liczbie planowanej. Na rok 2015 r. na realizację poszczególnych form aktywizacji zawodowej, dla 666 osób, zaplanowano[18] 5 468,6 tys. zł (w tym na trzy ww. formy wsparcia 4 375,4 tys. zł) a wydatkowano 5 103,2 tys. zł[19], tj. 93,3% dla 646 osób (97,0%).

(dowód: akta kontroli str. 589-592)

W 2015 r. nie wydatkowano zaplanowanej kwoty[20] na refundację składek za bezrobotnych do 30 roku życia[21] oraz na roboty publiczne[22] jak wyjaśniła Dyrektor z powodu *podpisania umów z pracodawcą w ostatnim kwartale 2015 r. i tym samym zmniejszeniem się liczby miesięcznych możliwych do wypłaty w 2015 r. refundacji w stosunku do zaplanowanych.*

(dowód: akta kontroli str. 1137)

Na rok 2016 r. na realizację poszczególnych form aktywizacji zawodowej, dla 726 osób, zaplanowano 6 916,8 tys. zł[23] (w tym na cztery ww. formy wsparcia 6223,6 tys. zł) a wydatkowano 6 752,0 tys. zł[24], tj. 97,6% dla 725 osób (99,9%).

Na rok 2017 r. na realizację form aktywizacji zawodowej, dla 780 osób, zaplanowano 6 962,1 tys. zł[25] (w tym na cztery ww. formy wsparcia 6174,7 tys. zł) i wydatkowano 6 654,6 tys. zł[26], tj. 95,6%, dla 777 osób (99,6%).

(dowód: akta kontroli str. 593-594)

W 2017 r. nie wydatkowano środków[27] zaplanowanych na finansowanie bonów szkoleniowych[28]. Dyrektor wyjaśniła, że *Mniejsza kwota wydatkowana na realizacje bonów szkoleniowych wynika z mniejszej liczby wniosków osób bezrobotnych niż pierwotnie zakładano. Bon szkoleniowy wymaga od bezrobotnego inicjatywy, gdyż jest wydawany na jego wniosek. Dodatkowo bezrobotny powinien uprawdopodobnić zatrudnienie po zakończeniu szkolenia. Bony szkoleniowe w 2017 r. realizowane były w ramach środków projektu PO WER i tym samym bezrobotni musieli spełnić kryteria dostępu do projektu. W 2018 r. doradcy klienta starają się zachęcić młode osoby do skorzystania z tej formy aktywizacji.*

(dowód: akta kontroli str. 1137-1138)

W roku 2014 najmniej środków, tj. 0,7 tys. zł zaplanowano na refundację składek osobom bezrobotnym do 30 roku życia, podejmującym pierwszą pracę.

[15] Zwane dalej „DGP" lub „dotacje na działalność gospodarczą".
[16] Zwane dalej „PP" lub „refundację kosztów wyposażenia stanowiska pracy".
[17] zwane dalej „zadaniem o którym mowa w art. 150 f" lub „PSKL"
[18] Tj. o 203,1 tys. zł więcej w porównaniu do roku 2014 r.
[19] Tj. o 121,3 tys. zł mniej w porównaniu do roku 2014.
[20] Wydatkowano w 48 %.
[21] Zwane dalej „SKL" lub „refundacją składek za bezrobotnych do 30 roku życia".
[22] Wydatkowano w 56 %, zwane dalej „Y" lub „roboty publiczne".
[23] Tj. o 1 448,2 tys. zł więcej niż w 2015 r.
[24] Tj. o. 1 648,8 tys. zł więcej niż w 2015 r.
[25] Tj. o 45,3 tys. zł więcej niż w 2016 r.
[26] Tj. o 97,4 tys. zł mniej niż w 2016 r.
[27] Wydatkowano 54,4 %.
[28] Zwany dalej „BSZ" lub „bon szkoleniowy".

W pozostałych latach, tj. 2015-2017 najmniejsze kwoty zaplanowano odpowiednio na: stypendia za studia podyplomowe – 1,2 tys. zł, pokrycie kosztów studiów podyplomowych - 8,9 tys. zł i sfinansowanie stypendiów za studia podyplomowe - 2,8 tys. zł. W okresie objętym kontrolą nie poniesiono wydatków na następujące formy aktywizacji: grant na telepracę, pożyczkę z FP na utworzenie stanowiska pracy dla bezrobotnego oraz na podjęcie działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli, str. 459, 589-595)

Dyrektor wyjaśniła, że *Przy planowaniu środków, po otrzymaniu informacji o wysokości limitów na dany rok bierze się w szczególności pod uwagę sytuację na rynku pracy w obszarze swojego działania, oczekiwania oraz potrzeby stron – wywiad co do zainteresowania formami wsparcia, koszt i skuteczność danej formy przekładającej się na końcowy efekt w postaci zatrudnienia. Dodatkowo uwzględniane są wytyczne na dany rok określane przez ministerstwo, jako Zasady realizacji programów rynku pracy (..).*

(dowód: akta kontroli str. 1138)

Z form aktywizacji wprowadzonych nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia na 2014 r. PUP zaplanował najwięcej środków na bon stażowy[29] (91,0 tys. zł), a najmniej na refundację składek za bezrobotnych do 30 roku życia (0,7 tys. zł). Na 2015 r. odpowiednio: na bon stażowy (175,6 tys. zł) i świadczenie aktywizacyjne[30] (1,0 tys. zł). Na 2016 r. odpowiednio: na zadanie z art. 150f (1 463,5 tys. zł) i dofinansowanie do wynagrodzenia osób powyżej 50 r. życia (47,4 tys. zł). Na 2017 r. odpowiednio: na zadanie z art. 150f (2 195,3 tys. zł) i na bon na zasiedlenie (16,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 589, 591, 593-595)

Zaplanowany podział środków na aktywne formy pomocy bezrobotnym nie był adekwatny do potrzeb w przypadku dotacji na podjęcie działalności gospodarczej i refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy. W 2014 r. bezrobotni złożyli 166 wniosków o dotację (zrealizowano 82[31]) i 90 wniosków o refundację stanowiska pracy (zrealizowano 68[32]). W 2015 r. bezrobotni złożyli 175 wniosków o dotację (zrealizowano 85[33]) i 103 wnioski o refundację (zrealizowano 81[34]). W 2016 r. bezrobotni złożyli 164 wnioski o dotację (zrealizowano 105[35]) i 92 wnioski o refundację (zrealizowano 63[36]). W 2017 r. odpowiednio: 171 (96[37]) i 63 (38[38]).

(dowód: akta kontroli, str. 437)

Dyrektor wyjaśniła, że *Największym zainteresowaniem cieszą się następujące formy przeciwdziałania bezrobociu: dotacje na podjęcie działalności gospodarczej, refundacje kosztów wyposażenia stanowiska pracy, staże, prace interwencyjne. Dotacje na podjęcie działalności gospodarczej i refundacje kosztów wyposażenia stanowiska pracy są najkosztowniejszymi formami aktywizacji (przeciętnie kwota dofinansowania w PUP w Mikołowie to 18.000 zł), dlatego też środki na tę formę były niewystarczające w porównaniu do zainteresowania ze strony osób bezrobotnych i podmiotów gospodarczych. Liczba podpisanych umów w wym. ilości w poszczególnych latach była możliwa dzięki realizacji projektów pozakonkursowych*

[29] Zwany dalej „BST" lub bon stażowy".
[30] Zwane dalej „SA" lub „świadczenie aktywizacyjne".
[31] W tym cztery wypłacone dofinansowania z Funduszu Pracy.
[32] W tym 13 - z Funduszu Pracy.
[33] W tym 27 - z Funduszu Pracy.
[34] W tym 23 - z Funduszu Pracy.
[35] W tym 28 - z Fundusz Pracy.
[36] W tym 29 - z Funduszu Pracy.
[37] W tym 20 - z Funduszu Pracy.
[38] W tym 16 - z Funduszu Pracy.

dla PUP z PO WER[39] i RPO WSL. Bazując jedynie na Funduszu Pracy liczba ta nie byłaby możliwa do osiągniecia. W każdym roku PUP w Mikołowie wnioskował o rezerwę Ministra Pracy i Polityki Społecznej celem uzyskania dodatkowych środków na realizację m.in. wyżej omówionych dwóch form. Dużym zainteresowaniem wśród pracodawców cieszy organizacja staży. Podobnie jak w przypadku dotacji na podjęcie działalności gospodarczej i refundacji kosztów wyposażenia, liczba zrealizowanych staży nie byłaby możliwa do osiągnięcia bez środków Programów Operacyjnych (PO WER, RPO WSL).

(dowód: akta kontroli, str. 437)

W latach objętych kontrolą PUP nie wykorzystał w 100% limitowanych, czyli przyznanych decyzją Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej środków z przeznaczeniem na aktywne formy aktywizacji osób bezrobotnych. Zgodnie z § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 października 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Pracy[40] środki Funduszu niewykorzystane w roku budżetowym, pozostały na wyodrębnionym rachunku bankowym z przeznaczeniem na wypłatę zasiłków dla bezrobotnych i innych obligatoryjnych świadczeń.

(dowód: akta kontroli, str.589-594, 846)

W poszczególnych latach objętych kontrolą wystąpiły przypadki nierealizowania przez PUP następujących form aktywizacji: grantu na telepracę, świadczenia aktywizacyjnego, refundacji składek na ubezpieczenie społeczne za bezrobotnych do 30 roku życia, bonów zatrudnieniowych.

Dyrektor wyjaśniła, że *Przyczyną odstąpienia był brak zainteresowania ze strony przedsiębiorców powyższymi formami i tym samym brak przedłożonych w PUP wniosków o sfinansowanie tych form zatrudnienia. W 2015 r. PUP w Mikołowie zorganizował 5 spotkań z pracodawcami na terenie każdej gminy wchodzącej w skład Powiatu mikołowskiego. Na spotkaniach omawiano szczegółowo, z jakich form zatrudnienia subsydiowanego w ramach Funduszu Pracy mogą pracodawcy skorzystać. Nie przyczyniło się to do przedkładanych wniosków na powyższe formy, dlatego nie zakładano w planach finansowych tych form. W planach finansowych w latach 2016-2017 nie uwzględniano również bonu zatrudnieniowego z uwagi na brak zainteresowania osób bezrobotnych oraz z uwagi na fakt, iż pracodawcy bardziej zainteresowani są refundacją kosztów wyposażenia stanowiska pracy (z uwagi na kwotę dofinansowania oraz możliwość zakupu niezbędnego wyposażenia) lub pracami interwencyjnymi (wyższa kwota refundacji miesięcznej). W latach 2014-2016 nie realizowano bonów na zatrudnienie ze względu na brak zainteresowania ze strony bezrobotnych. W roku 2017 r. wprowadzono w planie finansowym 2 bony na zasiedlenie w wyniku zgłaszanych potrzeb doradcom klienta przez osoby bezrobotne. W tym przypadku bieżące monitorowanie potrzeb osób bezrobotnych przez doradców klienta umożliwiło zaplanowanie tej formy w budżecie. Oba bony zostały zrealizowane i rozliczone.*

(dowód: akta kontroli, str. 438)

1.5. Dyrektor wskazała następujące bariery utrudniające stosowanie poszczególnych form aktywizacji:
1. *Grant na telepracę - brak wniosków, brak zainteresowania ze strony pracodawców formą zatrudnienia (telepraca), ograniczenie działania wyłącznie do skierowanego przez urząd bezrobotnego rodzica powracającego na rynek pracy,*

[39] Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój.
[40] Dz. U. z 2016 poz. 472.

posiadającego co najmniej jedno dziecko w wieku do 6 lat, lub bezrobotnego sprawującego opiekę nad osobą zależną, który w okresie 3 lat przed rejestracją w urzędzie pracy jako bezrobotny zrezygnował z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej z uwagi na konieczność wychowywania dziecka lub sprawowania opieki nad osobą zależną. (…); 2. Świadczenie aktywizacyjne – w latach 2014-2017 podpisana została 1 umowa. Poza wspomnianą umową nie odnotowano zainteresowania ze strony pracodawców tą formą aktywizacji – brak wniosków przedłożonych w urzędzie. Sytuacja podobna jak w przypadku grantu na telepracę.
3. Pożyczki z FP na utworzenie stanowiska pracy – rola PUP przy tej formie sprowadza się do następujących działań: a. opiniowania wniosków o udzielenie pożyczki na utworzenie stanowiska pracy pod względem możliwości danego urzędu pracy w zakresie skierowania bezrobotnych, poszukujących pracy, o których mowa w art. 49 pkt 7, lub poszukujących pracy absolwentów, posiadających kwalifikacje niezbędne do wykonywania pracy na planowanym do utworzenia stanowisku pracy; b. kierowania bezrobotnych, poszukujących pracy, o których mowa w art. 49 pkt 7, lub poszukujących pracy absolwentów na utworzone stanowiska pracy; c. monitorowania, we współpracy z pośrednikami finansowymi, zatrudnienia przez wymagany okres, bezrobotnych, poszukujących pracy, o których mowa w art. 49 pkt 7, poszukujących pracy absolwentów, skierowanych przez powiatowe urzędy pracy u pożyczkobiorców, na utworzonych stanowiskach pracy.
W latach 2014-2017 PUP w Mikołowie nie współpracował żadnym z pośredników finansowych. (…);
4. Pożyczki z FP na podjęcie działalności gospodarczej - rola powiatowego urzędu pracy sprowadza się jedynie do wydawania zaświadczeń potwierdzających posiadanie statusu bezrobotnego lub poszukującego pracy, o którym mowa w art. 49 pkt 7, przez osoby ubiegające się o pożyczkę na podjęcie działalności gospodarczej. PUP występuje w tej formie również jako instytucja promująca działania pośredników finansowych, wybranych przez Bank Gospodarstwa Krajowego;
5. Programy regionalne – PUP w Mikołowie nie jest uczestnikiem programów regionalnych. W 2017r. na podstawie diagnozy sytuacji na rynku pracy wyselekcjonowano 5 urzędów pracy na terenie woj. śląskiego, które zostały zaproszone do udziału w programie regionalnym (pismo z Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Katowicach z dnia 29.09.2017r.);
6. Refundacja składek na ubezpieczenie społeczne za bezrobotnych do 30 roku życia – brak zainteresowania pracodawców z uwagi na niską kwotę refundacji w porównaniu do innych instrumentów, mając na uwadze iż najczęściej pracodawcy zawierają początkowo umowy z osobami bezrobotnym z wynagrodzeniem minimalnym lub niewiele wyższym;
7. Bon szkoleniowy – forma realizowana od 2014r. Od roku 2014 zrealizowano 55 bonów szkoleniowych. W opinii urzędu jedna ze skuteczniejszych form wprowadzonych nowelizacją ustawy z 2014r., gdyż wymaga inicjatywy ze strony osoby bezrobotnej oraz jej rozeznania w zakresie potrzeb zatrudnieniowych pracodawców;
8. Bon zatrudnieniowy[41] – zrealizowano 10 umów w okresie 2014-2015. W latach 2015-2017 osoby bezrobotne nie wnioskowały o przyznanie bonu zatrudnieniowego. Pracodawcy są bardziej zainteresowani zatrudnieniem subsydiowanym korzystniejszym finansowo, tj. prace interwencyjne czy refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy (brak wniosków bezrobotnych o wydanie bonu zatrudnieniowego, wnioski pracodawców na inne formy wspierające zatrudnienie);

[41] Zwany dalej „BZT" lub „bon zatrudnieniowy".

9. Bon stażowy – w latach 2014-2017 zrealizowano 48 bonów stażowych. Cieszą się mniejszym zainteresowaniem niż wniosek o organizację stażu składany przez pracodawcę, z uwagi iż okres 6 miesięcy stażu w ramach bonu stażowego jest okresem maksymalnym a ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku zezwala na organizację stażu dla osoby do 30 roku życia do 12 miesięcy. Osoby bezrobotne często preferują oferty stażowe, w ramach wniosków o organizację stażu składanych przez pracodawców nie zawierających wskazanego kandydata, gdyż przed rozmową z pracodawcą mogą zaznajomić się z opisanym programem stażu oraz znają preferowany przez pracodawcę okres stażu oraz jakie zaproponowano warunki zatrudnienia po zakończeniu stażu;
10. Bon na zasiedlenie – zrealizowano 2 bony na zasiedlenie w 2017 r. Z uwagi na usytuowanie powiatu mikołowskiego obok dużych miast tj. Gliwice, Katowice, Tychy, jak i dostępną komunikację na terenie województwa śląskiego, forma ta nie cieszy się wśród bezrobotnych dużym zainteresowaniem z uwagi na mniejszą konieczność zmiany miejsca zamieszkania celem podjęcia pracy. Ustawodawca nie przewiduje konieczności udokumentowania, na jaki cel środki zostały przeznaczone, jednakże we wniosku opracowanym przez PUP w Mikołowie należy przedstawić uzasadnienie celowości przyznania bonu w tym szacunkowe koszty zamieszkania, jakie będą ponoszone;
11. Dofinansowanie do wynagrodzenia osób powyżej 50 roku życia[42] – forma ciesząca się umiarkowanym zainteresowaniem wśród pracodawców, z uwagi na grupę wiekową, do której jest kierowana. Ograniczeniem w realizacji tej formy jest konieczność podpisywania umów przede wszystkim w pierwszej połowie roku, gdyż przy planowaniu wydatkowania środków finansowych należy wziąć również budżet roku przyszłego oraz ograniczenie w zaciąganiu zobowiązań finansowych na lata następne. W latach 2014-2017 realizowano 23 umowy, w ramach których zatrudniono 23 osoby. Jedna umowa zawarta została celem dofinansowania wynagrodzenia osoby powyżej 60 roku życia.

(dowód: akta kontroli, str.438-440, 1407)

1.6. W latach 2014 – 2017 minimalna wymagana liczba doradców klienta w PUP[43] wyniosła 11. Liczba pracowników pełniących w PUP funkcję doradcy klienta w poszczególnych latach objętych kontrolą była wyższa i wynosiła, odpowiednio: 16, 19, 22 i 23.

Funkcje doradcy klienta pełnili pracownicy zajmujący stanowiska, o których mowa w art. 91 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia, tj. pośrednicy pracy; doradcy zawodowi; specjaliści do spraw rozwoju zawodowego; specjaliści do spraw programów; doradcy EURES[44] i asystenci EURES oraz jeden stażysta. Stażysta pełnił tę funkcję cztery miesiące w 2015 r. i osiem miesięcy w 2016 r. Pracownik ten był zatrudniony w PUP od 2014 r. na stanowisku pośrednika pracy z funkcją doradcy klienta a we wrześniu 2015 r. nastąpiła zmiana stanowiska na doradcę zawodowego – stażystę. Funkcję doradcy klienta powierzono tej osobie z uwagi na wcześniejsze pełnienie tej funkcji.

(dowód: akta kontroli, str.585-588)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że PUP powierzył funkcję doradcy klienta osobie zatrudnionej na stanowisku doradcy zawodowego – stażysty, co było zgodne ze stanowiskiem

[42] Zwane dalej „DWN" lub „dofinansowanie do wynagrodzenia osób powyżej 50 r. życia".
[43] Ustalona dla PUP na lata 2015-2017 na podstawie § 86, a na rok 2014 – na podstawie § 86 w związku z § 89 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy (Dz. U. poz. 667).
[44] Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 9b ustawy o promocji zatrudnienia oznacza to europejskie służby zatrudnienia państw, o których mowa w art. 1 ust. 3 pkt 2 lit. a-c, realizujące działania obejmujące w szczególności pośrednictwo pracy wraz z doradztwem w zakresie mobilności na rynku pracy.

MPiPS, określonym w wytycznych[45] „Wprowadzenie funkcji doradcy klienta" dla powiatowych urzędów pracy. Praktyka ta miała miejsce w sytuacji, gdy zgodnie z art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o promocji zatrudnienia, funkcję doradcy klienta mogą pełnić: pośrednicy pracy, doradcy zawodowi, specjaliści ds. rozwoju zawodowego i specjaliści ds. programów.

Opis stanu faktycznego

W kolejnych latach, pomimo że zwiększała się liczba doradców klienta i zmniejszała się liczba bezrobotnych przypadających na jednego doradcę klienta (ze 164 w 2014 r., poprzez 115, 74 do 57 w 2017 r.) wydłużał się czas obsługi bezrobotnych, co przekładało się na mniejszą liczbę osób obsługiwanych w ciągu dnia. W 2014 r. średni czas spotkania z bezrobotnym wyniósł 25 minut, a liczba osób obsłużonych w danym dniu średnio 14. W 2015 r. średni czas spotkania z bezrobotnym wyniósł 27 minut, a liczba osób obsłużonych w danym dniu średnio 13. W 2016 r. i 2017 r. średni czas spotkania z bezrobotnym wyniósł 32 minuty, a liczba osób obsłużonych w danym dniu średnio 11.

(dowód: akta kontroli, str. 585-587, 1138-1140)

Czas oczekiwania na pierwsze spotkanie z doradcą, czyli okres od dnia zarejestrowania bezrobotnego do ustalenia profilu planowanej pomocy wynosił w badanej próbie*:* do siedmiu dni w 61 przypadkach (76%), od 10 do 25 dni w 18 przypadkach (23%), 38 dni w jednym przypadku. Oczekiwanie na kolejne spotkanie z doradcą minimalnie wyniosło jeden dzień a maksymalnie 60 dni (w jednym przypadku).

(dowód: akta kontroli, str. 610-732, 933-937, 1132)

Dyrektor wyjaśniła, że *Wzrost liczby doradców klienta przy jednoczesnym spadku liczby bezrobotnych przypadających na jednego doradcę klienta wpłynął w pozytywny sposób na jakość obsługi osób bezrobotnych*. *Mniejsza liczba osób bezrobotnych umożliwiła wprowadzenie umawiania klientów na konkretne godziny, co skróciło czas oczekiwania klienta w dniu wizyty. Doradca klienta obecnie dysponuje czasem, tak aby przed wizytą osoby bezrobotnej przygotować się pod kątem przygotowania oferty wsparcia dla osoby bezrobotnej. Obecnie osoby bezrobotne umawiane są na wizyty w danym dniu, co pół godziny, co pozwala doradcy klienta przygotować się do wizyty, wypytać klienta o poczynionych postępach w poszukiwaniu pracy, wspólnie z klientem dobrać ofertę pracy najbardziej mu odpowiadającą pod kątem nie tylko wymaganych kwalifikacji ale także pod kątem dojazdu do pracy czy godzin pracy.*

(dowód: akta kontroli str. 1138-1139)

1.7. Liczba bezrobotnych z ustalonym profilem pomocy w latach 2014, 2015, 2016 i 2017 wynosiła, odpowiednio: 2 428, 2 204, 1 575, 1 269, co stanowiło: 89,8%, 95,7%, 96,2%, 95,4% liczby zarejestrowanych bezrobotnych[46]. Liczba bezrobotnych objętych poszczególnymi profilami pomocy w ww. latach wynosiła;

- profilem I objęto odpowiednio: 125, 145, 62, 14 osób, co stanowiło, odpowiednio: 5,1%, 6,6%, 4%, 1,1% liczby zarejestrowanych bezrobotnych,
- profilem II objęto odpowiednio: 1 877, 1 530, 918, 769 osób, co stanowiło, odpowiednio: 77,3%, 69,4%, 58,3%, 60,6% liczby bezrobotnych,
- profilem III objęto odpowiednio: 426, 529, 595, 486 osób, co stanowiło, odpowiednio: 17,5%, 24%, 37,7%, 38,3% osób bezrobotnych.

[45] Opracowanie: maj 2014 r., aktualizacja: lipiec 2014 r.

[46] Tj. odpowiednio: 2 703, 2 302, 1 637, 1 330 (według stanu na 31 grudnia każdego roku).

(dowód: akta kontroli, str. 443-451)

Pytania znajdujące się w *Kwestionariuszu do profilowania pomocy dla osób bezrobotnych*, udostępnionym przez ministra właściwego do spraw pracy - zdaniem doradcy zawodowego i dwóch osób zatrudnionych na stanowisku pośrednika pracy – *nie do końca pozwalają na indywidualne podejście do bezrobotnego i ustalenie profilu pomocy zgodnie z jego kompetencjami i oczekiwaniami*. W ocenie pracowników PUP, I profil pomocy jest zbędny. Ich zdaniem *(…) osoby, które faktycznie potrzebują wsparcia nie mogą z niego skorzystać. Jeśli posiadają wysokie kwalifikacje, uprawnienia, umiejętności, dojazd do pracy własnym środkiem lokomocji, ale nie mają doświadczenia, wpadają w I profil i nie mogą skorzystać z naszego wsparcia, np. ze stażu (…)*.

Potwierdziła to w złożonych wyjaśnieniach Dyrektor PUP *(…) W opinii doradców klienta profil I jest krzywdzący dla osób zainteresowanych, gdyż można przyjąć, iż sam fakt rejestracji w powiatowym urzędzie pracy oznacza, że osoba pragnie skorzystać ze wsparcia urzędu. Zdarzały się przypadki, że osoba wyłącznie z tytułu wykształcenia, posiadanej znajomości języków obcych otrzymywała I profil, pomimo np. nie udokumentowania doświadczenia zawodowego. Ograniczenie form wsparcia wyłącznie dla danego profilu powoduje, iż nie zawsze można dobrać odpowiednią formę dla indywidualnego przypadku. Doradca klienta, który współpracuje z osobą, poznając jej predyspozycje, sytuację rodzinna i zawodową, może skuteczniej dobrać z otwartego katalogu potrzebne wsparcie (…).*

(dowód: akta kontroli, str. 440-441, 454-458)

Doradca klienta i pośrednicy pracy wyjaśnili, że przeprowadzają wywiad z bezrobotnymi, bazując na katalogu propozycji odpowiedzi, jakie są w *Kwestionariuszu*, natomiast nie wskazują im odpowiedzi. Zwrócili oni uwagę na pojawiające się w związku z tym problemy interpretacyjne pytań z *Kwestionariusza* dotyczące np. dojazdu do pracy w systemie zmianowym oraz w weekendy. *(…) Klienci nie mają możliwości dojazdu w systemie zmianowym w weekendy a w tygodniu tak* (…) (dotyczyło pytania nr 12), przeciwwskazań zdrowotnych, *(…) osoby z III profilu wskazują problemy zdrowotne bez dokumentów poświadczających ten stan (…)* (dotyczyło pytania nr 13), możliwości poszerzenia wachlarza odpowiedzi w pytaniu nr 15 *(…) należy doprecyzować jaką konkretną formą są bezrobotni zainteresowani (...)*, zrezygnowania w pytaniu 19 z pojęcia *za minimalne wynagrodzenie (…) gdyż oferty najczęściej dotyczą wynagrodzenia najniższego (…).*

Przewidziane w *Kwestionariuszu* pytania oraz sugerowane odpowiedzi, w ocenie pracowników PUP nie zawsze pozwalały na uwzględnienie indywidualnej sytuacji bezrobotnego i jego preferencji na rynku. Pracownicy zwrócili uwagę, że *(…) W szczególności dotyczy to osób np. zaburzonych psychicznie, które w ich ocenie posiadają niezbędne wykształcenie i kwalifikacje do poruszania się na rynku pracy, a w rzeczywistości tak nie jest. Ich odpowiedzi klasyfikują ich nawet do profilu II. Są też osoby, które nauczyły się na pamięć odpowiedzi z kwestionariusza dostępnego na stronie internetowej i chcą pozostać w III profilu ze względu na ubezpieczenie (…)*. W złożonych wyjaśnieniach pracownicy Urzędu stwierdzili, że na etapie profilowania *(…) bezrobotni informowani są o formach wsparcia na spotkaniach grupowych „Drogowskaz" z doradcami zawodowymi. Pytani są o formy aktywizacji, z jakich chcieliby skorzystać. Jeśli są zainteresowani konkretnym wsparciem mówią o tym swojemu doradcy, ale nie determinuje to profilu, gdyż doradca nie ma na to wpływu, bo profil wyznacza system (…)*.

(dowód: akta kontroli, str. 454-458, 707, 732)

W toku kontroli poddano analizie dokumentację wybranych losowo 80 osób bezrobotnych, z tego:

a) 40 osób, dla których ustalono *II profil pomocy*, korzystających w okresie objętym kontrolą z następujących form aktywizacji zawodowej: bonu na zasiedlenie (dwóch osób), bonu stażowego (14 osób), pożyczki na podjęcie działalności gospodarczej (10 osób), dofinansowanie wynagrodzenia za bezrobotnego powyżej 50 roku życia (14 osób);
b) 20 osób, dla których ustalono *I profil pomocy,* które na dzień rozpoczęcia kontroli zostały wyrejestrowane z rejestru bezrobotnych (16 osób) oraz które na dzień rozpoczęcia kontroli były nadal zarejestrowane, jako bezrobotne (cztery osoby);
c) 20 osób, dla których ustalono *III profil pomocy*, które w okresie objętym kontrolą ukończyły realizację działań przewidzianych w IPD (10 osób) oraz dla których termin realizacji tych działań jeszcze nie upłynął (10 osób).

Ponadto dokumentację 10 osób, w przypadku których w okresie objętym kontrolą zmieniono pierwotnie ustalony profil pomocy, w tym: czterech przypadków zmiany profilu z III na II i sześciu z I na II.

(dowód: akta kontroli, str.460-461, 610-773)

W ramach badanej próby dokumentacji 80 bezrobotnych, profil pomocy ustalono zgodnie z art. 33 ust. 2b ustawy o promocji zatrudnienia, tj. niezwłocznie. W 61 przypadkach profil ustalono do siedmiu dni po rejestracji, w 18 przypadkach (23%) profil ustalono w okresie od 10 do 25 dni od rejestracji bezrobotnego w PUP. W jednym przypadku profil ustalono po 38 dniach od rejestracji. Dotyczyło to wzmożonych działań prowadzonych przez PUP w roku 2014 r., tj. pierwszym roku obowiązywania ustawy, związanych z obowiązkiem ustalenia profilu pomocy bezrobotnym, zarejestrowanym przed dniem wejścia w życie ustawy o promocji zatrudnienia[47], do końca grudnia 2014 r. W okresie od maja do grudnia 2014 r. liczba wypełnionych kwestionariuszy do profilowania wyniosła 3 893[48].

(dowód: akta kontroli, str. 610-773, 774-778, 842-850, 933-938, 1134)

Dla osób zarejestrowanych, jako bezrobotne przed dniem wejścia w życie ustawy z 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw[49] PUP ustalił profil pomocy do końca 2014 r.

W kontrolowanej próbie nie wystąpiły przypadki niewyrażenia przez osobę bezrobotną zgody na ustalenie profilu pomocy.

Bezrobotni wnioskowali o zmianę profilu pomocy tak bezpośrednio po ustaleniu profilu jak i po upływie określonego okresu świadczenia pomocy w ramach przydzielonego profilu.

Dyrektor wyjaśniła, że *W okresie objętym kontrolą nie było przypadku odmowy ze strony PUP na wniosek o ponowne ustalenie profilu*.

(dowód: akta kontroli, str. 610-773, 841, 846)

Po ustaleniu profilu pomocy doradca klienta każdorazowo informował osoby bezrobotne, jakimi formami pomocy mogą zostać objęte. W analizowanej dokumentacji (w 100%) znajdowały się poświadczone podpisem oświadczenia bezrobotnych o przekazaniu im tej informacji.

(dowód: akta kontroli, str. 610-773, 823-827, 841)

[47] W dniu 27 maja 2014 r.
[48] W całym roku 2015 liczba ta wyniosła 3 696. W 2016 r. – 3 821, w 2017 r. – 2 981.
[49] Dz. U. poz. 598, ze zm.

W dokumentacji poddanej analizie nie znajdowały się dokumenty potwierdzające fakt zainteresowania bezrobotnych innymi formami pomocy niż przewidziane w ramach przydzielonego im profilu pomocy.
Dyrektor wyjaśniła, że *W przypadku zainteresowania przez bezrobotnego inną formą wsparcia niż przewidywał profil, informacja ta nie była odnotowana, a osoba bezrobotna była poinformowana o możliwości zawnioskowania o zmianę profilu.*

(dowód: akta kontroli, str. 610-773, 841)

W kontrolowanym okresie do PUP nie wpłynęły skargi dotyczące profilowania pomocy bezrobotnym i ich aktywizacji.

(dowód: akta kontroli, str. 434)

W wyniku badania ankietowego 50 osób bezrobotnych[50] stwierdzono, że 94% ankietowanych było zadowolonych z formy aktywizacji, w której uczestniczyli, 50% zwróciło uwagę na szybkie rozpoczęcie danej formy, a 45% zadowolonych było z dopasowania form aktywizacji do swoich potrzeb, 6% ankietowanych nie było zadowolonych z form aktywizacji, w której uczestniczyli, 67% z nich wskazało na niedopasowanie oferowanej formy do swoich potrzeb a 33% nie odpowiadał długi czas oczekiwania na rozpoczęcie formy aktywizacji. Jako najbardziej przydatną formę aktywizacji respondenci wskazali[51] szkolenia, dotację na działalność gospodarczą, grant na telepracę, pożyczkę z Funduszu Pracy na utworzenie stanowiska pracy oraz staże (formę tą wskazało 94% korzystających ze staży).

53% ankietowanych po skorzystaniu z aktywizacji znalazło zatrudnienie, w tym: 27 % na okres od 1 do 6 miesięcy, 32% od 7 do 12 miesięcy, 22% od roku do dwóch lat i 19 % na okres ponad dwóch lat.

48% (24 osoby) respondentów wskazało, że byli zainteresowani uczestnictwem w innej formie aktywizacji, niż w tej, która została im zaproponowana. Najwięcej z nich było zainteresowanych szkoleniami (29%) oraz stażami i skierowaniem do zatrudnienia wspieranego u pracodawcy (23%).

Według 24% (12 osób) - wnioskowali oni o uczestnictwo w formie aktywizacji, której im odmówiono, w tym: 50% (sześć osób) w stażach, 25% (trzy osoby) w szkoleniach i po 8% (po jednej osobie) – bon szkoleniowy, skierowanie do zatrudnienia wspieranego u pracodawcy i dotacja na działalność gospodarczą. Żaden z ankietowanych nie podał przyczyn ww. odmowy.

(dowód: akta kontroli, str. 1149-1404)

1.8. Na podstawie badania dokumentacji 90 bezrobotnych[52] stwierdzono, że wystąpiło 16 przypadków zmiany ustalonego profilu pomocy bezrobotnemu, w tym: osiem na wniosek bezrobotnego (trzy w 2015 r., trzy w 2016 r., jeden w 2017 r. i jeden w 2018 r.) i osiem z inicjatywy PUP (jeden w 2015 r., dwa w 2016 r. i pięć w 2017 r.). W 14 przypadkach spełnione zostały przesłanki do zmiany ustalonego profilu stosownie do § 9 rozporządzenia w sprawie profilowania pomocy. Dwa przypadki związane były z ponowną rejestracją.

Na osiem złożonych przez bezrobotnych ww. wniosków, pięć związanych było ze zmianą sytuacji rodzinnej i powrotem na rynek pracy a trzy z oddaleniem od rynku pracy i brak umiejętności oraz trudności w znalezieniu. Na osiem ww. zmian profilu pomocy zainicjowanych przez PUP, w pięciu przypadkach przyczyną zmiany było oddalenie od rynku pracy, w jednym przypadku ujawnienie nowych faktów zdrowotnych bezrobotnego i mocne oddalenie od rynku pracy. W dwóch

[50] Zwrot wypełnionych ankiet wyniósł 100%.
[51] 100% osób korzystających z danej formy, określiło ją jako przydatną formę aktywizacji.
[52] 80, dla których ustalono profil pomocy i 10, którym profil zmieniono.

przypadkach zmiana profilu związana była z ponowną rejestracją po upływie kilku miesięcy. Podczas ponownego profilowania, wywiad z bezrobotnymi wykazał zmiany w ich podejściu do pracy - chęć jej podjęcia i perspektywę rozwoju zawodowego i osobistego, co skutkowało ustaleniem profilu I (a przedtem profilu II).

1.9. Na osiem ww. wniosków bezrobotnych o zmianę profilu związaną z powrotem na rynek pracy w czterech przypadkach wnioskowano o zmianę profilu z III na II i w jednym przypadku z III na I, w trzech przypadkach związanych z oddaleniem od rynku pracy wnioskowano o zmianę profilu z I na II. Każdy wniosek został uwzględniony przez PUP.

W przypadku oddalenia od rynku pracy bezrobotni uzasadniali wnioski długotrwałym problemem ze znalezieniem pracy i brakiem umiejętności w jej poszukiwaniu, osoby gotowe do wejścia na rynek pracy uzasadniły swoje wnioski powrotem do dyspozycyjności po zmianie sytuacji rodzinnej.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki odmowy przez PUP zmiany profilu pomocy bezrobotnym.

(dowód: akta kontroli, str.610-773, 841)

1.10. Odnośnie doświadczeń, spostrzeżeń i problemów przy profilowaniu pomocy dla bezrobotnych Dyrektor wyjaśniła, że *Zdaniem doradców klienta proces przyporządkowania osób do profilu pomocy jest skuteczny wyłącznie w celu wyodrębnienia grupy osób aktywnie poszukujących pracy i osób wykluczonych społecznie, co pozwala na zastosowanie innej ścieżki aktywizacji dla danej grupy. W opinii doradców klienta profil I jest krzywdzący dla osób zarejestrowanych, gdyż można przyjąć, iż sam fakt rejestracji w powiatowym urzędzie pracy oznacza, że osoba pragnie skorzystać ze wsparcia urzędu. (…) III profil i Indywidualny Plan Działania (720 dni) stworzony w ramach tego profilu może przyczyniać się do długotrwałego bezrobocia. Część klientów urzędu zarejestrowana jest wyłącznie celem uzyskania ubezpieczenia zdrowotnego lub rejestracja w urzędzie warunkuje otrzymanie zasiłków z pomocy społecznej. Niekorzystnym faktem jest, że doradca klienta nie ma większego wpływu na wynik profilu, gdyż kwestionariusz zawiera zamknięty katalog odpowiedzi. W Internecie są dostępne gotowe kwestionariusze pokazujące, jakich odpowiedzi należy udzielić, aby otrzymać profil, jaki osoba pożąda. III profil powinien być przyporządkowany w wyniku dłuższego procesu poradnictwa, tak aby poznać wszystkie ograniczenia uniemożliwiające aktywizację (np. ograniczenia zdrowotne). (…)*

(dowód: akta kontroli, str.441-442)

1.11. W latach 2014-2017 w PUP sporządzono 12 677 Indywidualnych Planów Działania[53], w tym w poszczególnych latach: 3659, 2944, 3435 i 2639.

(dowód: akta kontroli, str. 463)

Na podstawie ww. wybranej do badania próby 80 bezrobotnych ustalono, że PUP w każdym przypadku ustalił dla bezrobotnych IPD zgodnie z art. 34a ust. 1 i 2 ustawy o promocji zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli, str.610-773)

W przypadku pięciu bezrobotnych, dla których ustalono III profil pomocy, w roku 2017, w IPD zaplanowano działania w ramach Programu Aktywizacji i Integracji[54], pomimo że PUP nie uczestniczył już w tym programie.

[53]. Dane na dzień 20 marca 2018 r.

[54] Program realizowany był przez PUP w okresie od 2014 r. do 2016 r., zwany dalej „PAI".

(dowód: akta kontroli, str.696, 708, 712, 717, 726)

Zastępca Dyrektor wyjaśniła, że *PUP w Mikołowie realizował PAI w latach 2014-2016 z ośrodkami pomocy społecznej w Mikołowie i Łaziskach Górnych. Zrealizowano 9 cykli dwumiesięcznych programu, dla 10 osób w każdym cyklu. W 2017 r. przewidywano ewentualne wsparcie dla osób bezrobotnych, m.in. dla (…)* [pięciu ww. osób – przyp. kontrolującego]. *Powodem nierealizowania programu w 2017 r. było: realizowanie przez MOPS w Mikołowie własnego projektu systemowego współfinansowanego ze środków UE dla tej samej grupy osób bezrobotnych (III profil, korzystanie z pomocy OPS); wyrejestrowanie się osoby z ewidencji PUP przed zakończeniem IPD i zapis realizacji PAI w IPD do 2018/2019.*

(dowód: akta kontroli, str.945)

W badanej próbie, w jednym przypadku stwierdzono braki w IPD polegające na niewskazaniu formy, liczby i terminów kontaktów z doradcą klienta stosownie do art. 34a ust. 2 pkt 4 ustawy o promocji i zatrudnieniu. Brak ten wynikał z niedopatrzenia formalnego ze strony pracownika, a obowiązek kontaktowania się z bezrobotnym raz na 60 dni został zachowany. Pozostałe 79 IPD zawierało wszystkie elementy określone w art. 34a ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia.

(dowód: akta kontroli, str.610, 615, 616, 617-773, 777)

Wszystkie analizowane IPD zostały przygotowane w terminie określonym w art. 34a ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia, tj. 60 dni od dnia określenia profilu pomocy.

NIK zwraca uwagę, że opracowane w PUP IPD nie indywidualizowały bezrobotnych i ich potrzeb. Stosowane przez PUP zapisy w IPD, dotyczące planowania działań realizowanych przy pomocy PUP były takie same dla każdego bezrobotnego w ramach poszczególnego profilu I, II i III. Podczas prowadzonych w późniejszym okresie wywiadów z bezrobotnymi IPD były modyfikowane i dostosowywane do potrzeb bezrobotnych. Zdaniem NIK modyfikowanie IPD w czasie późniejszym mogło skutkować niedopasowaniem działań dla danego bezrobotnego w okresie do następnej wizyty (co 60 dni).

(dowód: akta kontroli, str. 610-635, 636, 637-773, 821-831)

Dyrektor wyjaśniła, że *Obowiązek przygotowania dla każdej zarejestrowanej osoby bezrobotnej IPD spowodował, iż od dnia wejścia nowelizacji tj. 27 maja 2014r. do 13 kwietnia 2018r. sporządzano 12 649 IPD. Każdy IPD wstępnie przygotowany jest w wersji zakładającej podstawowe formy wsparcia, przypisane dla danego profilu. Z czasem, w wyniku współpracy doradcy klienta i osoby bezrobotnej, IPD jest modyfikowane i dostosowywane do aktualnych potrzeb i możliwości wsparcia ze strony PUP.*

(dowód: akta kontroli, str. 1139)

Opracowane w PUP IPD nie zawierały informacji na temat preferencji bezrobotnych odnośnie sposobu aktywizacji, rodzaju pracy, którą chcieliby podjąć, a także ich kwalifikacji.

(dowód: akta kontroli, str.610-773, 828-831)

Dyrektor wyjaśniła, że *Wzór IPD został przygotowany zgodnie z przepisem art. 34 a ust.2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2017r. poz. 1065 z późn.zm.) i zawiera w szczególności: działania możliwe do zastosowania przez urząd pracy w ramach pomocy określonej w ustawie; działania planowane do samodzielnej realizacji przez bezrobotnego lub poszukującego pracy w celu poszukiwania pracy; planowane terminy realizacji poszczególnych działań; formy, planowaną liczbę i terminy kontaktów z doradcą klienta lub innym pracownikiem*

urzędu pracy; termin i warunki zakończenia realizacji indywidualnego planu działania. Nie wprowadzono do wzoru IPD informacji nt. preferencji bezrobotnych odnośnie sposobu aktywizacji, rodzaju pracy, którą chcieliby podjąć ani także kwalifikacji, gdyż nie wymaga tego zapis art. 34a ust.2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Powyższe dane pozyskiwane są w trakcie osobistych spotkań bezrobotnego z doradcą klienta. Informacje te brane są pod uwagę przy doborze oferty pracy lub zastosowanie wobec bezrobotnego wsparcia w ramach stażu, szkolenia lub zatrudnienia subsydiowanego. Posiadane kwalifikacje bezrobotnego zawarte są we wniosku osoby ubiegającej się o zarejestrowanie jako osoba bezrobotna, jak również w dodatkowych dokumentach, przedkładanych w trakcie okresu rejestracji w PUP, potwierdzających posiadane uprawnienia bądź umiejętności, przechowywane w aktach osobowych bezrobotnego. Wszystkie te dane wprowadzane są również do systemu informatycznego Syriusz Std. Z uwagi, iż dotacje na podjęcie działalności gospodarczej są rozpatrywane na podstawie złożonego wniosku a ostateczna decyzja podparta jest oceną biznesu planu, zapis w IPD ogranicza się jedynie do chęci złożenia wniosku o dofinansowanie w ramach działania do samodzielniej realizacji.

(dowód: akta kontroli, str. 776)

W wyniku analizy dokumentacji 80 bezrobotnych nie stwierdzono dokumentów potwierdzających zainteresowanie bezrobotnych innymi formami pomocy, niż przewidziane w opracowanym dla nich IPD.

Analiza wykazała, że PUP kontaktował się z bezrobotnym w okresie realizacji IPD w terminach określonych w § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie profilowania pomocy, czyli co najmniej raz na 60 dni. Kontakt ten był realizowany m.in. w formie spotkań z bezrobotnymi oraz rozmów telefonicznych. Fakt spełnienia tego obowiązku dokumentowany był w formie adnotacji na liście wykonanych czynności pn. *Terminy stawiennictwa w urzędzie.* Wykonanie każdej czynności zatwierdzane było przez bezrobotnego i doradcę klienta poprzez złożenie podpisu na ww. liście.

Przedmiotem rozmów oraz korespondencji pracownika PUP w ramach realizacji obowiązku kontaktowania się z bezrobotnym były m.in. przedkładane przez doradcę klienta oferty pracy oraz skierowania do pracy, składane przez bezrobotnego oświadczenia o samodzielnej realizacji zadań wskazanych w IPD oraz o gotowości do podjęcia pracy. Ponadto podczas spotkań przedstawiano bezrobotnym *informacje zawodowe* dotyczące m.in. metod i sposobów poszukiwania pracy oraz metod prowadzenia rozmów kwalifikacyjnych a także informację o zawodach i specjalnościach oraz rodzajach i wzorach dokumentów aplikacyjnych.

PUP kontaktował się z podmiotami realizującymi daną formę pomocy (BST i DWN) na rzecz bezrobotnego w ramach IPD, co najmniej raz na 60 dni.

Przedmiotem korespondencji pracownika PUP z realizatorem pomocy formy DWN były m.in. comiesięczne wnioski realizatora o dofinansowanie, listy obecności bezrobotnego, raporty ZUS RCA/ZUS RSA oraz wyciągi z listy płac. W przypadku formy BST były to comiesięczne listy obecności oraz raporty ZUS RCA/ZUS RSA. Ponadto po zakończeniu stażu pracodawca przekazywał do PUP opinię o zadaniach zrealizowanych przez bezrobotnego podczas stażu. Ww. korespondencja znajdowała się w aktach bezrobotnych.

Pomoc bezrobotnym na podstawie IPD realizowana była przez okresy zgodne z ustalonym w § 7 rozporządzenia w sprawie profilowania pomocy, tj. w okresie nie dłuższym niż: 180 dni dla I profilu, 540 dni dla II profilu i 720 dni dla III profilu pomocy.

W badanej próbie, w roku 2017 r. dwóch bezrobotnych, dla których ustalono III profil pomocy, po upływie okresu, o którym mowa w § 7 rozporządzenia w sprawie profilowania pomocy, tj. 720 dniach, nie udało się doprowadzić do podjęcia pracy. PUP ustalił dla nich ponownie III profil pomocy i na jego podstawie określił nowe (kolejne) IPD zgodnie z § 9 ust. 2 i 3 ww. rozporządzenia.

Nowe IPD, opracowane dla ww. bezrobotnych różniły się od pierwszych opracowanych dla nich planów. W obu przypadkach w pierwszym IPD, postawiono głównie na samodzielne podejmowanie działań bezrobotnych oraz jako *inne działania* wskazano przedstawianie przez PUP informacji na temat metod i sposobów poszukiwania pracy, na temat zawodów i specjalności, informacji o pracodawcach, rodzajach i wzorach dokumentów aplikacyjnych oraz o metodach prowadzenia rozmów kwalifikacyjnych. Nowe IPD wprowadziły grupową informację zawodową.

W 66 analizowanych przypadkach[55] nastąpiło przerwanie realizacji IPD w związku z utratą statusu bezrobotnego. W 57 analizowanych przypadkach[56] bezrobotni utracili status bezrobotnego w związku z podjęciem pracy w wyniku aktywizacji zawodowej. Czterech bezrobotnych utraciło status bezrobotnego w związku z rezygnacją z pośrednictwa PUP a trzech w związku z uzyskaniem świadczenia przedemerytalnego.[57] W jednym przypadku utrata statusu związana była z podjęciem nauki w systemie dziennym i w jednym w związku z podleganiem ubezpieczeniom społecznym na podstawie odrębnych przepisów.[58]

(dowód: akta kontroli, str.610-773)

Ocena cząstkowa

PUP rzetelnie określał potrzeby i oczekiwania lokalnego rynku pracy z uwzględnieniem specyfiki lokalnej i informacji wynikających z profilowania bezrobotnych. Ustalanie profilu, jego zmiany oraz tworzenie IPD realizowane było zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie profilowania pomocy oraz ustawy o promocji zatrudnienia. Uwaga NIK dotyczyła powierzenia w 2015 i 2016 r. funkcji doradcy klienta osobie zatrudnionej na stanowisku doradcy zawodowego – stażysty, co wprawdzie było zgodne ze stanowiskiem MPiPS, jednakże wg art. 91 ust. 1 i 2 ustawy o promocji zatrudnienia, funkcję doradcy klienta mogą pełnić: pośrednicy pracy, doradcy zawodowi, specjaliści ds. rozwoju zawodowego i specjaliści ds. programów.

2. Prawidłowość udzielania wsparcia bezrobotnym w ramach działań określonych w indywidualnych planach działania

Opis stanu faktycznego

2.1. W każdym analizowanym przypadku 80 bezrobotnych zastosowane formy aktywizacji zawodowej były zgodne z ustalonym profilem pomocy.

W przypadku 19 osób, dla których ustalono I profil (na 20) zastosowano formę pomocy stosownie do art. 33 ust. 2c pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia: pośrednictwo pracy oraz zaplanowano działania do samodzielnej realizacji. W jednym przypadku nie zastosowano żadnej formy pomocy, gdyż bezrobotny podjął pracę następnego dnia po utworzeniu IPD.

[55] Na 80 przypadków. Pozostałe 14 osób, w toku kontroli było nadal zarejestrowanych w PUP.
[56] W tym: 40 osób, dla których ustalono II profil i które skorzystały z form aktywizacji: DWN, DGP, BST, BZS, 14 osób, którym ustalono I profil pomocy i na dzień rozpoczęcie kontroli zostały wyrejestrowane z rejestru bezrobotnych oraz trzy osoby, którym ustalono III profil pomocy i które w okresie objętym kontrolą ukończyły realizację działań przewidzianych w IPD.
[57] Dla których ustalono III profil pomocy.
[58] Dla których ustalono I profil pomocy.

Dwie osoby, dla których ustalono II profil (na 40 osób) skorzystały z formy pomocy określonej w art. 66n ustawy o promocji zatrudnienia, tj. bonu na zasiedlenie, w 10 przypadkach bezrobotni skorzystali z formy pomocy określonej w art. 46 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy, tj. jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, 14 osób do 30 roku życia skorzystało z formy określonej w art. 66l ww. ustawy, tj. bonu stażowego. Ponadto w 14 przypadkach, na podstawie art. 60d PUP przyznał pracodawcom dofinansowanie wynagrodzenia za zatrudnienie skierowanego bezrobotnego, który ukończył 50 lat.

Bezrobotnych, dla których ustalono III profil (20 osób) aktywizowano poprzez wskazane do samodzielnej realizacji zadania, indywidualne informacje zawodowe oraz działania w ramach PAI, o którym mowa w art. 62a ustawy o promocji zatrudnienia.

2.2. Kierowanie bezrobotnych, dla których ustalono profil I, II i III, na poszczególne formy pomocy odbywało się zgodnie z obowiązującymi przepisami i uregulowaniami wewnętrznymi. Obowiązujące w PUP dwa regulaminy[59]: przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz przyznawania refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy były zgodne z przepisami powszechnie obowiązującymi.

(dowód: akta kontroli, str.610-773, 844, 851-932)

2.3. Zarządzeniem nr 41/2014 z dnia 7 października 2014 r. w sprawie Kontroli Zarządczej Dyrektor określił m.in. system kontroli zarządczej, w tym cele i zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli a w szczególności dokumentowanie systemu kontroli zarządczej, nadzór, szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych oraz sposób monitorowania i oceny systemu kontroli zarządczej. Komórki organizacyjne Urzędu opracowywały Plany Działania na dany rok, w których wyznaczały najważniejsze cele i zadania do zrealizowania, mierniki bądź wskaźniki określające stopień ich realizacji, planowane wartości do osiągnięcia na koniec roku, którego plan dotyczył oraz osoby odpowiedzialne za realizację poszczególnych celów i zadań. Na podstawie tych planów, zespół ds. systemu kontroli zarządczej opracowywał Zbiorczy Plan Działania PUP na dany rok. Dla zapewnienia odpowiedniego systemu monitorowania realizacji celów i zadań w komórkach organizacyjnych Urzędu, prowadzone były Roczne Karty Mierników i Wskaźników, określające osiągnięte wartości w poszczególnych kwartałach, na podstawie których sporządzane były Sprawozdania z Realizacji Planu Działania PUP za rok poprzedni.

Mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych, zostały uregulowane w Zarządzeniu Dyrektora PUP nr 51/2014 z 18 listopada 2014 r. w sprawie określenia procedur kontroli finansowej.

(dowód: akta kontroli, str. 47-60, 1412-1423)

2.4. Analiza zapisów umów zawieranych z bezrobotnymi dla każdej z form dofinansowania[60] wykazała, że określono w nich sposoby zabezpieczenia prawidłowego wykorzystania środków publicznych.

W przypadku formy DWN w umowie określono warunki, po spełnieniu których mogło nastąpić dofinansowanie, tj. przedłożenie zawartej umowy z bezrobotnym, przedłożenie do 25 dnia miesiąca następującego, po miesiącu w którym pracodawca poniósł koszty, dokumentów potwierdzających poniesienie kosztów wynagrodzenia, przedkładanie: wyciągów z list płac, potwierdzeń przelewów, list

[59] Wprowadzone z uwagi na konieczność wprowadzenia dodatkowych zapisów m.in. odnośnie warunków zabezpieczenia umowy, wydatków kwalifikowalnych, kwalifikowalności podatku od towarów i usług.
[60] Według badanej dokumentacji próby osób bezrobotnych.

obecności oraz raportów ZUS RCA/ZUS RSA. W umowie wskazano, że PUP wypłaci dofinasowanie w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku, rozpoczynając od miesiąca następującego po dostarczeniu umowy o pracę. W razie braku środków PUP zastrzegł sobie możliwość wypłaty dofinansowania w terminie późniejszym niż określony wyżej. Umowa zobowiązała pracodawcę do zwrotu w całości otrzymanej kwoty dofinansowania w terminie 30 dni od otrzymania wezwania, jeżeli: pracodawca nie wywiązał się z obowiązku utrzymania zatrudnienia przez okres 18 miesięcy; w przypadku odmowy przyjęcia skierowanego bezrobotnego na zwolnione stanowisko pracy; w przypadku złożenia niezgodnych z prawdą informacji, zaświadczeń i oświadczeń. W przypadku utrzymania zatrudnienia bezrobotnego przez okres przysługiwania dofinansowania oraz przez co najmniej połowę okresu zatrudnienia po okresie dofinansowania pracodawca był zobowiązany do zwrotu 50% łącznej kwoty. W przypadku naruszenia przez pracodawcę warunków umowy, PUP miał prawo do jej rozwiązania ze skutkiem natychmiastowym.

W przypadku DGP formą zabezpieczenia zwrotu dofinansowania było poręczenie.

W przypadku podjęcia pracy w związku z przyznaniem BZS, w sytuacji niespełnienia warunków określonych w umowie dotyczących realizacji obowiązków beneficjenta po otrzymaniu bonu, kwota bonu na zasiedlenie podlegała zwrotowi w całości w terminie 30 dni od dnia doręczenia wezwania udzielającego wsparcia. W przypadku niespełnienia warunków dotyczących pozostania w zatrudnieniu, kwota bonu podlegała zwrotowi proporcjonalnie do udokumentowanego okresu pozostawania w zatrudnieniu.

W przypadku formy BST, podstawą do wypłaty premii, o której mowa w art. 66l ust. 4 ustawy o promocji i zatrudnieniu było złożenie wniosku wraz z wymaganymi dokumentami. W przypadku braku ww. dokumentów następowała odmowa wypłaty premii.

(dowód: akta kontroli, str.611-689, 796-822)

2.5. Analiza zapisów umów zawieranych z bezrobotnymi dla każdej z form dofinansowania wykazała, że zobowiązano w nich strony do poddania się kontroli w miejscu wykonywania pracy lub kontroli z dokumentów w zakresie nadzoru nad prawidłowym przebiegiem umów. W dokumentacji analizowanej próby nie wystąpiły dowody potwierdzające korzystanie z ww. uprawnień przez PUP. W jednym przypadku (forma DWN) PUP skierował prośbę do Inspektora Pracy o przeprowadzenie kontroli u pracodawcy, w związku ze skargą złożoną przez bezrobotnego do PUP na wysokość wypłacanego mu wynagrodzenia. Z informacji Inspektora Pracy wynikało, że skarga była bezzasadna.

(dowód: akta kontroli, str.611-689)

Odnośnie nadzorowania prawidłowego przebiegu umów w zakresie aktywizacji osób poddanych kontroli Dyrektor wyjaśniła, że: *1). dotacje na podjęcie działalności gospodarczej – (…) Urząd uznał zobowiązania z zawartych umów bezrobotnych poddanych kontroli za spełnione i tym samym PUP nie wystosował wezwania do zwrotu całości dofinansowania. 2). dofinansowanie wynagrodzenia osób powyżej 50 roku życia – (…) Weryfikacja zatrudnienia po okresie objętym dofinansowaniem odbyła się poprzez zobowiązanie pracodawcy do przedłożenia miesięcznej listy obecności dotycząca zatrudnionego Skierowanego bezrobotnego oraz deklaracji rozliczeniowej ZUS RCA/ZUS RSA za każdy miesiąc. Z uwagi na wywiązywanie się pracodawców z zawartych umów, w okresie objętym kontrolą Starosta nie wystosował wezwania do zwrotu całości lub części kwoty wypłacone refundacji. 3).bon stażowy – w ramach umowy pracodawca był zobowiązany do udokumentowania zatrudnienia stażysty przez 6 miesięcy po zakończeniu stażu*

poprzez przedłożenie za każdy miesiąc: a) listy obecności; b) deklaracji rozliczeniowej ZUS DRA/ZUS RCA/ZUS RSA. W przypadku nie przedłożenia dokumentacji potwierdzającej 6 miesięcy zatrudnienia PUP, zgodnie z zapisem umowy, nie wypłacił premii, o której mowa w art. 66l ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. 4). bon na zasiedlenie – (…) Z uwagi na wywiązanie się z umowy, żadna z osób nie otrzymała wezwania do zwrotu całości lub części kwoty bonu na zasiedlenie.

(dowód: akta kontroli, str.840-841)

W planach audytu i kontroli wewnętrznej na lata 2014-2017 nie uwzględniono zagadnień związanych z realizacją umów dotyczących aktywizacji bezrobotnych w wybranych formach.

(dowód: akta kontroli, str.1139)

Ocena cząstkowa

PUP prawidłowo udzielał wsparcia bezrobotnym w ramach działań określonych w IPD. Zastosowane formy aktywizacji zawodowej były zgodne z ustalonym profilem pomocy. W umowach zawieranych z bezrobotnymi dla każdej z form dofinansowania określono sposoby zabezpieczenia prawidłowego wykorzystania środków publicznych.

3. Skuteczność wybranych form pomocy bezrobotnym

Opis stanu faktycznego

3.1. Działania podejmowane przez PUP w latach 2014-2017 skutkowały podjęciem pracy 86% bezrobotnych, których dokumentację poddano analizie (57 z 66[61]), z tego 79% (45 z 57) bezrobotnych – nie powróciło do rejestru bezrobotnych do dnia 9 kwietnia 2018 r.

Na ww. dzień z poddanych analizie 40 bezrobotnych, dla których ustalono II profil pomocy i którzy skorzystali z form aktywizacji – DWN, DGP, BST i BZS, nadal zatrudnionych było 29 bezrobotnych[62], tj. 73% (w tym: 100 % objętych formą BZS (dwóch), 79% objętych formą BST (11 z 14), 71% objętych formą DWN (10 z 14) i 60% objętych formą DGP (6 z 10). W trzech przypadkach (w 8%) działania PUP nie przyczyniły się do trwałego podjęcia pracy przez bezrobotnych. Osoby te podjęły zatrudnienie w wyniku działań aktywizacyjnych PUP (dwie osoby objęte formą DWN i jedna formą DGP) ale na dzień 9 kwietnia 2018 r. nie były już zatrudnione.

14 z 16 bezrobotnych, dla których ustalono I profil, tj. 88% analizowanej próby podjęło zatrudnienie[63]. W przypadku 13 z nich PUP zastosował w celu aktywizacji pośrednictwo pracy. Jedna osoba podjęła pracę następnego dnia po utworzeniu IPD.

Dwóch z 10, dla których ustalono III profil, tj. 20% analizowanej próby podjęło pracę w wyniku aktywizacji PUP w formie pośrednictwa. Cztery osoby zrezygnowały z pośrednictwa PUP, trzy, po skorzystaniu z indywidualnych informacji zawodowej oraz samodzielnej realizacji działań, uzyskały świadczenie przedemerytalne, a jedna osoba, po przerwaniu aktywizacji, ponownie się zarejestrowała.

(dowód: akta kontroli, str.610-773, 942, 1002-1131)

[61] W ramach próby 80 bezrobotnych 66 osób utraciło status bezrobotnego, w tym 57 w związku z podjęciem pracy.
[62] W ramach pozostałych 11: cztery osoby nie były zatrudnione (w tym jedna od dnia 5 kwietnia 2018 r.), w jednym przypadku nastąpił zgon bezrobotnego, dwie osoby osiągnęły wiek emerytalny, dwie zawnioskowały o wykreślenie z rejestru bezrobotnych (brak danych w PUP czy osoba podjęła zatrudnienie), dwie osoby ponownie się zarejestrowały.
[63] Pozostałe dwie osoby również utraciły status bezrobotnego, ale jedna w wyniku podjęcia nauki w systemie dziennym a druga w związku z podleganiem ubezpieczeniom społecznym z innego tytułu.

3.2. Analiza trwałości stosowanych przez PUP w Mikołowie form aktywizacji w wybranej próbie osób bezrobotnych, wykazała że od momentu zaktywizowania, czyli:

- od rozpoczęcia działalności w związku z uzyskaniem dotacji, ponad dwa lata w zatrudnieniu pozostawało dziewięciu bezrobotnych (90%),
- w ramach dofinansowania wynagrodzenia dla bezrobotnego powyżej 50 roku życia, w zatrudnieniu powyżej dwa lata pozostawało 11 bezrobotnych (78,6%),
- skorzystania z bonu na zasiedlenie jedna osoba pozostawała w zatrudnieniu powyżej roku (50%),
- skorzystania z bonu stażowego, na 14 osób w zatrudnieniu powyżej dwóch lat pozostawało 11 osób (78,5%),
- 8 bezrobotnych objętych I profilem[64] pozostawało w zatrudnieniu powyżej dwóch lat (50%),
- jeden bezrobotny objęty III profilem[65] pozostawał w zatrudnieniu powyżej dwóch lat (10%).

(dowód: akta kontroli, str.940-941)

3.3. Bezrobotni, których dokumentację objęto badaniem, pozostawali w rejestrze osób bezrobotnych po ustaleniu profilu pomocy najkrócej pięć dni a najdłużej - 700 dni[66]. Średnia pozostawania w rejestrze po ustaleniu profilu dla formy DWN wyniosła 116 dni, dla BST – 182 dni, dla DGP – 139 dni, dla BZS – 22 dni, dla osób którym ustalono I profil pomocy i podjęły zatrudnienie – 97 dni, dla osób którym ustalono III profil pomocy i podjęły zatrudnienie – 303 dni.

Przed datą ustalenia profilu pomocy ww. osoby były zarejestrowane w PUP jako bezrobotne minimum zero dnia (profil ustalono w dniu rejestracji) a maksimum 18 dni. Średnia czasu od rejestracji do ustalenia profilu dla formy DWN i BST wyniosła trzy dni, dla DGP – osiem dni, dla BZS – cztery dni, dla osób objętych I i III profilem, które podjęły zatrudnienie – 10 dni.

(dowód: akta kontroli, str. 939)

3.4. Dane o liczbie poszczególnych form aktywizacji stosowanych przez PUP w latach objętych kontrolą zostały opisane w punkcie nr 1.4 niniejszego wystąpienia.
(dowód: akta kontroli, str. 589-592, 1141)

3.5. W roku 2014 efektywność zatrudnieniowa podstawowych form aktywizacji zawodowej[67] wyniosła w poszczególnych formach aktywizacji: staże – 84,28%, szkolenia – 59,52%, prace interwencyjne, roboty publiczne, dotacje na działalność gospodarczą i refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy - 100%.

W roku 2015 r. efektywność ta wyniosła w poszczególnych formach: staże – 82,57%, szkolenia – 34,72%, prace interwencyjne – 95,45%, roboty publiczne – 16,67%, dotacje na działalność gospodarczą – 93,06% i refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy – 72,73%.

W roku 2016 r. efektywność zatrudnieniowa wyniosła: staże – 83,97%, szkolenia – 46,51%, prace interwencyjne – 86,67%, roboty publiczne – 100%, dotacje na

[64] Na 16 bezrobotnych objętych próbą. Dwóch pozostałych: jeden podjął naukę w systemie dziennym a drugi podlegał ubezpieczeniom społecznym z innego tytułu.
[65] Na 10 osób: cztery zrezygnowały z pośrednictwa a trzy uzyskały świadczenie przedemerytalne.
[66] W wyniku działań aktywizacyjnych PUP osoba ta nadal była zatrudniona (dane na 9 kwietnia 2018 r.).
[67] W roku 2014 - ustalana, jako stosunek liczby osób bezrobotnych, które po zakończeniu udziału w 2014 r. w określonej formie aktywizacji uzyskały w okresie trzech miesięcy zatrudnienie, czyli wyrejestrowały się z PUP lub jeżeli w okresie trzech miesięcy od czasu zakończenia udziału w programach zarejestrowały się w PUP) do liczby osób, które w 2014 r. ukończyły udział w danej formie aktywizacji.

działalność gospodarczą – 97,5 % i refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy - 85,71% .

W roku 2017 efektywność zatrudnieniowa wyniosła – 82,8%, szkolenia – 63,2%, prace interwencyjne – 92,2% roboty publiczne – 100%, dotacje na działalność gospodarczą – 93,6% i refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy - 85,1%.

(dowód: akta kontroli, str. 601-603)

Odnośnie korzystania małej liczby osób (w poszczególnych latach objętych kontrolą korzystało: 3, 12, 4, 7 osób) z formy aktywizacji - roboty publiczne Dyrektor wyjaśniła, że *Roboty publiczne są formą oznaczającą zatrudnienie bezrobotnego przy wykonywaniu prac organizowanych przez m.in. powiaty, gminy, organizacje pozarządowe. Koszt aktywizacji jest wysoki gdyż refundacja dla organizatora robót publicznych może wynieść do 50% przeciętnego wynagrodzenia + składki na ubezpieczenia społeczne od wynagrodzenia podlegającego refundacji (na dzień 1.03.2018 r. – 2.664,85 zł przy założeniu 18% składki ZUS opłacanej przez pracodawcę). Z uwagi na wysoki koszt aktywizacji w ramach robót publicznych, ta forma aktywizacji w latach objętych kontrolą skierowana była głownie do osób, które zakończyły udział w Centrum Integracji Społecznej. Jednocześnie nadmieniam, iż pomimo informacji wysłanej ze strony PUP do każdej gminy powiatu mikołowskiego z powodu braku zainteresowania nie wpłynęły wnioski o organizacje robót publicznych poza wnioskami, które zostały zrealizowane*.

(dowód: akta kontroli, str. 1139, 1141)

Efektywność kosztowa podstawowych form aktywizacji wyniosła w poszczególnych latach: w 2014 r.[68] - staże – 8 tys. zł, szkolenia – 4,8 tys. zł, prace interwencyjne – 3,5 tys. zł, roboty publiczne – 11,3 tys. zł, dotacje na działalność gospodarczą – 14,5 tys. zł i refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy – 18,2 tys. zł.

W 2015 r. - staże 5,7 tys. zł, szkolenia – 9,5 tys. zł, prace interwencyjne – 7,2 tys. zł, roboty publiczne – 15 tys. zł, dotacje na działalność gospodarczą – 18,7 tys. zł i refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy – 38 tys. zł.

W 2016 r. - staże 8,6 tys. zł, szkolenia – 11,9 tys. zł, prace interwencyjne – 4,4 tys. zł, roboty publiczne – 15 tys. zł, dotacje na działalność gospodarczą – 24,1 tys. zł i refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy – 19,5 tys. zł.

W 2017 r. –- staże 8,8 tys. zł, szkolenia – 7,8 tys. zł, prace interwencyjne – 6 tys. zł, roboty publiczne – 9,6 tys. zł, dotacje na działalność gospodarczą – 19,6 tys. zł i refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy – 11,1 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 596-600)

Największą efektywność zatrudnieniową w poszczególnych latach objętych kontrolą wykazywało wsparcie w postaci: robót publicznych (w 2014 r. – 100%, w 2015 r. – 16,7%, w 2016 r. – 100%, w 2017 r. – 100%), dofinansowania podejmowania działalności gospodarczej (w 2014 r. – 100%, w 2015 r. – 93%, w 2016 r. – 97,5%, w 2017 r. – 93,6 %) prace interwencyjne (w 2014 r. – 100%, w 2015 r. – 95,45%, w 2016 r. – 86,67%, w 2017 r. – 92,2%) oraz refundacja kosztów wyposażenia stanowiska (w 2014 r. – 100%, w 2015 r. – 72,73%, w 2016 r. – 85,7%, w 2017 r. – 87,1%). Najmniej efektywną formą były szkolenia (w 2014 r. – 59,5%, w 2015 r. – 34,7%, w 2016 r. – 46,5%, w 2017 r. – 63,2%).

[68] W 2014 r. dwie formy: doposażenie stanowiska pracy i dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej - liczba osób rozpoczynających udział w formie aktywizacji była tożsama z liczbą osób, która była brana do wyliczenia końcowego wskaźnika efektywności zatrudnieniowej i kosztowej.

Największą efektywność kosztową wykazywały prace interwencyjne (w 2014 r. - 3,45 tys. zł, w 2015 r. - 7,2 tys. zł, w 2016 r. - 4,4 tys. zł, w 2017 r. – 6,0 tys. zł), a najniższą - tworzenie miejsc pracy w formie dofinansowania podejmowania działalności gospodarczej (w 2014 r. -14,5 tys. zł, w 2015 r. - 18,7 tys. zł, w 2016 r. - 24,0 tys. zł, w 2017 r. – 19,6 tys. zł) i refundowania pracodawcom kosztów wyposażenia i doposażenia stanowisk pracy (w 2014 r. - 18,7 tys. zł, w 2015 r. - 37,9 tys. zł, w 2016 r. - 19,5 tys. zł, w 2017 r. – 11,1 tys. zł)

(dowód: akta kontroli, str. 598-603)

Na podstawie danych z programu Syriusz[69] ustalono, że w latach 2013-2018 z 11 form pomocy[70] skorzystały 1274 osoby. 1008 bezrobotnych, tj. 79% z nich nie powróciło do PUP po zakończeniu aktywizacji[71]. Powyżej 1095 dni w zatrudnieniu pozostało 279 osób, tj. 22%.

Na 1712 osób korzystających z form AS, BST i BSZ, 1192 podjęło zatrudnienie, tj. 70% [72]. Powyżej 1095 dni w zatrudnieniu pozostawało 265 osób, tj. 15%. 172 osoby (10%) skorzystały z innych form pomocy, a 318 osób (27%) zmieniło status osoby bezrobotnej lub wykreślono z rejestru z powodów np. podjęcia nauki, uzyskania renty czy korzystania z pomocy społecznej.

Z jednej formy pomocy skorzystało w poszczególnych latach objętych kontrolą, odpowiednio: 574, 631, 605, 458 osób. Z dwóch form w latach 2014-2017: 56, 14, 21 i 21. Z trzech form pomocy w 2014 r. i 2016 r. skorzystały po jednej osobie.

Największa liczb form, z jakich skorzystano łącznie w okresie w latach od 2014 do 2018 to cztery formy, z których skorzystały trzy osoby[73]. Na dzień 17 kwietnia 2018 r. dwie z tych osób były zatrudnione.[74]

(dowód: akta kontroli, str. 1143-1146)

Analiza trwałości stosowanych przez PUP w Mikołowie form aktywizacji wykazała, że od momentu zaktywizowania w formie:

- dotacji na działalność gospodarczą – nie powróciło do rejestru 398 osób (93,6%), z tego dla 203 osób okres pozostawania wynosił ponad dwa lata od daty otrzymania środków;
- podjęcia pracy w ramach refundacji pracodawcy lub przedsiębiorcy przez okres 12 miesięcy części kosztów poniesionych na wynagrodzenia, nagrody i składki na ubezpieczenie społeczne skierowanych bezrobotnych do 30 roku życia (art.150f ustawy o promocji zatrudnienia) – nie powróciło do rejestru 37 osób (90,2%), z tego dla 6 osób okres pozostawania wynosił ponad dwa lata od daty otrzymania środków;
- w przypadku bonu na zasiedlenie (skorzystały 2 osoby) oraz podjęcia pracy w ramach refundacji składek na ubezpieczenie społeczne dla bezrobotnych do 30 r. ż.[75] (skorzystały 3 osoby), wszyscy aktywizowani nie powrócili do rejestru bezrobotnych, z tego dla 3 osób korzystających z SKL okres pozostawania wynosił ponad dwa lata od w od skorzystania z tych form aktywizacji.

[69] Dane te zostały wygenerowane na podstawie metodologii opracowanej przez NIK na potrzeby niniejszej kontroli.
[70] BZS, BZT, DGP, DWN, I, PP, PSKL, PZS, SA, SKL, Y.
[71] Do dnia 20 marca 2018 r.
[72] Na temat 30 osób, tj. 9% PUP nie miał wiedzy o działaniach po zakończeniu stażu i realizacji bonów.
[73] Dwie osoby posiadały orzeczenie o niepełnosprawności a w jednym przypadku, w związku ze zmianą źródła finansowania wprowadzono do systemu ponownie okres stażu, pomimo że staż realizowany był w ramach jednej umowy.
[74] Według danych w systemie Syriusz trzecia osoba była zatrudniona do 30 kwietnia 2017 r. Brak danych dotyczących późniejszego okresu.
[75] Na podstawie art. 60c ustawy o promocji zatrudnienia.

W przypadku stażu, bonu stażowego lub bonu szkoleniowego, najwięcej osób wyrejestrowało się z powodu podjęcia zatrudnienia po aktywizacji w formie:

- stażu (tj. po zakończeniu zatrudnienia u organizatora stażu) – 1130 osób z 1600, które uczestniczyły w tej formie aktywizacji (70,6%), z czego 700 osób nie powróciło do rejestru bezrobotnych (44%);
- bonu szkoleniowego - spośród 57 osób realizujących szkolenie w tej formie, 34 osoby podjęły zatrudnienie (59,6.%), z czego 25 osób nie powróciło do rejestru bezrobotnych (43,9%).

(dowód: akta kontroli, str. 1143-1144)

3.6. Do innych niż podstawowe formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych PUP stosował te same wskaźniki (mierniki) efektywności jak w przypadku podstawowych form. Brano pod uwagę okres trzech miesięcy po zakończeniu formy wsparcia i fakt czy osoba kontynuowała zatrudnienie u tego samego lub innego pracodawcy przez okres co najmniej 30 dni, wg zaleceń Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Największą efektywnością zatrudnieniową w poszczególnych latach objętych kontrolą, w odniesieniu do pozostałych niż podstawowe formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych, wykazywało się wsparcie w postaci bonu szkoleniowego (2014 r. i 2017 r.), bonu stażowego (2015 r. i 2017 r.) oraz dofinansowania do wynagrodzenia osób powyżej 50 roku życia (2016 r.).

Najmniejszą – bon szkoleniowy (w 2015 r.), bon stażowy (w 2016 r.), oraz dofinansowania do wynagrodzenia osób powyżej 50 roku życia (w roku 2017).

Największą efektywnością kosztową charakteryzował się w: 2014 r. – bon szkoleniowy (7, 3 tys. zł), 2015 r. – refundacja składek za bezrobotnych do 30 roku życia (3 tys. zł), 2016 r. – bon szkoleniowy (4,5 tys. zł) i 2017 r. – bon stażowy i szkoleniowy (3,2 tys. zł i 3,6 tys. zł).

Najniższą efektywność kosztową w 2015 r. miał bon szkoleniowy w 2016 r. bon stażowy (35,5 tys. zł), w 2017 r. oraz dofinansowania do wynagrodzenia osób powyżej 50 roku życia (19,2 tys. zł).

(dowód: akta kontroli, str.604-609)

3.7. Efektywność pozostałych nowych form aktywizacji w latach 2014-2017, wyliczona wg wskaźników stosowanych przez PUP kształtowała się następująco:

1) Prace społecznie użyteczne – w 2014 r. na 148 uczestniczących 12 podjęło zatrudnienie, tj. 12%, w 2015 r. na 94 osób uczestniczących 16 podjęło zatrudnienie, tj. 17%, w 2016 r. na 73 osoby uczestniczące 11 osób podjęło zatrudnienie, tj.15%, w 2017 r. na 69 uczestników 16 zostało zatrudnionych, tj. 23%.

   Dyrektor wyjaśniła, że *Należy podkreślić, iż osoby aktywizowane w ramach PSU to klienci korzystający ze świadczeń pomocy społecznej, dlatego aktywizacja tej grupy jest wskazana lecz utrudniona. Często zdarza się, że suma otrzymanych świadczeń z OPS jest dla osoby bezrobotnej wystarczająca aby nie wykazywać chęci do podjęcia zatrudnienia.*
2) Zatrudnienie wspierane – umowa realizowana była od 2014 do 2015 r. Pomoc skierowana była do osób po zakończeniu uczestnictwa w zajęciach Centrum Integracji Społecznej. W ramach umowy zatrudniono dwie osoby, które kontynuowały zatrudnienie, stąd efektywność zatrudnieniowa wyniosła 100%.

3) Studia podyplomowe - w okresie objętym kontrolą udzielono wsparcia w tej formie 10 osobom, trzy osoby podjęły zatrudnienie w okresie 3 miesięcy od dnia zakończenia formy wsparcia, ale siedem podjęło zatrudnienie po okresie wykazywanym w sprawozdaniu, tj. po upływie 3 miesięcy. Forma była, więc skuteczna w 70%.

   Dyrektor poinformowała, że *Licząc jednak okres dłuższy niż przypisany do sprawozdania MRPIPS 02 załącznik nr 1, na 10 osób 7 nie wróciło do rejestru PUP i podjęło zatrudnienie.*

4) Świadczenie aktywizacyjne – w okresie objętym kontrolą realizowano jedną umowę dla jednej osoby skierowanej, która kontynuowała zatrudnienie. Efektywność zatrudnieniowa wyniosła więc 100%.

(dowód: akta kontroli, str. 836-838)

Na 10 poddanych kontroli osób, które w latach objętych kontrolą skorzystały z formy pomocy DWN, cztery utraciły status bezrobotnego w 2016 r. i 2017 r., w tym jedna w związku z osiągnięciem wieku emerytalnego.

Na dzień 12 kwietnia 2018 r. trzy z ww. czterech osób były wyrejestrowane z ewidencji działalności gospodarczej natomiast w przypadku jednej osoby działalność została zawieszona.

(dowód: akta kontroli, str.943-944)

3.8. PUP monitorował efektywność zatrudnieniową stosowanych form aktywizacji głównie poprzez usługę ZUS-PSZ w programie Syriusz. W latach 2014-2017 weryfikacja była prowadzona kwartalnie w ramach usługi U4 ZUS-PSZ (dotyczyło to osób, które ukończyły udział w formie wsparcia w danym kwartale). Ostatecznym monitoringiem było sporządzenie sprawozdania MRPIPS 02 załącznik nr 1 za rok poprzedni, przygotowane w kwietniu roku następnego. Były to dane o wszystkich osobach, które ukończyły dana formę aktywizacji i podjęły zatrudnienie po jej zakończeniu.

Ponadto Dyrektor wyjaśniła, że *(…) w projektach współfinansowanych przez UE w ramach PO WER i RPO WSL monitorowany był efekt zatrudnieniowy. Ankieta badająca rezultaty bezpośrednie przeprowadzana jest głównie telefonicznie do 4 tygodni od dnia opuszczenia programu przez danego uczestnika.*

Prowadzony jest również monitoring osób prowadzących działalność gospodarczą po otrzymaniu dofinansowania z PUP poprzez weryfikację indywidualnego wpisu w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. W 2017 r. zweryfikowano wszystkie osoby, które otrzymały dofinansowanie w latach 2011-2015 r.

(dowód: akta kontroli, str.838, 995-1001)

Przykładowo na dzień 17 sierpnia 2017 r. PUP pozyskał dane z CEIDG, które wykazały m.in., że 63% podjętych w 2014 r. działalności gospodarczych było aktywnych, 18% zostało wykreślonych, a 19% zawieszonych. Natomiast podjętych w 2015 r. działalności gospodarczych 76% było nadal aktywnych, 12% zostało zawieszonych i 12% - wykreślonych.

(dowód: akta kontroli, str.839)

3.9. W latach objętych kontrolą bezrobotni nie skorzystali z nowej formy aktywizacji - grantu na telepracę. Stosowanie świadczenia aktywizacyjnego oraz refundacji składek za bezrobotnych do 30 roku życia było niskie (maksymalnie po jednym przypadku w roku). Bon na zasiedlenie zastosowano dwukrotnie tylko w roku 2017,

a dofinansowanie do wynagrodzenia osób powyżej 50 r. życia – pięciokrotnie w roku 2016 r. i siedmiokrotnie w 2017 r.

(dowód: akta kontroli, str.589-595)

Dyrektor wyjaśniła, że *Zastosowanie nowych form aktywizacji wynika z następujących czynników:*
1. Formy tj. grant na telepracę lub świadczenie aktywizacyjne skierowane są do bardzo wąskiej grupy osób bezrobotnych (tj.: bezrobotnego rodzica powracającego na rynek pracy, posiadającego co najmniej jedno dziecko w wieku do 6 lat, lub bezrobotnego sprawującego opiekę nad osobą zależną, który w okresie 3 lat przed rejestracją w urzędzie pracy jako bezrobotny zrezygnował z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej z uwagi na konieczność wychowywania dziecka lub sprawowania opieki nad osobą zależną. Doradcy klienta informują pracodawców zainteresowanych otrzymaniem wsparcia ze strony PUP w związku z zatrudnienie bezrobotnego o wszystkich formach przewidzianych w ustawie. (…). Ostatecznie w okresie objętym kontrolą nie wpłynął żaden wniosek ze strony pracodawcy.
2. W 2016 r. ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wprowadziła refundację kosztów zatrudnienia osób do 30 roku życia w ramach art. 150f. Brak zainteresowani innymi formami wsparcia osób do 30 roku życia miał aspekt finansowy. Z uwagi na okres 12 miesięcy refundacji w wysokości 1800 zł miesięcznie, pracodawcy nie byli zainteresowani mniej korzystnymi formami tj.: zatrudnienie w ramach bonu na zatrudnienie i refundacja składek na ubezpieczenia społeczne skierowanych osób do 30 roku życia.
3. Dofinansowanie wynagrodzenia osób powyżej 50 roku życia realizowane było w niewielkim zakresie z uwagi na niewielka liczbę złożonych wniosków pracodawców. PUP dokłada starań aby w miarę możliwości finansowych realizować wsparcie dla osób powyżej 50 roku życia (…).

(dowód: akta kontroli, str.839-840)

3.10. PUP wykorzystywał zgromadzone informacje dotyczące efektywności zatrudnieniowej m.in. do planowania środków budżetowych na lata następne, co opisano w punkcie 1.2 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli, str. 514-584, 840, 1407)

3.11. W latach objętych kontrolą, PUP corocznie otrzymywał 2% środków Funduszu Pracy na finansowanie kosztów nagród dla pracowników, o których mowa w art. 108 ust. 1i ustawy o promocji zatrudnienia w łącznej kwocie 449,7 tys. zł (w tym: nagrody podstawowe – 349,0 tys. zł i nagrody specjalne - 100,7 tys. zł). W 2014 r. środki w wysokości 68,8 tys. zł, PUP otrzymał w związku z osiągnięciem wskaźników efektywności zatrudnieniowej i kosztowej podstawowych form aktywizacji zawodowej[76]. Otrzymane w 2015 r.[77] i w 2016 r.[78] środki w kwocie odpowiednio: 143,5 tys. zł i 142,7 tys. zł (na finansowanie nagród dla pracowników - 89,7 tys. zł i 95,8 tys. w 2016 r. i nagród specjalnych - 53,8 tys. zł i 46,9 tys.) przyznane były na podstawie osiągnięcia tych samych rodzajów wskaźników, co w roku 2014.

W 2017 r. 2% środków Funduszu Pracy na finansowanie kosztów nagród dla pracowników otrzymanych przez PUP stanowiło kwotę 94,7 tys. zł. Przyznano je na

[76] Na 2013 r. wskaźniki zrealizowane przez samorządy powiatowe: efektywności zatrudnieniowej i kosztowej podstawowych form aktywizacji zawodowej wynosiły odpowiednio - 66,2% i 13 005,84 zł, a osiągnięte przez PUP w Mikołowie odpowiednio 70,9% i 11 739,17 zł.
[77] Na 2014 r. wskaźniki zrealizowane przez samorządy powiatowe: efektywności zatrudnieniowej i kosztowej podstawowych form aktywizacji zawodowej wynosiły odpowiednio - 76,25% i 11 174,50 zł, a osiągnięte przez PUP w Mikołowie odpowiednio 85,50% i 10 165,99 zł.
[78] Na 2015 r. wskaźniki zrealizowane przez samorządy powiatowe: efektywności zatrudnieniowej i kosztowej podstawowych form aktywizacji zawodowej wynosiły odpowiednio - 75,89% i 12 996,00 zł, a osiągnięte przez PUP w Mikołowie odpowiednio 76,94% i 10 529,76 zł.

podstawie osiągnięcia wskaźnika procentowego udziału pracowników zatrudnionych na stanowiskach, o których mowa w art. 91 ust. 2 ww. ustawy oraz na podstawie wskaźnika liczby osób bezrobotnych przypadających na jednego pracownika zatrudnionego na stanowisku, o którym mowa w art. 91 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia. Podstawą przyznania tych środków było również osiągnięcie wskaźnika efektywności zatrudnieniowej podstawowych form aktywizacji zawodowej[79].

(dowód: akta kontroli, str. 950-994)

Ocena cząstkowa

Przeprowadzane przez PUP analizy efektywności kosztowej i zatrudnieniowej uwzględniano w trakcie opracowania planów finansowych na kolejne lata, przeznaczając m.in. największe środki na formy, które charakteryzowały się największą efektywnością kosztową i zatrudnieniową. Analiza skuteczności działań aktywizacyjnych PUP wobec 80 bezrobotnych wykazała, że zatrudnienie znalazło 79% tych osób (najwięcej w wyniku otrzymania jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej), jednak zatrudnienie trwało dłużej niż rok w przypadku 44 osób (66 %),. Stosowanie nowych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych wprowadzonych nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia z dnia 14 marca 2014 r. było niewielkie. PUP nie stosował w ogóle takich form jak: grant na telepracę, pożyczka z Funduszu Pracy na utworzenie stanowiska pracy dla bezrobotnego lub na podjęcie działalności gospodarczej. Wynikało to głównie z braku zainteresowania pracodawców tymi formami, które były dla nich mniej atrakcyjne od pozostałych instrumentów rynku pracy.

IV. 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[80] 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.

Katowice, dnia 29 maja 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach

Kontroler
Katarzyna Kozieł
Gł. specjalista kontroli państwowej

.....

[79] Na 2016 r. wskaźniki zrealizowane przez samorządy powiatowe: efektywności zatrudnieniowej podstawowych form aktywizacji zawodowej, zatrudnienia na stanowiskach, o których mowa w art.91 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia, liczby osób bezrobotnych przypadających na 1 pracownika zatrudnionego na stanowisku, o którym mowa w art. 91 ust. 2 ustawy wynosiły odpowiednio - 78,74%; 45,44% i 153,45 osoby, a osiągnięte przez PUP w Mikołowie odpowiednio 83,59%, 48,89% i 74,41 osoby.

[80] Dz. U. z 2017 r. poz. 524.