



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ – 4101-009-02/2014

P/14/109

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

ul. Kraszewskiego 8, 35-016 Rzeszów

T +48 17 780 23 00, F +48 17 780 23 06

[lrz@nik.gov.pl](mailto:lrz@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/14/109 – Skuteczność wybranych form aktywnego przeciwdziałania bezrobociu w niektórych województwach.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Rzeszowie
Kontroler	Mariusz Twardowski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 90229 z dnia 13 maja 2014 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Nisku, 37-400 Nisko, ul. Sandomierska 6a, zwany dalej Urzędem lub PUP.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dyrektorem PUP od dnia 1 czerwca 2004 r. jest Pan Piotr Rutyna.  (dowód: akta kontroli str. 3-4)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywna ocena dotyczyła działań PUP w zakresie planowania, wdrażania, a także sprawowania kontroli zarządczej nad realizacją wybranych aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu, tj.: staży, szkoleń, podjęcia działalności gospodarczej, doposażenia lub wyposażenia stanowisk pracy, prac interwencyjnych i robót publicznych. W latach 2011 – 2013, Urząd realizował wszystkie objęte kontrolą formy aktywizacji zawodowej. Stwierdzono, że stosowany w PUP system planowania wybranych form aktywizacji osób bezrobotnych odbywał się po otrzymaniu decyzji finansowych dotyczących kwoty algorytmu środków Funduszu Pracy (FP) na realizację zadań ustawowych w tym zakresie. Uzasadnieniem pozytywnej oceny działalności PUP było m.in.:

- podejmowanie działań w celu pozyskiwania informacji nt. możliwych stanowisk zatrudnienia bezrobotnych, zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS) z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy<sup>2</sup>, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy”;
- opracowywanie planów szkoleń osób bezrobotnych z uwzględnieniem przepisów rozporządzenia w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy;
- rzetelne ewidencjonowanie ponoszonych wydatków w zakresie realizowanych form aktywizacji bezrobotnych;

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>2</sup> Dz.U. Nr 177 poz. 1193 ze zm.

- stosowanie zasad kontroli zarządczej przy realizacji poszczególnych form aktywizacji zawodowej.

W kontroli stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- spośród 2.034 przypadków zorganizowanych staży, w 1 przypadku skierowano osobę do odbycia stażu na tym samym stanowisku, u tego samego organizatora, co było niezgodne z przepisem § 1 ust. 3 rozporządzenia MPiPS z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych<sup>3</sup>, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie odbywania stażu”;

- wykazane w sprawozdaniach MPiPS-02 za 2011 r. i za 2013 r., liczby osób, które otrzymały dotacje na działalność gospodarczą oraz osób, którym zrefundowano koszty wyposażenia stanowisk pracy były zaniżone o 1 – 2 osoby, zaś liczba osób, które otrzymały dotacje na podjęcie działalności gospodarczej w 2012 r. była zawyżona o 4 osoby, w stosunku do stanu faktycznego.

W ocenie NIK, skala tych nieprawidłowości, nie daje podstaw do obniżenia ogólnej oceny pozytywnej.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Planowanie wybranych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych oraz środków na ich realizację

#### 1.1. Sposoby pozyskiwania informacji – od pracodawców i z innych źródeł – nt. możliwych stanowisk zatrudnienia bezrobotnych

Opis stanu faktycznego

Zasady i sposoby pozyskiwania informacji od pracodawców i z innych źródeł nt. możliwych stanowisk zatrudnienia bezrobotnych nie zostały ustalone odrębnymi uregulowaniami wewnętrznymi Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 5-6)

Pan Piotr Rutyna, Dyrektor Urzędu wyjaśnił, iż: *pozyskiwanie informacji od pracodawców i z innych źródeł dotyczących stanowisk zatrudnienia bezrobotnych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Nisku w latach 2011 - 2013 następowało w ramach realizacji pośrednictwa pracy, zgodnie z załącznikiem do Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy (Dz. U. z dnia 28 września 2010 r. z późn. zm.). Standard pośrednictwa pracy realizowany był przez pośredników pracy poprzez: przyjęcie, upowszechnienie i realizację krajowej lub zagranicznej oferty pracy oraz podejmowanie lub utrzymywanie kontaktu z pracodawcą krajowym. W PUP w Nisku zadanie pozyskiwania informacji o miejscach zatrudnienia bezrobotnych wykonywane jest przez pośredników pracy w Centrum Aktywizacji Zawodowej w Referacie Usług Rynku Pracy. Informacje dotyczące potrzeb pracodawców pozyskiwane były również przez pracowników CAZ na podstawie złożonych w tym zakresie wniosków na poszczególne formy pomocy od pracodawców i gromadzone na stanowiskach merytorycznych ds. usług i instrumentów rynku pracy. W ramach realizacji pośrednictwa pracy w latach 2011 do 2013 pośrednicy pracy kontaktowali się 554 razy z pracodawcami krajowymi. W trakcie większości kontaktów dominował temat realizacji ofert pracy i aktualizacji złożonych ofert. Pozostałe kontakty dotyczyły zmian zatrudnienia u pracodawcy i informacji o usługach oferowanych przez urząd. Dodatkowo informowano o zmianach w przepisach obowiązujących, przekazywano wzory dokumentów, przeprowadzano badania ankietowe itp. Przebieg kontaktu z pracodawcą oraz*

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 142, poz. 1160

ewentualne zmiany w sytuacji pracodawcy wprowadzane były w systemie Syriusz i udostępniane wszystkim pracownikom realizującym usługi i instrumenty rynku pracy. W razie potrzeby pośrednik kontaktował pracodawcę z odpowiednim stanowiskiem merytorycznym realizującym usługi lub instrumenty rynku pracy w celu realizacji zadania ułatwienia pracodawcy korzystania z usług i instrumentów rynku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 55-82)

W Urzędzie nie został określony – w sposób formalny – system agregowania i przetwarzania informacji o możliwych stanowiskach pracy.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że: realizacja standardu pośrednictwa pracy w formie przyjęcia, upowszechnienia i realizacji krajowej lub zagranicznej oferty pracy oraz podejmowania lub utrzymywania kontaktu z pracodawcą krajowym następowała z inicjatywy pracodawcy lub zgodnie z planem kontaktów sporządzanym przez pośrednika w okresach kwartalnych. Standard realizacji usługi szkoleniowej w zakresie planowania szkoleń następował w okresach rocznych z uwzględnieniem środków finansowych przewidzianych na finansowanie kosztów szkolenia. Pozyskane informacje w trakcie bezpośrednich kontaktów dotyczące potrzeb szkoleniowych gromadzone były przez pośredników systematycznie, opracowywane i przekazywane na stanowisko ds. szkoleń raz do roku w celu sporządzenia planu szkoleń na dany rok kalendarzowy, jako konsekwencja § 71 ust. 2 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy (Dz. U. z dnia 28 września 2010 r. z późn. zm.). Dodatkowo w celu pozyskania informacji o potrzebach szkoleniowych lokalnych pracodawców pośrednicy pracy przeprowadzili badanie ankietowe wśród pracodawców stale współpracujących z urzędem. W roku 2012 rozesłano 24 ankiety, w roku 2013 rozesłano 10 ankiet. Umożliwiono pracodawcom wypowiedź na temat m.in. planów zwiększenia zatrudnienia w ciągu najbliższych 12 miesięcy oraz określenie dotychczasowych problemów i ich przyczyn w doborze pracowników. Pracodawcy mieli również możliwość określenia kierunków szkoleń grupowych organizowanych przez urząd w danym roku. Realizacja usługi szkoleniowej w zakresie planowania i realizacji szkoleń grupowych następowała przy wykorzystaniu sporządzonej w każdym roku listy zawodów i specjalności oraz wykazu potrzeb szkoleniowych, zgodnie z § 71 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy. Do opracowywania wymaganych przepisami rozporządzenia dokumentów wykorzystywane były m.in. zgłoszenia z poszczególnych pracowników w urzędzie. W każdym roku sporządzano plan szkoleń na okres jednego roku z uwzględnieniem z § 73 ust.1 Rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 55-82)

Plany szkoleń na lata 2011 – 2013, opracowane przez PUP, zawierały dane wymagane przepisem § 73 ust. 3 rozporządzenia w sprawie usług rynku pracy. Sporządzano je na okres jednego roku, zaś ich opracowanie poprzedzono utworzeniem listy zawodów i specjalności, na które istnieje zapotrzebowanie na lokalnym rynku pracy oraz wykazu potrzeb szkoleniowych bezrobotnych i poszukujących pracy (zgodnie z przepisami § 71 ust. 1 i 2 oraz § 73 ust. 1 rozporządzenia w sprawie usług rynku pracy). Listę zawodów i specjalności sporządzono z wykorzystaniem źródeł informacji wyszczególnionych w § 71 ust. 1 tego rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 5-54)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

## 1.2. Sposób procedowania z informacją uzyskaną od pracodawców i z innych źródeł

Opis stanu faktycznego

Informacje o rynku pracy pozyskiwane były przez PUP z różnych dostępnych źródeł, takich jak: doniesienia prasowe, lokalne portale internetowe lub od samych bezrobotnych oraz pośredników pracy (analiza ofert i kontaktów pośrednika z pracodawcami). PUP gromadził systematycznie (co miesiąc) informacje dotyczące liczby bezrobotnych oraz tzw. stopy bezrobocia czyli udziału osób bezrobotnych do aktywnych zawodowo. Nie gromadził informacji na temat liczby osób aktywnych i biernych zawodowo. W latach 2011-2013 PUP nie prowadził rozeznania potrzeb pracodawców poprzez ankietowanie czy przeprowadzanie badania w tym zakresie (z wyjątkiem rozeznania potrzeb szkoleniowych do sporządzenia planu szkoleń). Sytuację na rynku pracy analizowano w PUP korzystając również z informacji z GUS, Wojewódzkiego Urzędu Pracy oraz MPiPS.

(dowód: akta kontroli str. 63-65)

Planowanie zadań w ujęciu kwotowym i osobowym dokonywane było w PUP po otrzymaniu informacji o wysokości środków finansowych na dany rok (z wyjątkiem planowania usługi szkoleniowej). Planowanie zadań oparte było na informacjach z:

- MPiPS na temat planu finansowego FP (porównanie z rokiem poprzednim) oraz dotyczących przeznaczenia środków z rezerwy MPiPS w danym roku, w tym wysokości tych środków przeznaczanych na dany program w skali kraju,

a także na:

- Analizie efektywności zatrudnieniowej i kosztowej działań PUP w odniesieniu do średniej krajowej i wojewódzkiej,

- Zaangażowaniu środków FP z poprzedniego roku do sfinansowania w danym roku (tzw. zaangażowanie przechodzące).

(dowód: akta kontroli str. 73-77)

PUP nie posiadał powiatowego programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy na lata 2011 – 2013.

(dowód: akta kontroli str. 83)

Pan Piotr Rutyna, Dyrektor Urzędu, wyjaśnił, iż: z art. 9 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia<sup>4</sup> wynika, że jednym z zadań samorządu powiatu w zakresie polityki rynku pracy jest opracowanie i realizacja programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy stanowiącego część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Taki program opracowany został przez Powiatowy Urząd Pracy w Nisku na wniosek zarządu powiatu niżańskiego w 2005 r. i obejmował lata 2006- 2010. W międzyczasie powiat opracował i przyjął Uchwałę z dnia 28 grudnia 2007 r. Powiatową Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Niżańskim na lata 2008 - 2016 najwyraźniej nie widząc potrzeby opracowania odrębnego programu promocji zatrudnienia i aktywizacji lokalnego rynku pracy na kolejne lata. Działania PUP w okresie po zakończeniu realizacji programu wpisują się w cele Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2008-2016 w Powiecie Niżańskim: Cel operacyjny 1.10 Ograniczenie zjawiska wykluczenia społecznego i zawodowego, przygotowanie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i zawodowym oraz osób niepełnosprawnych do wejścia na rynek pracy oraz otrzymania zatrudnienia we współpracy z PUP. Cel Operacyjny 1.21 opracowanie i realizacja programów aktywizujących osoby zagrożone wykluczeniem społecznym.

(dowód: akta kontroli str. 87-88)

W 2011 r. działania PUP wpisywały się w następujące zadania ujęte w Regionalnym Planie Działań na Rzecz Zatrudnienia Województwa Podkarpackiego (RPD):

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, zwana dalej „ustawą o promocji zatrudnienia” (Dz. U. z 2013 r., poz. 674 ze zm.)

zadanie 1.2.1 - Wsparcie dla osób pozostających bez zatrudnienia, zadanie 2.1.1 - Wsparcie podejmowania działalności gospodarczej, zadanie 1.3.1 - Wsparcie osób zagrożonych zwolnieniami grupowymi oraz zwolnionych w wyniku procesów restrukturyzacyjnych. W 2012 r. działania PUP wpisywały się w następujące działania ujęte w RPD na rok 2012 r.: zadanie 1.2.1 - Wsparcie dla osób pozostających bez zatrudnienia, zadanie 2.1.1 - Wsparcie podejmowania działalności gospodarczej przez osoby bezrobotne. W 2013 r. działania PUP wpisywały się w następujące zadania ujęte w RPD na rok 2013: zadanie 1.2.1 - Wsparcie dla osób pozostających bez zatrudnienia, zadanie 1.3.1 - Wsparcie podejmowania działalności gospodarczej przez osoby bezrobotne.

(dowód: akta kontroli str. 83)

Mierniki rezultatu określone były odrębnie dla każdego programu realizowanego przez PUP, w ramach projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS).

Przy planowaniu środków algorytmowych nie określano mierników rezultatu. Corocznie sporządzano analizę efektywności zatrudnieniowej, w odniesieniu do każdej z podstawowych form aktywizacji (prace interwencyjne, roboty publiczne, staże, dotacje na działalność gospodarczą, refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy, prace społecznie użyteczne) oraz łącznie dla wszystkich programów.

(dowód: akta kontroli str. 83-86)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że: *przy planowaniu szkoleń wykorzystuje się między innymi wyniki analizy efektywności i skuteczności szkoleń zakończonych w danym roku. Przy planowaniu alokacji środków finansowych na daną formę bierze się pod uwagę w szczególności porównanie osiągniętej w poprzednim roku efektywności zatrudnieniowej i kosztowej z analizami tych wskaźników w skali kraju i województwa (na podstawie dokumentu "Efektywność działań aktywizujących realizowanych przez powiatowe urzędy pracy w ramach programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej"). Alokacja środków na daną formę dokonywana jest z uwzględnieniem możliwości osiągnięcia efektywności zatrudnieniowej wszystkich form łącznie na poziomie nie niższym niż w roku poprzednim. Przy planowaniu podziału środków algorytmu brano pod uwagę ponadto możliwość realizacji danej formy w ramach dodatkowych programów (w szczególności w ramach projektu systemowego POKL 6.1.3 oraz rezerwy ministra). Alokacja środków w ramach dodatkowych programów uzależniona była jednakże od: kryteriów dostępu oraz wymaganych mierników rezultatu do projektów współfinansowanych z EFS, terminów naborów wniosków do rezerwy ministra (możliwość wykorzystania środków w danym roku), kalkulacji kosztów koniecznych do poniesienia z algorytmu roku następnego (uwzględnienie zaangażowania), rodzaju grupy docelowej w programach i uwzględnienia potrzeb grupy docelowej (uzasadnienie w każdym wniosku o dofinansowanie)*

(dowód: akta kontroli str. 55-82)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Realizacja zaplanowanych, wybranych form aktywizacji osób bezrobotnych

### Adekwatność pozyskanych środków na określone formy aktywizacji w stosunku do zaplanowanych i wnioskowanych

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie nie opracowywano planów wg potrzeb, zarówno w ujęciu kwotowym jak i osobowym, w zakresie finansowania programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej. Planowanie, obejmujące wybór form aktywizacji, strukturę wydatków na dany rok, ustalanie warunków brzegowych (kwota, okres, maksymalna wartość wsparcia na osobę), odbywało się zawsze po otrzymaniu informacji dotyczących: wysokości środków algorytmowych, warunków realizacji i wysokości środków na projekt systemowy POKL 6.1.3, zasad ubiegania się o dofinansowanie programów z rezerwy MPiPS. W decyzjach finansowych, związanych ze środkami algorytmowymi, nie ma wskazania, na jakie formy aktywne PUP może przeznaczyć środki. W decyzjach finansowych na dodatkowe programy finansowane z FP znajdują się tylko wskazania odnośnie grupy docelowej (rezerwa) lub wskazania, na który projekt środki są przeznaczone, z domniemaniem, że kwoty przeznaczone są na formy ujęte we wniosku. Stosownie do obowiązku, wynikającego z art. 22 ust. 6 w związku z art. 22 ust.5 pkt. 3 *ustawy o promocji zatrudnienia* – PUP sporządzał plany finansowe podziału środków z FP, na poszczególne lata, przeznaczonych na finansowanie aktywnych form na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych. Plan, wg wielkości otrzymanych środków algorytmowych, opiniowany był każdorazowo przez Powiatową Radę Zatrudnienia.

Na realizację objętych kontrolą form aktywizacji zawodowej bezrobotnych, Urząd przeznaczał otrzymane środki algorytmowe, w tym w: 2011 r. – 3.442,0 tys. zł; 2012 r. – 3.916,8 tys. zł; 2013 r. – 4.441,7 tys. zł. Na wybrane formy przeznaczono:

- staże – w 2011 r. – 1.583,4 tys. zł; w 2012 r. – 1.317,6 tys. zł; w 2013 r. – 1.870,0 tys. zł;
- szkolenia – w 2011 r. – 185,5 tys. zł; w 2012 r. – 120 tys. zł; w 2013 r. – 108,8 tys. zł;
- prace interwencyjne – w 2011 r. – 898 tys. zł; w 2012 r. – 415,6 tys. zł; w 2013 r. – 436,2 tys. zł;
- roboty publiczne – w 2011 r. – 217,1 tys. zł; w 2012 r. – 333,2 tys. zł; w 2013 r. – 506,7 tys. zł;
- dotacje na działalność gospodarczą – w 2011 r. nie przeznaczano środków na tę formę; w 2012 r. – 902,5 tys. zł; w 2013 r. – 800 tys. zł;
- refundację kosztów wyposażenia stanowiska pracy – w 2011 r. – 558 tys. zł; w 2012 r. – 828,0 tys. zł; w 2013 r. – 720 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 89-94)

Pan Piotr Rutyna, Dyrektor Urzędu stwierdził, iż: *nie ma możliwości decydowania o przeznaczeniu dodatkowych środków. Kryteria dostępu na ogół ustala Ministerstwo lub WUP. Dyrektor PUP natomiast ma możliwość wyboru formy, ale w taki sposób aby spełnione były kryteria dostępu. Niekiedy wybór formy jest zdeterminowany terminem otrzymania dodatkowych środków. Wówczas należy wybierać takie formy, które nie rodzą długoterminowych zobowiązań.*

(dowód: akta kontroli str. 55-82)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

## 2.2. Stopień realizacji i finansowania niezbędnych, z punktu widzenia regionu, form aktywizacji

Opis stanu faktycznego

Stwierdzono, że w latach 2011 – 2013 zwiększyła się kwota wykorzystanych przez PUP środków, przeznaczonych na realizację 6 wybranych form zwalczania bezrobocia. W 2011 r. środki te wynosiły 5.978,7 tys. zł, w 2012 r. – 8.580 tys. zł, a w 2013 r. – 10.811,9 tys. zł. W poszczególnych latach, w ogólnej kwocie wykorzystanych środków przez PUP, na wdrażanie aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu, środki FP stanowiły odpowiednio 39% w 2011 r., 51% w 2012 r. i 50% w 2013 r.

Kwoty przeznaczone w 2011 r. na poszczególne formy aktywizacji zawodowej, wydatki wykonane na te formy oraz dane dotyczące zakładanego i faktycznego uczestnictwa, przedstawiały się następująco:

- staże – przeznaczono 2.567,0 tys. zł; zakładano uczestnictwo 158 osób; wydatkowano 2.598,0 tys. zł (101,2%); uczestniczyło 206 osób (130,4%);
- szkolenia – przeznaczono 232 tys. zł; zakładano uczestnictwo 110 osób; wydatkowano 207,5 tys. zł (89,4%); uczestniczyło 90 osób (81,8%);
- prace interwencyjne – przeznaczono 983,1 tys. zł; zakładano uczestnictwo 92 osób; wydatkowano 980 tys. zł (99,7%); uczestniczyło 119 osób (129,4%);
- roboty publiczne – przeznaczono 304,2 tys. zł; zakładano uczestnictwo 50 osób; wydatkowano 308,8 tys. zł (101,5%); uczestniczyło 55 osób (110%);
- dotacje na działalność gospodarczą – przeznaczono 1.098,0 tys. zł; zakładano uczestnictwo 61 osób; wydatkowano 1.234,0 tys. zł (112,4%); uczestniczyło 68 osób (111,5%);
- refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy – przeznaczono 612 tys. zł; zakładano uczestnictwo 33 osób; wydatkowano 650,4 tys. zł (106,3%); uczestniczyło 36 osób (109,1%).

Powyższe dane za 2012 r., przedstawiały się następująco:

- staże – przeznaczono 2.837,8 tys. zł; zakładano uczestnictwo 490 osób; wydatkowano 2.898,8 tys. zł (102,1%); uczestniczyło 582 osoby (118,8%);
- szkolenia – przeznaczono 476,3 tys. zł; zakładano uczestnictwo 174 osób; wydatkowano 407,8 tys. zł (85,6%); uczestniczyło 175 osób (100,6%);
- prace interwencyjne – przeznaczono 905,2 tys. zł; zakładano uczestnictwo 204 osób; wydatkowano 853,7 tys. zł (94,3%); uczestniczyło 220 osób (107,8%);
- roboty publiczne – przeznaczono 422,0 tys. zł; zakładano uczestnictwo 49 osób; wydatkowano 413,4 tys. zł (98%); uczestniczyło 52 osoby (106,1%);
- dotacje na działalność gospodarczą – przeznaczono 2.171,8 tys. zł; zakładano uczestnictwo 116 osób; wydatkowano 2.451,8 tys. zł (1134%); uczestniczyło 131 osób (112,9%);
- refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy – przeznaczono 1.535,8 tys. zł; zakładano uczestnictwo 85 osób; wydatkowano 1.554,5 tys. zł (101,2%); uczestniczyło 89 osób (104,7%).

W przypadku 2013 r., powyższe wielkości były następujące:

- staże – przeznaczono 4.528,2 tys. zł; zakładano uczestnictwo 577 osób; wydatkowano 4.411 tys. zł (97,4%), uczestniczyło 650 osób (112,7%);
- szkolenia – przeznaczono 418,0 tys. zł; zakładano uczestnictwo 115 osób; wydatkowano 356,6 tys. zł (85,3%); uczestniczyło 166 osób (144,3%);
- prace interwencyjne – przeznaczono 1.352,8 tys. zł; zakładano uczestnictwo 235 osób; wydatkowano 1.209,7 tys. zł (89,4%); uczestniczyło 266 osób (113,2%);
- roboty publiczne – przeznaczono 506,7 tys. zł; zakładano uczestnictwo 45 osób; wydatkowano 494,6 tys. zł (97,6%); uczestniczyło 56 osób (124,4%);

- dotacje na działalność gospodarczą – przeznaczono 2.340 tys. zł; zakładano uczestnictwo 117 osób; wydatkowano 2.540 tys. zł (108,5%); uczestniczyło 127 osób (108,5%);
- refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy – przeznaczono 1.620 tys. zł; zakładano uczestnictwo 81 osób; wydatkowano 1.800 tys. zł (111,1%); uczestniczyło 90 osób (111,17%).

(dowód: akta kontroli str. 95-110)

W latach 2011 – 2013 w PUP nie wystąpiły przypadki, iż nie planowano określonej formy (w danym roku), a otrzymano na nią środki w późniejszym okresie.

Natomiast w ciągu roku do planu finansowego środków algorytmowych dodawano kwoty pozyskane w wyniku przesunięcia z części fakultatywnej (którą dysponował Dyrektor PUP) oraz dodatkowe środki algorytmowe. W związku z tym wykonanie było większe niż plan finansowy, i tak w roku:

- 2011 nieplanowane środki, które zwiększyły algorytm wyniosły łącznie 164,5 tys. zł, z tego: 37,0 tys. zł (decyzja MPiPS z dnia 5 sierpnia) oraz 30 tys. zł (decyzja MPiPS z dnia 9 listopada) – na programy rynku pracy, w wyniku przesunięcia z części fakultatywnej limitu na algorytm, 97,5 tys. zł – zwiększenie środków algorytmowych (decyzja MPiPS z 12 grudnia);

- 2012 nieplanowane środki, które zwiększyły algorytm wyniosły łącznie 219,8 tys. zł, z tego: 90 tys. zł (decyzja MPiPS z dnia 25 lipca) oraz 36 tys. zł (decyzja MPiPS z dnia 18 października) – na programy rynku pracy, w wyniku przesunięcia z części fakultatywnej limitu na algorytm, 93,8 tys. zł – zwiększenie środków algorytmowych (decyzja dodatkowa MPiPS z grudnia 2012 r.);

- 2013 nieplanowane środki, które zwiększyły algorytm wyniosły łącznie 200 tys. zł, z tego: 160 tys. zł (decyzja MPiPS z dnia 28 czerwca) oraz 40 tys. zł (decyzja MPiPS z dnia 28 października) – na programy rynku pracy, w wyniku przesunięcia z części fakultatywnej limitu na algorytm.

(dowód: akta kontroli str. 97-172)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że: *każdorazowo przyczyną nie ujęcia ww. kwot w planie finansowym był fakt, że przesunięcia związane były z występowaniem w ciągu roku oszczędności w wydatkach z części fakultatywnej FP, trudne do przewidzenia na początku roku. W przypadku decyzji zwiększającej algorytm w roku 2011 i 2012 PUP nie miał żadnej informacji z MPiPS o możliwości zwiększenia limitu w ciągu roku na algorytm.*

(dowód: akta kontroli str. 173-174)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

### 2.3. Sposób sprawowania kontroli zarządczej nad prawidłowością wydatkowania środków w ramach realizacji danej formy

Opis stanu  
faktycznego

Zarządzeniem Dyrektora PUP z dnia 10.01.2011 r. wprowadzono: *Regulamin organizacji i zasad działania kontroli zarządczej w Powiatowym Urzędzie Pracy w Nisku, Regulamin zarządzania ryzykiem* oraz dokument noszący nazwę *Realizacja systemu kontroli zarządczej na podstawie standardów wydanych przez Ministra Finansów*. W ramach realizacji kontroli zarządczej określono: zadania realizowane w danym roku w każdej komórce organizacyjnej, rodzaje i poziom ryzyka dla każdego zadania oraz planowaną metodę przeciwdziałania ryzyku. Na koniec roku sporządzano zestawienie zrealizowanych celów i zadań wraz z określeniem poziomu realizacji oraz raport z zarządzania ryzykiem. W zakresie kontroli prawidłowości wydatkowania środków na aktywne formy, w ramach

funkcjonowania kontroli zarządczej, w Centrum Aktywizacji Zawodowej (CAZ) wprowadzono następujące mechanizmy kontroli wydatkowania środków:

- każde stanowisko merytoryczne otrzymuje od Kierownika CAZ lub koordynatora projektu szczegółowy plan finansowy na dany rok obejmujący: kwotę środków na zadania, ilości osób do skierowania w danym roku, przyjętych warunkach brzegowych udzielania wsparcia (okres, maksymalna kwota dofinansowania),
- ujęcie w zakresach czynności obowiązku monitorowania środków finansowych na zadanie (zaangażowanie i wydatkowanie),
- co miesiąc pracownicy merytoryczni sporządzają informacje dla koordynatora i/lub kierownika CAZ, dotyczące poziomu zaangażowania i ilości skierowanych osób, a także w razie potrzeby, kwoty wydatkowanych środków (po weryfikacji z działem księgowości),
- kierownik CAZ/koordynator projektu sporządza zbiorczą analizę ze stanowisk dotyczącą poziomu wykorzystania środków, harmonogramów realizacji, w razie potrzeby, uzgadnia z dyrektorem PUP zmiany w planie finansowym lub harmonogramach realizacji,
- zmiany w planie finansowym przekazywane są do działu księgowości w celu weryfikacji, weryfikowane są też plany wydatków na poszczególne zadania w systemie Syriusz,
- badana jest zgodność przygotowanych analiz finansowych ze sprawozdaniami MPiPS - 02 o przychodach i wydatkach z FP, zwanymi dalej *sprawozdaniami MPiPS-02*, przygotowanymi w dziale księgowości,
- dokumenty przekazywane do działu księgowości, dotyczące wydatkowania środków, opisywane są pod względem merytorycznym przez pracownika merytorycznego z podaniem kwoty, źródła finansowania oraz numeru sprawy, której wydatek dotyczył.

W dziale księgowym, w ramach kontroli zarządczej, stosuje się procedury wynikające z polityki rachunkowości, wprowadzone zarządzeniem dyrektora. Dowody księgowe przed wprowadzeniem do ksiąg rachunkowych podlegają kontroli merytorycznej, formalnej i rachunkowej mającej na celu stwierdzenie legalności, rzetelności i prawidłowości zdarzeń oraz operacji gospodarczych. Operacje finansowe są zatwierdzane do wypłaty przez dyrektora PUP i głównego księgowego.

(dowód: akta kontroli str. 175-176)

Analiza dokumentacji, dotyczącej 6 wybranych form (po 1 dla każdej formy) zakończonych w 2013 r., wykazała, że stosowane przez PUP metody zabezpieczenia wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na ich realizację były zgodne z obowiązującymi przepisami.

W poszczególnych formach stosowane przez PUP procedury przedstawiały się następująco:

- podjęcie działalności gospodarczej (umowa CAZ-PR.5526/34/JB/2012) – w ramach zabezpieczenia zwrotu przyznanego dofinansowania zastosowano weksel z poręczeniem – zgodnie z art. 46 ust. 1 pkt 1 *ustawy o promocji zatrudnienia oraz § 10 rozporządzenia MPiPS z dnia 26 kwietnia 2012 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej*<sup>5</sup>. PUP wykorzystywał swoje uprawnienia przewidziane w umowie o dofinansowanie, monitorując jej realizację poprzez weryfikację dokumentacji dotyczącej: dowodów zabezpieczenia (poręczenia) zwrotu przyznanej dotacji, podjęcia działalności (na podstawie elektronicznego wydruku z CEiDG), prawidłowości rozliczenia przyznaných środków, trwałości utrzymania działalności w oparciu o przedkładane w Urzędzie zaświadczenia z ZUS oraz z Urzędu

---

<sup>5</sup> Dz.U. z 2012 r., poz. 457

Skarbowego o podleganiu obowiązkowi podatkowemu z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej;

- refundacja wyposażenia stanowiska pracy (umowa CAZ-PR.5541/5/MK/2011) – jako zabezpieczenie zwrotu przyznanych środków zastosowano weksel z poręczeniem, zgodnie z § 10 cyt. wyżej rozporządzenia. W treści umowy PUP zobowiązał podmiot, któremu zrefundowano koszty, do prawidłowego wydatkowania środków. Wykorzystując umowne uprawnienia, PUP monitorował realizację umowy poprzez weryfikację dokumentacji dotyczącej: dowodów zabezpieczenia (poręczenia) zwrotu przyznanej refundacji kosztów, dokonania zakupów związanych z wyposażonym stanowiskiem pracy, podjęcia zatrudnienia przez osobę bezrobotną, na wyposażonym stanowisku pracy, trwałości utrzymania zatrudnienia przez okres 24 m-cy na wyposażonym stanowisku pracy, w oparciu o przedkładane w Urzędzie przez pracodawcę listy płac i listy obecności zatrudnionego bezrobotnego;

- staż (umowa CAZ-PR.5821/149/AS/12) – zabezpieczając zwrot środków, w umowie z organizatorem stażu, zawarto zapisy o prawidłowości wydatkowania środków, wynikające z art. 53 ustawy o *promocji zatrudnienia* oraz rozporządzenia MPiPS z dnia 20 sierpnia 2009 r. w *sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych*<sup>6</sup>. Ponadto, w umowie prawidłowo określono program stażu. Korzystając z uprawnień zawartych w umowie, PUP monitorował realizację stażu poprzez weryfikację dokumentacji dotyczącej: przedkładanych do PUP przez pracodawcę, w terminie 5 dni po zakończeniu każdego miesiąca stażu list obecności (z podpisami bezrobotnego i potwierdzeniem obecności przez pracodawcę - bezrobotny nie korzystał ze zwolnienia lekarskiego ani nie wykorzystał należnych dni wolnych), opinii wydanej po zakończeniu stażu, zawierającej informacje o realizowanych zadaniach i umiejętnościach praktycznych nabytych w trakcie stażu, sprawozdania z przebiegu stażu formułowanego i dostarczonego przez osobę skierowaną do jego odbycia;

- prace interwencyjne (umowa CAZ- PR.5602/74/EM/12) - w ramach zabezpieczenia zwrotu środków, w umowie z pracodawcą, będącym beneficjentem pomocy publicznej, zawarto obowiązek przedkładania co miesiąc *wniosku o zwrot części kosztów poniesionych na wynagrodzenia, nagrody i składki na ubezpieczenia społeczne za skierowanych bezrobotnych zatrudnionych w ramach prac interwencyjnych*, wraz z załącznikami (kserokopie listy obecności, listy płac, potwierdzenie odbioru wynagrodzenia przez pracowników, deklaracje rozliczeniowe ZUS DRA, ZUS RCX, kopie przelewów składek na ubezpieczenie społeczne, zaliczek na podatek dochodowy, kopie zwolnień lekarskich). W umowie zawarto również obowiązek zatrudnienia bezrobotnego, po zakończeniu refundacji środków, przez okres kolejnych 6 miesięcy, monitorując jego wykonanie poprzez dokumentację składaną przez pracodawcę. Powyższe zabezpieczenia były zgodne z przepisami § 6 i § 7 rozporządzenia MPiPS z dnia 7 stycznia 2009 r. w *sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowej refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne*<sup>7</sup>. Poprzez weryfikację otrzymywanej dokumentacji, Urząd prowadził monitoring prawidłowości wykorzystania środków;

- roboty publiczne (umowa CAZ- PR.5612/5/EM/13) – dla właściwego zabezpieczenia zwrotu środków, w umowie dotyczącej organizacji robót publicznych zastosowano zapisy zgodne z postanowieniami § 6 i § 7 cyt. wyżej *rozporządzenia w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowej refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne*. Uprawnienia przewidziane w umowie, były wykorzystywane przy

---

<sup>6</sup> Dz.U. Nr 142, poz. 1160

<sup>7</sup> Dz.U. Nr 5, poz.25

monitorowaniu prawidłowości jej realizacji, poprzez weryfikację dokumentacji dotyczącej: umów o pracę zawartych z bezrobotnymi, poprawności wniosków o zwrot części kosztów poniesionych na wynagrodzenia, nagrody i składki na ubezpieczenie społeczne, za skierowanych do tych robót bezrobotnych, kompletności załączników (kopii listy płac z potwierdzeniem odbioru wynagrodzenia przez pracowników, dowodów wpłat składek na ubezpieczenie społeczne, list obecności);

- szkolenia (umowa CAZ-PRU.638-EFS/54/PW/13) – w celu prawidłowej realizacji szkolenia i prawidłowego wykorzystania środków, w umowie zawartej z wybraną instytucją szkoleniową, zamieszczono zapisy zgodne z przepisami art. 40 ustawy o *promocji zatrudnienia* oraz art. 75 rozporządzenia w sprawie *standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy*. PUP monitorował realizację umowy szkoleniowej poprzez: wizytację zajęć, miejsca szkolenia, standardu stanowisk i wyposażenia dydaktycznego, ocenę otrzymanych przez uczestników materiałów szkoleniowych (pod względem ich zgodności z ofertą), ocenę sposobu prowadzenia zajęć oraz zgodności tematyki z programem szkolenia, analizę uczestnictwa w szkoleniu osób skierowanych przez PUP, analizę dokumentacji przekazanej przez instytucję szkoleniową (m.in. w zakresie: bieżących wpisów do dziennika zajęć, listy obecności, zgodności umownego czasu trwania szkolenia z harmonogramem zajęć, kompletności dokumentacji, analizy wyników badania ankietowych opinii uczestników szkolenia).

(dowód: akta kontroli str. 177-184)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Skuteczność, efektywność i trwałość realizacji wybranych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych

### 3.1. Zgodność sprawozdawczości z dokumentami źródłowymi dotyczącymi wybranych form

Opis stanu  
faktycznego

Analiza dokumentacji dotyczącej realizacji 6 wybranych losowo umów (po 1 umowie na każdą z wybranych form), zakończonych w 2013 r., wykazała, że PUP prawidłowo i kompletnie udokumentował wykonane formy. Kwoty wypłacone w związku z realizacją ustawowych zadań w zakresie aktywizacji, podane w dokumentacji ww. 6 analizowanych form, były zgodne z danymi wykazywanymi przez PUP w ewidencji księgowej i sprawozdawczości.

Wydatki ze środków FP były ewidencjonowane zgodnie z obowiązującymi zasadami rachunkowości (określonymi zarządzeniem nr 11/2012 Dyrektora PUP z dnia 16 sierpnia 2012 r.), na kontach analitycznych 136, odrębnych dla poszczególnych form i programów – *rachunek państwowych funduszy celowych*, „zespołu 1” – *środki pieniężne i rachunki bankowe*. Dane te wykazywane były prawidłowo w dziale 3 „Wydatki Funduszu Pracy” sprawozdań MPiPS-02, sporządzanych za odpowiednie miesiące oraz odpowiedni rok.

Ewidencja ta, w poszczególnych formach aktywnych, była następująca:

- *podjęcie działalności gospodarczej* (DPG) – środki FP wykazano w wierszu nr 52 „Środki na podjęcie działalności gospodarczej”, w miesiącu, w którym wypłacono dotację. Ogólna kwota wydatków DPG w 2012 r. wyniosła 2.451,8 tys. zł, w tym 18 tys. zł dotyczyło objętej kontrolą umowy nr CAZ-PR.5526/34/JB/2012;

- wyposażenie stanowiska pracy (PP) – środki FP wykazano w wierszu nr 51 „Refundacja kosztów wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy”, w miesiącu, w którym dokonano refundacji. Ogólna kwota wydatków PP w 2011 r. wyniosła 650,4 tys. zł, w tym 18 tys. zł dotyczyło objętej kontrolą umowy nr CAZ-PR.5541/5/MK/2011;

- staże (AS) – środki FP, obejmujące stypendia stażowe i pochodne od nich, wykazano w wierszu nr 57 „Stypendia i składki na ubezpieczenie społeczne za okres stażu”, w miesiącach, w których zostały wypłacone. Ogólna kwota wydatków AS w 2012 r. wyniosła 2.859,4 tys. zł, w tym 3,6 tys. zł obejmowało stypendia stażowe i pochodne od nich, według objętej kontrolą umowy nr CAZ-PR.5821/149/AS/2012;

- prace interwencyjne (I) – środki FP wykazano w wierszu nr 47 „Prace interwencyjne”, w miesiącach, w których dokonano wydatku. Ogólna kwota wydatków I w 2012 r. wyniosła 847,5 tys. zł, w tym 2,6 tys. zł dotyczyło objętej kontrolą umowy nr CAZ-PR.5602/74/EM/12. Ogólna kwota wydatków I w 2013 r. wyniosła 1.051,6 tys. zł, w tym 2,4 tys. zł dotyczyło objętej kontrolą umowy nr CAZ-PR.5602/74/EM/12;

- roboty publiczne (Y) – środki FP wykazano w wierszu nr 48 „Roboty publiczne”, w miesiącach, w których dokonano wydatku. Ogólna kwota wydatków Y w 2013 r. wyniosła 494,6 tys. zł, w tym 38 tys. zł dotyczyło objętej kontrolą umowy nr CAZ-PR.5612/5/EM/13;

- szkolenia (AX/XO) – środki FP wykazano w wierszu nr 41 „Kwoty należne instytucjom szkoleniowym”, w miesiącu, w którym poniesiono wydatek. Ogólna kwota wydatków AX/XO w 2013 r. wyniosła 167 tys. zł, w tym 7,95 tys. zł dotyczyło objętej kontrolą umowy nr CAZ-PRU.638-EFS/54/PW/13.

(dowód: akta kontroli str. 185-188)

Efektywność kosztowa poszczególnych form aktywizacji zawodowej bezrobotnych, w okresie objętym kontrolą, przedstawiała się następująco:

- staże – w 2011 r. – 16.898,4 zł, w 2012 r. – 14.003,9 zł, w 2013 r. – 13.167,2 zł;
- szkolenia – w 2011 r. – 6.104,2 zł, w 2012 r. – 11.021,6 zł, w 2013 r. – 6.148,3 zł;
- prace interwencyjne – w 2011 r. – 4.279,5 zł, w 2012 r. – 5.507,7 zł, w 2013 r. – 6.093,7 zł;
- roboty publiczne – w 2011 r. – 11.875,2 zł, w 2012 r. – 24.318,8 zł, w 2013 r. – 16.486,7 zł;
- dotacje na działalność gospodarczą – w 2011 r. – 18.147,1 zł, w 2012 r. – 18.715,9 zł, w 2013 r. – 20.000 zł;
- refundacje kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy – w 2011 r. – 18.066,7 zł, w 2012 r. – 17.466,6 zł, w 2013 r. – 20.000 zł.

Efektywność zatrudnieniowa poszczególnych form aktywizacji zawodowej przedstawiała się następująco:

- staże – w 2011 r. – 29,5%, w 2012 r. – 44,8%, w 2013 r. – 54,7%;
- szkolenia – w 2011 r. – 37,8%, w 2012 r. – 23,9%, w 2013 r. – 37,4%;
- prace interwencyjne – w 2011 r. – 85,8%, w 2012 r. – 88,1%, w 2013 r. – 95,7%;
- roboty publiczne – w 2011 r. – 40,6%, w 2012 r. – 32,7%, w 2013 r. – 54,5%;
- dotacje na działalność gospodarczą oraz refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy – 100 % w każdym ww. roku.
- refundacje kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy – 100 % w każdym ww. roku.

Efektywność zatrudnieniowa liczona była zgodnie z objaśnieniami do zał. Nr 6 sprawozdania MPiPS-01 jako stosunek ilości osób, które w okresie do 3 m-cy od zakończenia uczestnictwa w programie podjęły zatrudnienie (zostały

wyrejestrowane z ewidencji bezrobotnych lub które w okresie do 3 m-cy nie zarejestrowały się jako bezrobotni) do ilości osób, które ukończyły daną formę w roku, za który sporządzane jest sprawozdanie. Efektywność kosztowa liczona była jako stosunek wydatków poniesionych w roku na daną formę do ilości osób, które zakończyły udział w danej formie w roku i podjęły zatrudnienie w okresie do 3 m-cy od zakończenia udziału w danej formie.

W kontroli dokonano porównania danych dotyczących efektywności zatrudnieniowej wszystkich form za lata: 2011 – 2013, wykazanych w załącznikach nr 6 do sprawozdań MPiPS-01 za te lata, z odpowiadającymi im danymi wykazanymi w sprawozdaniach MPiPS-02 za grudzień: 2011 r., 2012 r. i 2013 r. Stwierdzono, że powyższe dane były ze sobą zgodne poza następującymi danymi: wykazana w sprawozdaniach MPiPS-02 za lata 2011, 2012 i 2013, ilość osób, które otrzymały dotacje na podjęcie działalności gospodarczej w tych latach, była niezgodna ze stanem faktycznym. Za 2011 r. wykazano 62 osoby - faktyczna ilość 68 osób, w roku 2012 wykazano 135 osoby - faktyczna ilość 131 osób, w roku 2013 wykazano 126 osób - faktyczna ilość 127 osób. Ilość osób, którym dokonano refundacji kosztów wyposażenia stanowisk pracy, wykazana w sprawozdaniach MPiPS-02, za 2011 r. oraz za 2013 r., również była niezgodna ze stanem faktycznym. W roku 2011 w sprawozdaniu MPiPS-02 wykazano 34 osoby, faktyczna ilość 36 osób, w 2013 r.- w sprawozdaniu wykazano 88 osób, faktyczna ilość 90 osób.

(dowód: akta kontroli str. 189-198)

Pan Piotr Rutyna – Dyrektor PUP stwierdził, iż *wymienione różnice między wykazaną w sprawozdaniach MPiPS-02 za lata 2011, 2012, 2013 ilością osób, które otrzymały dotacje na działalność gospodarczą oraz ilością osób, za które dokonano refundacji kosztów wyposażenia stanowisk pracy a faktyczną ilością takich osób jest wynikiem błędu w sumowaniu. Ww. niezgodność została zauważona dopiero podczas niniejszej kontroli NIK. W zatwierdzonych sprawozdaniach MPiPS-02 za lata 2011,2012,2013 nie jest możliwe obecnie dokonanie korekt. Ww. rozbieżności nie wpłynęły na istotę sporządzanych sprawozdań.*

(dowód: akta kontroli str. 199-200)

Pan Piotr Rutyna – Dyrektor PUP w wyjaśnieniu w sprawie sposobu i zakresu wykorzystania wskaźników efektywności zatrudnieniowej i kosztowej w analizach PUP związanych z aktywizacją zawodową bezrobotnych stwierdził, iż: *co roku sporządzano analizę efektywności zatrudnieniowej w odniesieniu do każdej z podstawowych form (prace interwencyjne, roboty publiczne, staże, dotacje na działalność gospodarczą, refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy, prace społecznie użyteczne) łącznie dla wszystkich programów, osiągnięte wskaźniki porównywano do roku poprzedniego, wyniki analizy efektywności podstawowych form aktywizacji przedstawiane były na radzie zatrudnienia i brane pod uwagę przy podziale środków na algorytm. Analiza efektywności staży była wskazaniem do modyfikacji wniosku o zorganizowanie stażu - dodano zapis dotyczący deklaracji zatrudnienia po odbyciu stażu w 2011 i zapis w umowie dotyczący dalszego zatrudnienia stażysty. Brak deklaracji zatrudnienia stanowi przesłankę do nie podejmowania współpracy z pracodawcą co do organizacji stażu (dalsze zatrudnienie jest przedmiotem negocjacji z pracodawcą). Ze względu na niską efektywność szkoleń szczegółowo analizowano także zatrudnienie osób, które odbyły szkolenie indywidualne pod zapewnienie pracy. W przypadku nie zatrudnienia bezrobotnego PUP wymaga podania przyczyny nie zatrudnienia bezrobotnego od pracodawcy. Niska efektywność zatrudnieniowa robót publicznych przy stosunkowo wysokich kosztach była przesłanką do ograniczania wydatków na tę formę aktywizacji, zdecydowanie poniżej potrzeb organizatorów w tym zakresie. Co roku ustalano na każdą gminę po kilka osób w zależności od ilości bezrobotnych*

w danej gminie. Niska efektywność prac społecznie użytecznych stanowiła także przesłankę do ograniczania wydatków na tę formę znacznie poniżej zapotrzebowania zgłaszanego przez gminy.

(dowód: akta kontroli str. 201-202)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Wykazane w sprawozdaniach MPiPS-02 za 2011 r. i za 2013 r., liczby osób, które otrzymały dotacje na działalność gospodarczą oraz osób, którym zrefundowano koszty wyposażenia stanowisk pracy były zaniżone o 1 – 2 osoby, zaś liczba osób, które otrzymały dotacje na podjęcie działalności gospodarczej w 2012 r. była zawyżona o 4 osoby, w stosunku do stanu faktycznego.

### **3.2. Stałość zatrudnienia po upływie okresu tzw. trwałości form aktywizacji**

Opis stanu  
faktycznego

W kontroli dokonano analizy danych wygenerowanych z systemu Syriusz – na podstawie ewidencji przekazanej przez Urząd. Zgodnie z założeniami kontroli, jako „zakończenie formy” aktywizacji, w przypadku: podjęcia działalności gospodarczej, refundacji wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy, prac interwencyjnych, robót publicznych, przyjęto datę ponownej rejestracji w rejestrze bezrobotnych po zakończeniu udziału w danej formie.

PUP nie prowadzi ewidencji, z którą można porównać dane o liczbie form aktywizacji zakończonych w PUP i finansowanych ze środków FP w danym roku. W rocznych sprawozdaniach MPiPS-01 Aktywne programy rynku pracy (załącznik Nr 6) wykazywano liczbę osób, które „ukończyły” jedną z form aktywizacji, tj.: staże, szkolenia, prace interwencyjne i roboty publiczne, zaś w sprawozdaniu MPiPS-02 za grudzień każdego roku wykazywano liczbę osób, którym „wypłacono” dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej lub środki na doposażenie stanowisk pracy. Powodowało to, że wygenerowane dane dotyczące liczby osób, które zakończyły udział w różnych formach aktywizacji nie były spójne z danymi sprawozdawczymi.

Z uzyskanych danych wynika, że udział w niżej wymienionych formach zakończyło:

- staże (AS) – w 2011 r. 619 osób, w 2012 r. 662 osoby, w 2013 r. 753 osoby,
- szkolenia (AX, XO) – w 2011 r. 92 osoby, w 2012 r. 156 osób, w 2013 r. 155 osób,
- działalność gospodarczą (DGP) – w 2011 r. 33 osoby, w 2012 r. 63 osoby, w 2013 r. 51 osób,
- doposażenie/wyposażenie stanowiska pracy (PP) – w 2011 r. 55 osób, w 2012 r. 73 osoby, w 2013 r. 52 osoby,
- prace interwencyjne (I) – w 2011 r. 184 osoby, w 2012 r. 134 osoby, w 2013 r. 175 osób,
- roboty publiczne (Y) – w 2011 r. 77 osób, w 2012 r. 50 osób, w 2013 r. 60 osób.

(dowód: akta kontroli str. 203-205)

Dyrektor PUP stwierdził, iż: *PUP w Nisku nie prowadzi statystyki, z którą można by porównać ww. dane. Do obliczenia ukończenia danej formy wpisywano wszystkie osoby, które w okresie sprawozdawczym zakończyły udział w danej formie aktywizacji i uczestniczyły we wszystkich przewidzianych programem zajęciach (Według objaśnień do Załącznika nr 6 do Sprawozdania MPiPS-01 – Aktywne programy rynku pracy). Forma ‘szkolenia’ jest liczona łącznie. Sprawozdanie MPiPS-01 oraz żaden inny dokument sprawozdawczy MPiPS nie uwzględnia ukończenia form aktywizacji: doposażenie/wyposażenie stanowiska pracy, podjęcie działalności gospodarczej. Dane dotyczące tych form zawiera sprawozdanie MPiPS-01 Sprawozdanie o rynku pracy obejmujące comiesięczny bilans osób*

*bezrobotnych, ujmujące ww. formy w kluczu 'Osoby wyłączone z ewidencji bezrobotnych w miesiącu sprawozdawczym z przyczyny podjęcia działalności gospodarczej' (wpisuje się osoby, które podjęły działalność gospodarczą i przyznane im zostały środki z Funduszu Pracy w danym miesiącu sprawozdawczym przy czym pozbawienie statusu bezrobotnego następuje od następnego dnia po dniu otrzymania środków na podjęcie działalności) oraz 'Osoby wyłączone z ewidencji bezrobotnych w miesiącu sprawozdawczym z przyczyny podjęcia pracy w ramach refundacji kosztów zatrudnienia (wpisuje się osoby zatrudnione w ramach refundacji ze środków Funduszu Pracy).*

(dowód: akta kontroli str. 253-256)

Łącznie z różnych form aktywizacji w okresie objętym kontrolą skorzystało 2.598 osób bezrobotnych. Z jednego rodzaju formy aktywnej skorzystało 2.017 bezrobotnych (77,7%), z dwóch form – 383 osoby (14,7%), z trzech – 143 osoby (5,5%), z czterech – 47 osób (1,8%), z pięciu – 5 osób (0,2%), z sześciu – 2 osoby (0,1%) i z siedmiu form skorzystała 1 osoba (0,04%).

Analizowane dane, określające skalę wielokrotności stosowania różnych form aktywizacji wobec jednej osoby bezrobotnej, nie były spójne z danymi wykazywanymi w cyt. sprawozdaniach MPiPS-01 i MPiPS – 02.

(dowód: akta kontroli str. 205-207)

W latach: 2011 – 2013 łącznie 85 osób bezrobotnych skorzystało z więcej niż 3 form aktywizacji. Analizą objęto 10 osób bezrobotnych, które korzystały z największej liczby form aktywizacji. Z tej liczby – 5 osób uzyskało zatrudnienie po zakończeniu danej formy.

W wyniku szczegółowej analizy stwierdzono, iż:

- H. A. – korzystał raz ze stażu oraz sześciokrotnie z prac interwencyjnych,
- B. M. – korzystała raz ze stażu oraz czterokrotnie z prac interwencyjnych,
- J. P. – korzystała trzykrotnie ze stażu oraz raz ze szkolenia,
- Z. T. – korzystała pięciokrotnie ze stażu,
- G. A. – korzystała trzykrotnie ze stażu i raz ze szkolenia.

Powyższe osoby nie były zatrudnione po żadnej z form, w których uczestniczyły.

- B. J. – korzystał cztery razy z robót publicznych. Był zatrudniony w ramach umowy o pracę na okres od 9.09.2013 r. do 10.10.2013 r., po czwartej formie aktywizacji;
- G. A. – korzystała cztery razy z prac interwencyjnych. Była zatrudniona w ramach umowy o pracę na okres od 5.05.2011 r. do 14.06.2011 r., po pierwszej formie aktywizacji;
- N. B. – korzystała pięciokrotnie ze stażu i podjęła pracę po piątym stażu;
- K. J. – korzystała ze stażu cztery razy i po czwartym stażu podjęła pracę;
- S. M. – korzystała ze stażu cztery razy i po czwartym stażu podjęła pracę w ramach prac interwencyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 207-211)

W jednym roku (wg daty zakończenia formy) 2.764 osoby skorzystały z 1 formy, z 2 form skorzystało 304 osoby, a 24 osoby skorzystało z 3 form aktywizacji.

W latach: 2011 – 2013 ogółem 4.167 osób bezrobotnych skorzystało z różnych form aktywizacji.

(dowód: akta kontroli str. 211-213)

W oparciu o dane dotyczące staży i szkoleń zakończonych w danym roku, z podziałem na formy, po których nastąpiło wyrejestrowanie w terminie do 92 dni łącznie oraz z podziałem na okresy jakie upływają do zarejestrowania się w rejestrze bezrobotnych, policzono efektywność tych form aktywizacji w danym roku wg metodologii PUP, która wynosiła:

- staże (AS) – w 2011 r. 14%, w 2012 r. 13%, w 2013 r. 16%,

- szkolenia (AX, XO) – w 2011 r. 16%, w 2012 r. 13%, w 2013 r. 14%.

Efektywność skorygowana o przypadki zarejestrowania się osoby jako bezrobotnej w okresie 3 miesięcy od wyrejestrowania wynosiła:

- staże (AS) – w 2011 r. 13%, w 2012 r. 11%, w 2013 r. 14%,

- szkolenia (AX, XO) – w 2011 r. 15%, w 2012 r. 12%, w 2013 r. 12%.

Efektywność skorygowana o przypadki zarejestrowania się osoby jako bezrobotnej w okresie do 1 roku od wyrejestrowania wynosiła:

- staże (AS) – w 2011 r. 9%, w 2012 r. 8%, w 2013 r. 12%,

- szkolenia (AX, XO) – w 2011 r. 12%, w 2012 r. 8%, w 2013 r. 9%.

(dowód: akta kontroli str. 213-215)

W okresie objętym kontrolą 34 osoby bezrobotne, które uczestniczyły w stażach i szkoleniach, wyrejestrowały się z rejestru bezrobotnych w okresie do 92 dni od zakończenia udziału w ww. formach aktywizacji, po czym w okresie kolejnych do 92 dni ponownie zarejestrowały się jako osoby bezrobotne. Do szczegółowej analizy wybrano dokumentację dotyczącą 10 takich osób bezrobotnych (5 osób, które najkrócej były zatrudnione po ukończeniu stażu i 5 osób, które najkrócej były zatrudnione po ukończeniu szkolenia).

Najkrótszy okres zatrudnienia od dnia wyrejestrowania do dnia ponownego zarejestrowania po ukończeniu szkolenia wynosił 18 dni, najdłuższy 84 dni.

W przypadku stażu – odpowiednio – 32 dni i 92 dni.

W wyniku analizy dokumentacji 5 osób, które najkrócej były zatrudnione po stażu, ustalono:

- O. E. - staż w okresie od 15.02.2010 r. do 14.02.2011 r. na stanowisku pracownik biurowy w Urzędzie Skarbowym w Nisku. Wyrejestrowana z ewidencji osób bezrobotnych z tytułu podjęcia pracy od 25.02.2011 r. (merytorycznie związanej ze stażem), po zakończonym stażu zatrudniona na stanowisku starszego referenta w Urzędzie Skarbowym w Stalowej Woli. Ponowna rejestracja 14.04.2011 r. w związku z wygaśnięciem umowy;

- S. K. - staż w okresie od 20.04.2011 r. do 19.08.2011 r. na stanowisku technik administracji. Wyrejestrowana z ewidencji osób bezrobotnych od 22.08.2011 r. z tytułu podjęcia pracy. Praca po zakończonym stażu na stanowisku kelner w zakładzie, w którym odbywała staż - merytorycznie nie związana z ukończonym stażem. Ponowna rejestracja 10.10.2011 r. w związku z wygaśnięciem umowy;

- S. Z. - staż w okresie od 13.09.2010 r. do 12.03.2011 r. na stanowisku sprzedawca. Wyrejestrowana z ewidencji osób bezrobotnych od 14.03.2011 r. z tytułu podjęcia pracy. Praca po zakończonym stażu na stanowisku sprzedawcy w zakładzie, w którym odbywała staż – merytorycznie związana z ukończonym stażem. Ponowna rejestracja 2.06.2011 r. w związku z wygaśnięciem umowy;

- R. J. – staż w okresie od 28.09.2010 r. do 27.03.2011 r. na stanowisku wychowawca w placówkach oświatowych, wychowawczych i opiekuńczych. Wyrejestrowana z ewidencji osób bezrobotnych od 1.04.2011 r. z tytułu podjęcia pracy. Praca po zakończonym stażu na stanowisku nauczyciel nauczania początkowego w zakładzie, w którym odbywała staż – merytorycznie związana z ukończonym stażem. Ponowna rejestracja 24.06.2011 r. w związku z wygaśnięciem umowy;

- S. E. – staż w okresie od 24.09.2012 r. do 23.12.2012 r. na stanowisku wychowawca w placówkach oświatowych, wychowawczych i opiekuńczych. Wyrejestrowana z ewidencji osób bezrobotnych z tytułu podjęcia pracy. Praca po zakończonym stażu w ramach umowy zlecenia od 27.12.2012 r. do 11.01.2013 r. na stanowisku nauczyciel przedszkola w firmie, w której odbywała staż – merytorycznie związana z ukończonym stażem. W związku z wygaśnięciem umowy ponowna rejestracja 14.01.2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 215-221)

Pan Piotr Rutyna Dyrektor PUP podał, że: *Powiatowy Urząd Pracy w Nisku zgodnie z założeniami sprawozdawczości MPiPS uznaje, że osoba, które ukończyła staż i podjęła zatrudnienie w okresie 92 dni od jego ukończenia, została przez system wykazana jako forma efektywna zatrudnieniowo w sprawozdaniu MPiPS-01 Aktywne programy rynku pracy za rok 2012.*

(dowód: akta kontroli str. 257)

Analiza dokumentacji 5 osób, które najkrócej były zatrudnione po odbytym szkoleniu zawodowym wykazała, że:

- D. U. – została skierowana na szkolenie o nazwie „*Obsługa programu Corel Draw*”, przeprowadzone w okresie od 5.10.2011 r. do 21.10.2011 r., które ukończyła pozytywnie. W dniu 2.01.2012 r. (tj. w okresie 92 dni od ukończenia szkolenia) została wyrejestrowana, w związku z podjęciem pracy na stanowisku pracownik biurowy. Zatrudnienie (od 2.01.2012 r. do 31.03.2012 r.) miało - pośrednio - merytoryczny związek z ukończoną formą aktywizacji, ponieważ ww. osoba miała wykonywać, m.in., zadania z zakresu obsługi programu Corel Draw;
- D. A. – został skierowany na szkolenie o nazwie „*Szkolenie okresowe kierowców w zakresie kat. C*”, przeprowadzone w okresie od 10.09.2012 r. do 14.09.2012 r., które ukończył pozytywnie. W dniu 1.10.2012 r. (tj. w okresie 92 dni od ukończenia szkolenia) został wyrejestrowany, w związku z podjęciem pracy za granicą (Holandia) na stanowisku robotnik magazynowy. Zatrudnienie od 1.10.2012 r. do 30.11.2012 r. nie miało merytorycznego związku z ukończoną formą aktywizacji. Urzędowi nie jest znany powód krótkotrwałego zatrudnienia;
- D. R. – został skierowany na szkolenie o nazwie „*Pilarz - drwal*”, przeprowadzone w okresie od 10.03.2013 r. do 19.03.2013 r., które ukończył pozytywnie. W dniu 8.04.2013 r. (tj. w okresie 92 dni od zakończenia szkolenia) został wyrejestrowany, w związku z podjęciem zatrudnienia na stanowisku pilarz-drwal. Ponowna rejestracja miała miejsce 10.05.2013 r. w związku z upływem czasu obowiązywania umowy. Następnie z dniem 5.08.2013 r. bezrobotny ponownie podjął pracę zgodnie z kierunkiem ukończonego szkolenia;
- T. G. – został skierowany na szkolenie o nazwie „*Kwalifikacja wstępna przyśpieszona w zakresie kat. C*”, przeprowadzone w okresie od 22.07.2013 r. do 19.08.2013 r., które ukończył pozytywnie. W dniu 16.10.2013 r. (tj. w okresie 92 dni od zakończenia szkolenia) został wyrejestrowany, w związku z podjęciem pracy na stanowisku kierowcy samochodu ciężarowego. Ponownie zarejestrował się 9.01.2014 r. w związku z upływem czasu obowiązywania umowy. Następnie z dniem 11.03.2014 r. ponownie podjął pracę (do 17.03.2014 r.); niezgodną z kierunkiem ukończonego szkolenia;
- B. P. – został skierowany na szkolenie o nazwie „*Operator żurawi przenośnych*”, przeprowadzone w okresie od 25.02.2013 r. do 5.03.2013 r., które ukończył pozytywnie. W dniu 2.04.2013 r. (tj. w okresie 92 dni od zakończenia szkolenia) został wyrejestrowany, ze względu na podjęcie zatrudnienia na stanowisku kierowca-pracownik magazynu. Zatrudnienie miało – pośrednio - merytoryczny związek z ukończoną formą aktywizacji, ponieważ bezrobotny wykonywał również zadania operatora żurawia. Ponowna rejestracja miała miejsce 3.07.2013 r. w związku z upływem czasu, na który została zawarta umowa. Następnie podjął pracę z dniem 9.07.2013 r. na stanowisku kierowca samochodu ciężarowego pow. 3,5 t niezgodną z kierunkiem ukończonego szkolenia;

(dowód: akta kontroli str. 215-221)

Dyrektor PUP wyjaśnił, że: *Powiatowy Urząd Pracy w Nisku zgodnie z założeniami sprawozdawczości MPiPS uznaje, że osoba, która ukończyła szkolenie i podjęła zatrudnienie w okresie 92 dni od jego ukończenia została przez system wykazana*

*jako forma efektywna zatrudnieniowo w sprawozdaniu MPiPS-01 Aktywne programy rynku pracy na dany rok.*

(dowód: akta kontroli str. 257)

W latach: 2011 – 2013 – 4 osoby bezrobotne skorzystały ze staży 4 - krotnie u tego samego organizatora, 18 osób bezrobotnych skorzystało ze staży 3 - krotnie u tego samego organizatora i 139 bezrobotnych skorzystało ze staży 2 - krotnie u tego samego organizatora. Najdłuższe okresy staży u jednego organizatora wynosiły łącznie: 914 dni (4 staże), 909 dni (3 staże), 792 dni (3 staże), 722 dni (4 staże). Analiza dokumentacji 10 osób, które korzystały z co najmniej 3 staży u tego samego organizatora wykazała 1 przypadek powtórznego skierowania bezrobotnej M. C., w celu odbywania staży na tym samym stanowisko pracy, u tego samego organizatora, którym był PUP. Było to niedopuszczalne w myśl § 1 ust. 3 cyt. rozporządzenia *w sprawie odbywania staży*. W tym przypadku, osoba bezrobotna (która odbyła w PUP 3 staże, w tym 2 na tym samym stanowisku) była za każdym razem kierowana na staż po rozpatrzeniu pisemnych podań do dyrektora PUP, zawierających prośbę o przyjęcie na staż.

(dowód: akta kontroli str. 221-231)

Pan Piotr Rutyna Dyrektor PUP wyjaśnił, że: *trzykrotne odbycie staży w Powiatowym Urzędzie Pracy w Nisku w Dziale Organizacyjno-Administracyjnym pozwoliło Pani M. C. za każdym razem na zdobycie nowych praktycznych umiejętności i kwalifikacji. Mimo odbywania staży na takim samym stanowisku tj. pracownika administracyjno-biurowego, to jednak każdy staż opierał się na wykonywaniu odmiennych zadań i czynności zgodnie z opracowanym programem stażu. Aktywizacja zawodowa w ramach staży zwiększyła kompetencje zawodowe P. M. C., a tym samym szanse na odnalezienie się na trudnym rynku pracy.*

(dowód: akta kontroli str. 257-258)

M. C. wykreślona została z ewidencji bezrobotnych z powodu oświadczenia o podjęciu z dniem 25.11.2013 r. pracy za granicą. Przy ponownej rejestracji w dniu 12.06.2014 r. złożyła oświadczenie że pracy za granicą nie podjęła, a wyjazd miał charakter prywatny. W pozostałych 9 przypadkach powtórny staż u tego samego organizatora odbywał się na innym stanowisku pracy:

- T. R. (4 staże), J. P. (4 staże), A. D. (3 staże), A. F.-K. (3 staże) – organizatorem staży każdorazowo był PUP, zaś skierowane bezrobotnych na staż odbyło się po rozpatrzeniu pisemnych podań osób bezrobotnych do dyrektora PUP;

- J. J. – 4 staże w Prokuraturze Okręgowej w Tarnobrzegu, H. B. – 3 staże w Publicznej Szkole Podstawowej w Hucisku, S. M. – 4 staże w Specjalnym Ośrodku Szkolno-Wychowawczym w Rudniku, O. B. – 3 staże w Lokalnej Grupie Działania Stowarzyszenie „Partnerstwo dla Ziemi Niżańskiej” w Nisku, S. K. – 3 staże w Ośrodku Pomocy Społecznej w Nisku.

W ww. przypadkach, każdorazowo skierowanie do odbycia stażu poprzedzone zostało pisemnym wnioskiem organizatora, w którym imiennie wskazywano osoby bezrobotne.

(dowód: akta kontroli str. 221-231)

Wyjaśniając przyczyny wielokrotnego kierowania na staż do Urzędu, Dyrektor PUP stwierdził, m.in., że bezrobotni odbywali staż w PUP na innych stanowiskach, zaś obowiązujący ich zakres czynności – określony programem stażu – *był uzupełniany i wzbogacany o nowe kolejne zadania* – dzięki czemu osoby bezrobotne miały – *możliwość zdobycia nowych praktycznych umiejętności i kwalifikacji oraz poszerzyć już posiadaną wiedzę i kompetencje*. Aktywizacja zawodowa bezrobotnych, w ramach staży odbywanych w PUP pozwoliła na wykorzystanie w praktyce nabytych umiejętności. Np.: bezrobotna T. R. w grudniu 2013 r., zaś J. P. w październiku 2012 r. – były zatrudnione w PUP w ramach zastępstw. Bezrobotna A. D. od maja 2013 r. podjęła pracę w PUP. Ponadto, w ocenie dyrektora PUP,

staże zwiększają szanse na znalezienie zatrudnienia na rynku pracy, na którym posiadanie doświadczenia zawodowego jest cenioną i ważną cechą.

W podobny sposób Dyrektor PUP wyjaśnił przyczyny wielokrotnego kierowania na staż do innych organizatorów. Ponadto, podał 4 przykłady (spośród wyżej wymienionych), w których odbyty staż umożliwił podjęcie pracy przez bezrobotnych, tj.: J. J., który po 2 miesiącach od zakończenia stażu podjął pracę, H. B., która po zakończeniu stażu rozpoczęła prace interwencyjne, S. M., która po stażach podjęła prace interwencyjne, O. B., która po zakończonym stażu podjęła pracę.

(dowód: akta kontroli str.257-261)

Analiza danych obejmujących: pracodawców organizujących staże, liczbę osób objętych stażami oraz liczbę osób wyrejestrowanych w okresie do 92 dni po zakończeniu stażu u danego pracodawcy wykazała niską efektywność po zakończonym stażu, w relacji do liczby kierowanych przez PUP osób do jego odbycia. Wynosiła ona dla: Starostwa Powiatowego w Nisku – 6%, Urzędu Skarbowego w Nisku – 12%, Komendy Powiatowej Policji w Nisku – 13%, Samodzielnego Publicznego Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej w Nisku (SPZZOZ) – 15%, PUP – 23%.

W wyniku szczegółowej analizy 1 pracodawcy, tj. SPZZOZ, stwierdzono, iż z 26 osób, które w okresie objętym kontrolą zakończyły u niego staż - 11 osób zostało wykazanych jako efektywne po zakończonym stażu (42%), z tego:

- 6 osób - praca niesubsydiowana, w tym 1 osoba u organizatora stażu,
- 3 osoby – prace interwencyjne u organizatora stażu,
- 2 osoby - staż u tego samego organizatora ale na innym stanowisku pracy.

Analiza dokumentacji umów stażowych wykazała, że SPZZOZ w żadnym wniosku nie deklarował dalszego zatrudnienia stażysty, zawsze wskazując osobę, dla której organizowany był staż (z jednym wyjątkiem). PUP nie posiada udokumentowanych wyjaśnień dlaczego pracodawca nie zatrudniał stażystów po stażu (w umowach nie zawarto takiego zobowiązania).

(dowód: akta kontroli str. 231-235)

Jak stwierdził Pan Piotr Rutyna, Dyrektor PUP: *mimo braku deklaracji zatrudnienia PUP decydował się na organizowanie staży w SPZZOZ w Nisku głównie z powodu sytuacji na rynku pracy. Z 25 umów stażowych 15 umów dotyczyło stażu na stanowiskach specjalistycznych medycznych. Dla osób, które podejmowały staż na tych stanowiskach równie ważne co podjęcie pracy po stażu jest utrzymanie kontaktu z zawodem wyuczonym. Pozostałe stanowiska dotyczyły stanowisk pomocniczych biurowych (rejestratorki medyczne, sekretarki medyczne, pracownicy administracyjni), 1 osoba - sprzątaczką. Ze względu jednak na specyfikę pracy w służbie zdrowia osoby kierowane na te stanowiska mogły zdobyć nowe umiejętności i kwalifikacje, które dla nich stanowią potencjał do szukania pracy na otwartym rynku pracy (8 osób podejmowało zatrudnienie na otwartym rynku pracy, 5 nie powróciło już do rejestru bezrobotnych).*

(dowód: akta kontroli str. 261)

W kontroli ustalono, że rozbieżności pomiędzy liczbą staży i liczbą umów na staże były wynikiem ujmowania w liczbę umów - liczby wydanych skierowań na staż, które nie zawsze kończyły się zawarciem umowy. Ponadto, w przypadkach osób bezrobotnych, które w okresie objętym kontrolą zmieniły miejsce zamieszkania, a tym samym nastąpiło przerejestrowanie ich danych pomiędzy właściwymi powiatowymi urzędami pracy (3-krotnie Rzeszów, Stalowa Wola i Sosnowiec) a PUP, do ewidencji Urzędu włączono dane dotyczące okresów odbywania staży, a nie przekazano danych dotyczących zawartych umów.

(dowód: akta kontroli str. 235-239,265-268)

Analizą objęto dokumentację 10 osób, które po otrzymaniu dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej ponownie zarejestrowały się jako osoby bezrobotne w terminie do 1 roku i 3 miesięcy od daty rozpoczęcia tej formy. Stwierdzono, iż L.A. zarejestrowana w PUP, w okresie od 11.09.2013 r. do 31.12.2013 r., środki na podjęcie działalności gospodarczej otrzymała z PUP w Rzeszowie, w okresie poprzedzającym rejestrację w PUP. W dokumentacji brak jest informacji o przyczynach krótkiego okresu (54 dni) prowadzenia działalności. W pozostałych przypadkach wszyscy dotrzyмали warunku prowadzenia działalności gospodarczej przez minimum 365 dni, zaś przyczyny rezygnacji z niej nie są znane Urzędowi.

(dowód: akta kontroli str. 239-241)

Jak stwierdził Pan Piotr Rutyna, Dyrektor PUP: *zgodnie z założeniami sprawozdawczości MPiPS (objaśnienia do formularza MPiPS-01) osoba, która otrzymała dotację na rozpoczęcie działalności gospodarczej ze środków Funduszu Pracy zostaje wyłączona z ewidencji osób bezrobotnych w danym miesiącu sprawozdawczym – pozbawienie statusu bezrobotnego następuje od następnego dnia po dniu otrzymania środków na podjęcie działalności i wykazywana jest jako efektywna z chwilą wyłączenia z ewidencji.*

(dowód: akta kontroli str. 261)

Analizując dokumentację 4 osób bezrobotnych, w przypadku których wystąpiła ponowna rejestracja w terminie do 3 miesięcy od daty rozpoczęcia formy wyposażenie/doposażenie stanowiska pracy, ustalono, że:

- D. Z. – zatrudniony był w ramach umowy CAZ-PR.5541/21/MK/2012 z dnia 23.04.2012 r., na stanowisku barman, w okresie od 22.08.2012 r. do 4.09.2012 r. Stosunek pracy ustał w wyniku wygaśnięcia umowy zawartej na okres próbny. O tym fakcie pracodawca poinformował PUP pismem z dnia 6.09.2012 r. załączając świadectwo pracy. Na wolne stanowisko pracy PUP skierował K. H., zatrudnioną od 06.09.2012 r.;

- G. Z. – zatrudniony był w ramach umowy nr CAZ-PR.5541/MK/2012 z dnia 10.02.2012 r., na stanowisku kierowca, diagnosta, w okresie od 20.02.2012 r. do 25.03.2013 r. Stosunek pracy ustał z upływem określonego okresu trwania umowy. O tym fakcie pracodawca poinformował PUP w dniu 26.03.2012 r. dołączając kserokopię świadectwa pracy, jak również umowę o pracę zawartą z J. N., zatrudnionym w miejsce poprzedniego bezrobotnego;

- C. J. – zatrudniony był w ramach umowy nr CAZ-PR.5541/29/MK/2011 z dnia 15.11.2011 r., na stanowisku operator urządzeń stolarskich, w okresie od 8.12.2011 r. do 9.02.2012 r. Umowa wygasła z upływem czasu, na jaki była zawarta. Pismo informujące oraz świadectwo pracy dostarczono do PUP w dniu 7.03.2012 r. W miejsce zwolnionego od 8.03.2012 r. zatrudniono A. B.;

- M. E. – zatrudniona była w ramach umowy CAZ-PR.5541/57/MK/2012 z dnia 14.11.2012 r., na stanowisku masarz – wędliniarz, w okresie od 11.12.2012 r. do 28.02.2013 r. Pracodawca pismem z dnia 1.03.2013 r. poinformował, że z ww. osobą umowa została rozwiązana za porozumieniem stron, załączając świadectwo pracy. W jej miejsce od dnia 5.03.2013 r. zatrudniono Z. B.

(dowód: akta kontroli str. 241-241)

Według wyjaśnień Pana Piotra Rutyny, Dyrektora PUP: *zgodnie z zasadami sprawozdawczości MPiPS (Objaśnienia do formularza MPiPS-01) osoba, która podejmuje zatrudnienie w ramach refundacji ze środków Funduszu Pracy, zostaje wyłączona z ewidencji osób bezrobotnych w dniu podjęcia tego zatrudnienia. Uczestnictwo wszystkich powyższych osób skierowanych w ramach refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy zostało wykazane jako efektywne zatrudnieniowo. Zgodnie z zawartymi umowami o refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, pracodawca w miejsce zwolnionych osób zobowiązany jest zatrudnić na refundowanych stanowiskach innych skierowanych*

*przez Powiatowy Urząd Pracy bezrobotnych, przy czym okres zatrudnienia wszystkich skierowanych bezrobotnych nie może być krótszy niż 24 miesiące. Osoby kierowane w miejsce osób zwolnionych nie są wykazywane jako uczestniczące w ramach kosztów wyposażenia stanowisk pracy, a więc nie są wykazywane jako kierowane na daną formę ani jako efektywne (oferta składana przez pracodawcę w miejsce zwolnionej osoby realizowana jest już jako oferta niesubsydiowana).*

(dowód: akta kontroli str. 261-263)

Analizą objęto dokumentację obejmującą 10 przypadków ponownej rejestracji w terminie do 3 miesięcy od daty rozpoczęcia robót publicznych oraz prac interwencyjnych (po 5 dla prac interwencyjnych i robót publicznych). Efekty tej analizy były następujące:

#### Prace interwencyjne

- D. A. - okres zatrudnienia od 2.11.2013 r. do 7.11.2013 r., na podstawie umowy UMPI/13/0194, zawartej na okres od 2.11.2013 r. do 30.04.2014 r.;

- W. J. - okres zatrudnienia od 11.04.2011 r. do 15.04.2011 r., na podstawie umowy UMPI/11/0016, zawartej na okres od 11.04.2011 r. do 10.10.2011 r.

Ze świadectw pracy wynika, że umowę o pracę – w obu ww. przypadkach – rozwiązano na mocy porozumienia stron.

- S. M. - okres zatrudnienia od 1.08.2011 r. do 31.08.2011 r., był zgodny z umową UMPI/11/0077.

(dowód: akta kontroli str. 243-250)

Z wyjaśnień Dyrektora PUP wynika, że ww. osoby bezrobotne podjęły zatrudnienie w okresie trzech miesięcy od dnia zakończenia ww. formy, zatem zgodnie z założeniami sprawozdawczości MPiPS, te formy aktywizacji zostały wykazane przez system jako formy efektywne zatrudnieniowo.

(dowód: akta kontroli str. 263-265)

- W. E. - osoba została skierowana na prace interwencyjne w dniu 12.10.2012 r. Pracodawca potwierdził zatrudnienie, lecz w dniu 24.10.2012 r., złożył pismo o rozwiązanie umowy nr UMPI/12/0146, zawartej na okres od 15.10.2012 r. do 31.01.2013 r. Umowę tą rozwiązano z dniem 26.10.2012 r. Zatrudnienie W. E. nie było refundowane przez PUP, zaś forma nie została wykazana jako efektywna;

- G. M. - osoba została skierowana na prace interwencyjne w dniu 1.08.2013 r. Pracodawca potwierdził zatrudnienie, lecz w dniu 25.09.2013 r., złożył pismo o rozwiązanie umowy nr UMPI/13/0162, zawartej na okres od 2.08.2013 r. do 31.01.2014 r. Umowę tą rozwiązano z dniem 26.09.2013 r., na wniosek bezrobotnej z dnia 24.09.2013 r. Forma ta nie została wykazana jako efektywna.

(dowód: akta kontroli str. 243-250)

#### Roboty publiczne

- D. K. – zatrudnienie trwało od 15.11.2010 r. do 31.12.2010 r., tj. zgodnie z zawartą umową nr UMRP/10/0084. Bezrobotny był zatrudniony od dnia 20.01.2011 r. do dnia 31.01.2011 r. na podstawie umowy zlecenia;

- T. J. – zatrudnienie trwało od 15.11.2010 r. do 31.12.2010 r., tj. zgodnie z zawartą umową nr UMRP/10/0084. Bezrobotny od dnia 21.01.2011 r. został zatrudniony na umowę zlecenie;

- K. R. – zatrudnienie trwało od 15.11.2010 r. do 31.12.2010 r., tj. zgodnie z zawartą umową nr UMRP/10/0084. Bezrobotna od dnia 4.01.2011 r. została zatrudniona na umowę zlecenie;

- R. R. – zatrudnienie trwało od 20.04.2011 r. do 15.05.2011 r., przy czym umowa nr UMRP/11/0012, na podstawie której zorganizowano roboty publiczne, była zawarta na okres od 20.04.2011 r. do 19.08.2011 r. Czas zatrudnienia bezrobotnego wynikał z okresu, na jaki została zawarta z nim umowa o pracę (od 20.04.2011 r. do

15.05.2011 r. Od dnia 17.05.2011 r. R. R. został zatrudniony w ramach robót publicznych;

- C. Z. – zatrudnienie trwało od 1.08.2013 r. do 15.09.2013 r., na podstawie umowy nr UMRP/13/0002. Czas uczestnictwa C. Z. w robotach publicznych wynikał z faktu iż, został on skierowany w miejsce bezrobotnego O. G., zwolnionego z dniem 30.06.2013 r. z powodu nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy.

(dowód: akta kontroli str. 243-250)

Dyrektor PUP stwierdził, że bezrobotni: D. K., T. J., K. R., R. R. *podjęli zatrudnienie w okresie trzech miesięcy od dnia zakończenia ww. formy, stąd – przyjmując założenia sprawozdawczości MPiPS – wnioskuje się, że forma aktywizacji została przez system wykazana jako forma efektywna zatrudnieniowo. W przypadku bezrobotnego C. Z., który nie podjął zatrudnienia w okresie trzech miesięcy od dnia zakończenia ww. formy, nie została ona wykazana przez system jako efektywna zatrudnieniowo.*

(dowód: akta kontroli str. 263-265)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

W jednym przypadku PUP wyraził zgodę na odbywanie stażu na tym samym stanowisku kolejny raz, u tego samego pracodawcy, pomimo że § 1 ust. 3 rozporządzenia w sprawie odbywania stażu zabraniał powtórzonego odbywania stażu na tym samym stanowisku, przez tę samą osobę i u tego samego organizatora.

### **3.3. Metody monitorowania efektywności zatrudnieniowej wybranych form aktywizacji**

Monitorowanie efektywności zatrudnieniowej w Urzędzie prowadzone było wyłącznie w oparciu o informacje zgromadzone w systemie Syriusz. W przypadku staży, prac interwencyjnych, robót publicznych i szkoleń, efektywność zatrudnieniowa była badana i monitorowana w okresie do 3 miesięcy po ich zakończeniu. Po tym okresie nie była monitorowana.

PUP nie był objęty kontrolami NIK:

- P/07/102 „Wykorzystanie środków publicznych na zadania w zakresie promocji zatrudnienia aktywizacji zawodowej w latach 2005-2007 (I półrocze)”,

- P/13/111 „Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób powyżej 50 roku życia”.

(dowód: akta kontroli str. 269-272)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

## IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na potrzebę kierowania się – przy wybieraniu pracodawców/organizatorów aktywnych form, takich jak: staże, roboty publiczne i prace interwencyjne – możliwością długotrwałego zatrudnienia osób bezrobotnych przez tych pracodawców, co w bezpośredni sposób przełoży się na poprawę efektywności zatrudnieniowej.

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>8</sup>, wnosi o podjęcie działań mających na celu niedopuszczenie do powtórzenia odbywania stażu na tym samym stanowisku, przez tę samą osobę i u tego samego organizatora, stosownie do wymogów, zawartych w § 1 ust. 3 cyt. rozporządzenia w sprawie odbywania stażu.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

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

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

Rzeszów, dnia lipca 2014 r.

Kontroler  
Mariusz Twardowski  
główny specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Rzeszowie  
Dyrektor  
Wiesław Motyka

.....  
podpis

.....  
podpis

<sup>8</sup> Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.