



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR-4101-07-02/2013

P/13/111

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu
ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław
T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50
lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/111 – Aktywizacja zawodowa i łagodzenie skutków bezrobocia osób powyżej 50. roku życia.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontroler	Marian Karbarz – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84989 z dnia 14 kwietnia 2013 r. <i>(dowód: akta kontroli str. 1-2)</i>
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Jeleniej Górze, ul. Podchorążych nr 15; 58-508 Jelenia Góra (dalej „PUP” lub „Urząd”). <i>(dowód: akta kontroli str. 3)</i>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Urszula Filipczuk – Dyrektor PUP od 1 czerwca 2004 r. <i>(dowód: akta kontroli str. 4-5)</i>

Ocena ogólna opisowa

II. Ocena kontrolowanej działalności

W latach 2010-2012 Urząd prawidłowo realizował obowiązki w zakresie analizy lokalnego rynku pracy, rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy, a także zadań związanych z organizacją staży, szkoleń, prac interwencyjnych i robót publicznych, jak i przyznawaniem środków na podjęcie działalności gospodarczej. Dostosowano także do obowiązujących wymogów poziom zatrudnienia osób zajmujących się w PUP aktywizacją zawodową bezrobotnych. Urząd wywiązywał się z ustawowego obowiązku przedstawiania osobom bezrobotnym powyżej 50. roku życia propozycji zatrudnienia, stażu, szkolenia, prac interwencyjnych lub robót publicznych w okresie do 6 miesięcy od dnia rejestracji.

Niemniej zastosowane usługi i środki rynku pracy nie zapewniały trwałego wyjścia tych osób z bezrobocia. Nie udało się im zapewnić zatrudnienia do czasu osiągnięcia wieku emerytalnego, a najczęstszym efektem zastosowanych działań było ich zatrudnienie na okres do 6 miesięcy i to pomimo osiągania wysokich poziomów wskaźników efektywności, odnoszących się do zastosowanych instrumentów rynku pracy. Ponadto na aktywizację osób powyżej 50. roku życia przeznaczano w latach 2010-2012 środki finansowe, których udział w całości wydatków na realizację aktywnych programów przeciwdziałania bezrobociu był niższy od udziału takich osób w łącznej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Realizacja zadań w zakresie aktywizacji zawodowej i łagodzenia skutków bezrobocia osób w wieku 50+

1.1. Ogólne informacje o bezrobociu

W latach 2010-2012 PUP, jako samodzielna powiatowa jednostka organizacyjna,

Opis stanu faktycznego

realizował zadania w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych i poszukujących pracy na terenie gmin wchodzących w skład powiatu jeleniogórskiego i miasta Jelenia Góra.

(dowód: akta kontroli str. 6-33)

Według stanu na 31 grudnia lat 2010, 2011 i 2012 liczba zarejestrowanych w Urzędzie bezrobotnych wynosiła odpowiednio 8.459, 7.679 i 7.799, w tym długotrwale bezrobotnych było odpowiednio 3.647 (43,1% zarejestrowanych bezrobotnych), 3.893 (50,7%) i 3.991 (51,2%), a osób powyżej 50. roku życia odpowiednio 2.800 (33,1% zarejestrowanych bezrobotnych), 2.699 (35,1%) i 2.763 (35,4%). Z danych tych wynika m.in., że w badanych latach liczba bezrobotnych wahała się, gdyż na koniec 2011 r. spadła o 9,2%, tj. o 780 osób, a na koniec 2012 r. wzrosła o 1,6%, tj. o 120 osób. Dotyczyło to także osób bezrobotnych powyżej 50. roku życia, których na koniec 2011 r. było mniej o 3,6% (o 101 osób), natomiast na koniec 2012 r. ich liczba wzrosła o 2,4% (o 64 osoby).

Liczba bezrobotnych znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, tzn. zaliczanych do wymienionych w art. 49 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹ (dalej: „ustawa o promocji zatrudnienia”) siedmiu kategorii bezrobotnych, w tym do kategorii bezrobotnych powyżej 50. roku życia, wynosiła na koniec 2010 r. 7.774 osoby (91,9% ogółu zarejestrowanych bezrobotnych), a na koniec lat 2011 i 2012 odpowiednio 7.021 osób (91,4%) i 7.095 osób (91,0%). W kwestii wysokiego odsetka bezrobotnych znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy Urszula Filipczuk – Dyrektor PUP stwierdziła, że wynikający z art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia katalog tych osób jest zbyt szeroki. Według wyjaśniającej „(...) w katalogu tym, obok weryfikowalnych, umieszczone są kategorie bezrobotnych trudne do zweryfikowania pod kątem prawdziwej przynależności. Dla przykładu: osoby bezrobotne samotnie wychowujące dzieci, bardzo często nie prowadzą samotnie gospodarstw domowych, prowadzą będąc w związkach partnerskich, nie legalizując tych związków ze względu na ułatwienie dostępu do instytucjonalnej pomocy finansowej. Brak legalizacji związku otwiera drogę do korzystania z pomocy wielu instytucji. Z rozmów przeprowadzonych z wieloma osobami zarejestrowanymi z tej kategorii wynika, iż nie poszukują one zatrudnienia – głównym powodem rejestracji w Urzędzie Pracy jest uzyskanie dostępu do bezpłatnej opieki medycznej i pomocy z innych instytucji (...), niektóre z wyszczególnionych w nim kategorii, zgodnie z art. 34 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, muszą być obligatoryjnie objęte pomocą PUP w konstrukcji indywidualnych planów działania zmierzających do pozyskania zatrudnienia – o ile osoby z tych kategorii pozostają nieprzerwanie w rejestrze Urzędu przez okres co najmniej 180 dni od dnia rejestracji. Wszystkie działania aktywizacyjne Urzędu wobec osób zarejestrowanych, w tym pozostających w szczególnej sytuacji na rynku wykonywane są przez kluczowych pracowników Urzędu, tj. pośredników pracy, doradców zawodowych, liderów klubu pracy, specjalistów ds. rozwoju zawodowego. Tak duża liczba osób zarejestrowanych spełniających kryteria przynależności do art. 49 w/w ustawy powoduje, że liczba bezrobotnych przypadająca na jednego kluczowego pracownika jest tak duża, że często niemożliwe jest efektywne przeprowadzenie procesu aktywizacji. Trudna sytuacja na lokalnym rynku pracy – mała liczba ofert pracy i miejsc aktywizacji zawodowej, niechęć pracodawców do zatrudniania – zwłaszcza osób powyżej 50 roku życia powoduje, że z roku na rok zwiększa się udział % osób powyżej 50 roku życia w ogólnej liczbie bezrobotnych. (...) Realizację szerokiego zakresu obowiązków PUP wobec osób bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy wynikających z ustawy i innych aktów prawnych, utrudnia

¹Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz.415 ze zm.)

zbyt mała liczba zatrudnionych pracowników kluczowych, a zatrudnienie większej liczby specjalistów niemożliwe jest ze względów finansowych”.

(dowód: akta kontroli str. 34-48; 58-61)

1.2. Źródła finansowania przez PUP aktywnych programów i form przeciwdziałania bezrobociu

Na realizację aktywnych programów przeciwdziałania bezrobociu Urząd wydatkował 21.784 tys. zł w 2010 r., 10.980 tys. zł w 2011 r. i 13.066 tys. zł w 2012 r., w tym na aktywizację osób powyżej 50. roku życia odpowiednio 4.407 tys. zł (20,2%), 2.351 tys. zł (21,4%) i 3.193 tys. zł (24,4%).

Z kwot jak wyżej środkami z Funduszu Pracy sfinansowano 15.977 tys. zł (73,3% wydatków ogółem w 2010 r.), 7.870 tys. zł (71,7%) w 2011 r. i 9.957 tys. zł (76,2%) w 2012 r., w tym na aktywizację osób powyżej 50. roku życia przeznaczono odpowiednio 3.768 tys. zł (23,6% wydatków z Funduszu Pracy), 1.623 tys. zł (20,6%) i 2.391 tys. zł (24,0%). Z Europejskiego Funduszu Społecznego (dalej „EFS”) pokryto wydatki w kwotach 5.481 tys. zł (25,2% wydatków ogółem) w 2010 r., 2.798 tys. zł (25,5%) w 2011 r. i 2.671 tys. zł (20,4%) w 2012 r., w tym na aktywizację osób powyżej 50. roku życia przeznaczono odpowiednio 564 tys. zł (tj. 10,3% wydatków z EFS), 608 tys. zł (21,7%) i 722 tys. zł (27,0%). Pozostałe wydatki w zakresie aktywnych programów przeciwdziałania bezrobociu PUP finansował ze środków Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej „PFRON”) w wysokości odpowiednio 326 tys. zł (1,5% wydatków ogółem), 312 tys. zł (2,8%) i 438 tys. zł (3,4%), w tym na aktywizację osób powyżej 50. roku życia odpowiednio 75 tys. zł (24,0%), 120 tys. zł (38,5%) i 80 tys. zł (18,3%).

(dowód: akta kontroli str. 49-57; 69-70)

Zgodnie z wyjaśnieniami Doroty Rauch - Głównej Księgowej PUP „w latach 2011-2012 nastąpiło znaczne zmniejszenie kwot z Funduszu Pracy dla PUP w ramach algorytmu, przeznaczanych na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. Kwoty otrzymywane w/w latach ze środków Funduszu Pracy zostały zmniejszone o około 50% w porównaniu do 2010 r. Środki z EFS pozyskiwane na aktywizację osób bezrobotnych przez PUP w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki również zostały znacznie zmniejszone. PUP planując rozdysponowanie środków i reagując na zgłaszane zapotrzebowania zmuszony jest do ograniczania ilościowego i kwotowego świadczeń takich jak: refundacja kosztów dojazdu na staże, szkolenia, do pracy; opieka nad dzieckiem i osobą zależną, co skutkuje ograniczeniem mobilności i dyspozycyjności osób bezrobotnych; stypendia na kontynuację nauki, studia podyplomowe, dofinansowanie składek ZUS dla pracodawców zatrudniających osoby bezrobotne są ograniczane lub eliminowane z planu wydatków. Ponadto, mając na uwadze wymóg osiągnięcia efektywności zatrudnieniowej zrezygnowano z finansowania szkoleń grupowych, finansowane są jedynie szkolenia zawodowe w odpowiedzi na indywidualne wnioski poparte gwarancją zatrudnienia przez pracodawcę. Osoby bezrobotne przejawiają duże zainteresowanie możliwością pozyskania jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej. Mikro przedsiębiorstwa, szczególnie firmy jednoosobowe z kolei zgłaszają duże zapotrzebowanie na środki przeznaczone na finansowanie i dofinansowanie nowo tworzonych stanowisk pracy dla osób bezrobotnych. Od stycznia do maja 2013 r. w celu określenia oczekiwań, PUP przyjął pisemne deklaracje pracodawców i osób bezrobotnych, w których wskazywano formę aktywizacji zawodowej, z której chcieliby skorzystać. Planując zaspokojenie zgłoszonych już potrzeb PUP powinien dysponować dodatkowo kwotą około 6 mln zł. Wychodząc naprzeciw zgłaszanym oczekiwaniom PUP aplikuje na wszystkie ogłaszane przez Ministerstwo dodatkowe transze środków z Funduszu Pracy po wcześniejszym rozpoznaniu potrzeb osób bezrobotnych i współpracujących pracodawców. W 2013 r. PUP wystąpił dodatkowo o środki w kwocie

2.697 tys. zł, zaś otrzymał 1.164 tys. zł w ramach realizowanych programów specjalnych.”

(dowód: akta kontroli str. 71-73)

Urszula Filipczuk – Dyrektor Urzędu stwierdziła natomiast, że „środki finansowe na aktywizację lokalnego rynku pracy pozostające w dyspozycji PUP w 2013 r. są niewystarczające. PUP w roku bieżącym aplikował o środki z rezerwy MPiPS – w wysokości 1.143 tys. zł na aktywizację osób bezrobotnych z grup ryzyka (bezrobotnych do 30 roku życia, bezrobotnych powyżej 50 roku życia), jednak ze względu na niespełnienie warunku, tj. braku wzrostu bezrobocia o 2%, środków tych nie otrzymał. W ogłoszeniu naboru wniosków z rezerwy MPiPS w określonej puli środków, województwo dolnośląskie otrzymało do podziału na 26 powiatowych urzędów pracy kwotę 5.115 tys. zł. Dla samorządów powiatu przypada średnio 196 tys. zł. Kwota ta jest niewspółmierna do skali potrzeb powiatów jeleniogórskich (miasto Jelenia Góra, powiat), gdyż planując działania aktywizujące w 2013 r. PUP powinien dysponować dodatkowo kwotą ok. 6 mln zł”.

(dowód: akta kontroli str. 74)

Opis stanu
faktycznego

1.3. Czynniki wyboru form aktywizacji zawodowej bezrobotnych

Przygotowując plany form aktywizacji zawodowej bezrobotnych na dany rok, PUP każdorazowo zasięgał opinii Powiatowej Rady Zatrudnienia (dalej „PRZ”). Opinia ta, w formie uchwały PRZ, dotyczyła alokacji środków finansowych pozostających w dyspozycji PUP na dany rok na poszczególne formy aktywizacji. Przy wyborze form Urząd brał pod uwagę takie czynniki jak: uwarunkowania lokalnego rynku pracy, zapotrzebowanie ze strony pracodawców i potrzeby osób bezrobotnych oraz skalę środków pozostających w dyspozycji PUP na dany rok.

W latach 2010-2012 Urząd posiadał rozeznanie o rynku pracy oraz dysponował i wykorzystywał dane dotyczące liczby osób aktywnych/biernych zawodowo na terenie miasta Jeleniej Góry i powiatu jeleniogórskiego, a także potrafił wskazać w jakich zawodach i specjalnościach zatrudnionych jest najwięcej osób. W badanych latach PUP gromadził dane o lokalnym rynku pracy, w tym również dane dotyczące liczby osób zamieszkujących na terenie działania Urzędu oraz liczby osób aktywnych/biernych zawodowo, korzystając z: (1) analiz lokalnego rynku pracy, zleconych do przygotowania przez specjalistyczne firmy oraz opracowań własnych opartych na statystykach rynku pracy, (2) zgłaszanych potrzeb pracodawców i osób bezrobotnych oraz uwag i sugestii pracowników bezpośrednio zaangażowanych w proces aktywizacji bezrobotnych, (3) informacji pozyskanych z urzędów miast i gmin powiatu jeleniogórskiego o planowanych inwestycjach tworzących nowe miejsca pracy. Dane te były upubliczniane w okresowych sprawozdaniach z działalności Urzędu, sporządzanych dla potrzeb upowszechniania informacji o działaniach PUP. Sprawozdania te, obejmujące rok kalendarzowy, sporządzano z przeznaczeniem dla: Starosty Powiatu Jeleniogórskiego i Prezydenta Miasta Jeleniej Góry.

W III kwartale 2011 r. PUP zlecił firmie badawczej „Biostat” przeprowadzenie wśród 300 dobranych losowo bezrobotnych rozpoznania w formie wywiadu bezpośredniego potrzeb w zakresie pożądaných usług lub instrumentów rynku pracy na terenie Jeleniej Góry i powiatu jeleniogórskiego. Ankietowani bezrobotni wskazali między innymi, że głównymi przyczynami bezrobocia oraz barierami utrudniającymi podjęcie pracy był brak ofert pracy na rynku pracy, wiek - zwłaszcza powyżej 50 lat i niskie lub nieodpowiednie kwalifikacje osób rejestrujących się w Urzędzie. Ankietowane osoby wskazując na brak zainteresowania podjęciem zatrudnienia podawały, że powodem tego były: kłopoty rodzinne, choroby, opieka nad dzieckiem, zamiar wyjazdu za granicę, brak wiedzy jak szukać pracy.

W IV kwartale 2011 r. Urząd przeprowadził własne badania ankietowe wśród bezrobotnych, obejmując nimi 1.614 osób, w tym: 529 (32,78% ankietowanych) w wieku 41-55 lat i 205 (12,7%) w wieku 56-65 lat, co w sumie stanowiło 9,56% ogółu bezrobotnych zarejestrowanych na koniec 2011 r. Z kolei w listopadzie i grudniu 2012 r. badaniami ankietowymi objęto 1.782 bezrobotnych powyżej 50. roku życia (64,4% bezrobotnych tej kategorii zarejestrowanych w PUP na koniec 2012 r.), mające na celu określenie, jakimi usługami rynku pracy są oni zainteresowani oraz w celu określenie barier w podjęciu zatrudnienia. Zgodnie z raportem sporządzonym łącznie dla powyższych badań: ponad 72% badanych za główny powód pozostawania bez pracy uznawało brak ofert pracy, 32% ankietowanych wyraziła chęć podjęcia szkolenia w najbliższych 12-tu miesiącach, 55% zadeklarowała, że szuka pracy, ponad 10% ankietowanych nie szukało pracy (rejestrowali się oni w celu uzyskania ubezpieczenia zdrowotnego). Badania te były podstawą do sporządzenia w PUP analiz rynku i potrzeb osób zarejestrowanych.

W latach 2010-2012 Urząd diagnozował zapotrzebowanie na zawody, specjalności i kwalifikacje na rynku pracy, oraz rozpoznawał zapotrzebowanie na dane rodzaje szkoleń, głównie poprzez badania rynku pracy oraz przeprowadzane cyklicznie (2 razy w roku) analizy zawodów deficytowych i nadwyżkowych, sporządzane w oparciu o tablice statystyczne wygenerowane w ramach systemu informatycznego „Syriusz - Monitoring Zawodów”. W tym celu wykorzystano także wyniki badań przeprowadzonych w III kwartale 2011 r. na zlecenie PUP przez firmę „Biostat” wśród 250 pracodawców z terenu Jeleniej Góry i powiatu jeleniogórskiego oraz informacje z urzędów miast i gmin z terenu działania PUP o planowanych inwestycjach tworzących nowe miejsca pracy w zakresie ich planów inwestycyjnych i ewentualnego zapotrzebowania na kwalifikacje pracowników.

Potrzeby szkoleniowe osób bezrobotnych analizowane były głównie na podstawie kart kandydata na szkolenie (w 2010 r.) i wyników badań ankietowych przeprowadzanych wśród osób bezrobotnych (w latach 2011-2012).

Trwałość efektów aktywizacji zawodowej badana była poprzez analizy statystyczne napływu bezrobotnych, szczególnie bezrobotnych rejestrujących się ponownie po skorzystaniu z instrumentów rynku pracy. Dane o trwałości efektów aktywizacji zawodowej bezrobotnych w latach 2010-2012, PUP ujmował w sprawozdaniach z efektywności usług i instrumentów rynku pracy. Efekty te przedstawiano między innymi jako liczbę osób: **(1)** rozpoczynających w danym okresie sprawozdawczym aktywne formy programu, **(2)** kończących w okresie sprawozdawczym udział w określonej formie aktywizacji i uczestniczących we wszystkich przewidzianych programem zajęciach, **(3)** podejmujących zatrudnienie w trakcie lub okresie do 3 miesięcy po zakończeniu udziału w programie.

W latach 2010-2012 Urzędowi nie przydzielono zadań w ramach przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 17 października 2008 r. programu „Solidarność Pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+”.

(dowód: akta kontroli str. 75-180, 212-213)

Opis stanu
faktycznego

1.4. Działania urzędu wobec bezrobotnych powyżej 50. roku życia

W latach 2010-2012 działaniami wymienionymi w art. 50-61a ustawy o promocji zatrudnienia Urząd obejmował wszystkich rejestrowanych bezrobotnych powyżej 50. roku życia. W poszczególnych latach okresu jak wyżej skutkowało to zaktywizowaniem bezrobotnych powyżej 50. roku życia w liczbie odpowiednio 863 (z łącznie 3.539 zaktywizowanych bezrobotnych), 540 (z 2.110) i 624 (z 1.955), z tego w związku z: pracami interwencyjnymi kolejno 7, 7 i 0 osób, pracami społecznie użytecznymi odpowiednio 148, 163 i 166 osób, robotami publicznymi odpowiednio

264, 139 i 112 osób, stażami zawodowymi odpowiednio 157, 72 i 138 osób, szkoleniami odpowiednio 129, 25 i 47 osób. Ponadto odpowiednio 49, 45 i 49 bezrobotnym przyznano jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej, a w przypadku zatrudnienia odpowiednio: 53, 29 i 59 bezrobotnych zrefundowano ich pracodawcom koszty wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy. Pozostałymi formami wsparcia, tj. szkoleniem w Klubie Pracy, refundacją kosztów dojazdów do miejsca odbywania danej formy aktywizacji, refundacją kosztów badań lekarskich, refundacją studiów podyplomowych i refundacją składek ZUS objęto odpowiednio 56, 60 i 53 osoby.

Elżbieta Lemańska - kierownik Centrum Aktywizacji Zawodowej w PUP stwierdziła, że „osoby bezrobotne w wieku powyżej 50 lat były objęte różnymi formami aktywizacji zawodowej, tj. działaniami wymienionymi w art. 50 – 61a ustawy lub innymi formami wsparcia takimi jak: udział w zajęciach Klubu Pracy oraz pomoc doradców zawodowych – udział w różnorodnych formach poradnictwa i informacji zawodowej. Wszystkie osoby zarejestrowane miały możliwość korzystania z usług i wspierających je instrumentów rynku pracy. Każda osoba zarejestrowana miała kontakt z pośrednikiem pracy, gdyż poza rejestracją, każda wizyta bezrobotnego w Urzędzie jest spotkaniem z pośrednikiem pracy w trakcie, którego omawiane są indywidualne możliwości aktywizacji”. Ponadto wskazała, że ograniczona skuteczność stosowanych w PUP działań spowodowana była między innymi: **(1)** wysoką liczbą osób bezrobotnych rejestrujących się w Urzędzie, **(2)** mniejszymi środkami Funduszu Pracy pozostającymi w dyspozycji PUP na rzecz programów promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji, **(3)** zbyt małą liczbą ofert pracy i miejsc aktywizacji zawodowej, **(4)** wysokim wskaźnikiem napływu bezrobotnych na jedno zgłoszone miejsce pracy i aktywizacji zawodowej (od dwóch lat wskaźnik ten osiąga poziom 5 bezrobotnych nowo zarejestrowanych na 1 zgłoszone miejsce pracy i aktywizacji zawodowej), **(5)** narastającą liczbą osób powyżej 50. roku życia, która zostaje wykreślona z ewidencji PUP w wyniku niepotwierdzenia gotowości do zatrudnienia, **(6)** zmniejszającą się liczbą osób w wieku 50+ podejmujących zatrudnienie, świadcząca o trudnej sytuacji na lokalnym rynku pracy i niechęcią pracodawców do zatrudnienia osób bezrobotnych z tej grupy. Powodowało to, iż wiele z zastosowanych przez PUP form aktywizacji nie przekładało się na trwały efekt wyjścia ze struktur bezrobocia. Zdaniem wyjaśniającej wszystkie podane powyżej czynniki powodują również, że bezrobotni powyżej 50. roku życia coraz dłużej oczekują na pracę i skuteczną aktywizację zawodową, pomimo podejmowanych przez PUP działań aktywizacyjnych głównie w oparciu o usługi rynku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 181-183, 189-190)

W trzynastu projektach i programach z preferencjami dotyczącymi bezrobotnych powyżej 50. roku życia, w tym dwóch skierowanych wyłącznie dla tej grupy bezrobotnych 621 uczestników to osoby bezrobotne w wieku powyżej 50. roku życia, z czego 132 uczestnicy projektów skierowanych tylko dla osób powyżej 50. roku życia.

(dowód: akta kontroli str. 184)

Analiza 60 losowo wybranych akt osób długotrwale bezrobotnych powyżej 50. roku życia (po 20 akt z lat 2010-2012) wykazała, że wszystkim tym osobom zaproponowano przynajmniej jedną z form aktywizacji zawodowej, tj. dla: 24 – ofertę pracy, 21 – ofertę stażu, 6 – ofertę prac społecznie użytecznych, 5 – ofertę szkoleń (w tym dla 2 w Klubie Pracy), 4 – ofertę prac publicznych. Skutkiem tych działań było zatrudnienie 3 bezrobotnych, podjęcie szkoleń przez 5 bezrobotnych, wykonywanie prac społecznie użytecznych przez 4 bezrobotnych, udział w stażu przez 4 bezrobotnych, przy czym dla 2 z nich zakończyło się to podjęciem pracy.

(dowód: akta kontroli str. 185-188)

1.5. Realizacja przez PUP zadań w zakresie pośrednictwa pracy

W badanym okresie Urząd przyjął do realizacji oferty pracy w ilości: 2.646 w 2010 r., 2.106 w 2011 r. i 2.263 w 2012 r.², z których zrealizowano (w związku z wydaniem skierowań) odpowiednio: 1.969 (74,4%), 1.913 (90,8%) i 1.578 (69,7%). Z przyjętych przez Urząd do realizacji ofert pracy dla osób w wieku powyżej 50. roku życia dostępnych było odpowiednio: 2.639 (99,7%), 2.100 (99,7%) i 2.088 (92,3%).

(dowód: akta kontroli str. 191)

W wyniku analizy próby 15 niezrealizowanych ofert pracy, będących w dyspozycji Urzędu na dzień 30 czerwca lat 2010-2012 stwierdzono, że wszystkie były przedmiotem działań podejmowanych przez zatrudnionych w PUP pośredników pracy, mających na celu zrealizowanie tych ofert (skierowania do pracy, upowszechnianie ofert, giełdy pracy), a realizacja ta była elementem oceny pracowników zajmujących się pośrednictwem pracy. Na przewidzianych w tych ofertach 66 miejsc pracy skierowano 368 bezrobotnych, z których zatrudniono: 16 skierowanych bezpośrednio przez PUP, 11 poprzez giełdy pracy w tzw. pośrednictwie otwartym, 29 przez przedsiębiorców we własnym zakresie. Natomiast pozostałe 10 z 60 miejsc pracy nie zostało obsadzonych.

(dowód: akta kontroli str. 192-196)

W sprawie realizacji zadań w zakresie pośrednictwa pracy Elżbieta Lemańska - kierownik Centrum Aktywizacji Zawodowej podała, że ważnym elementem usługi pośrednictwa pracy było nawiązywanie i podtrzymywanie kontaktów z pracodawcami, między innymi poprzez kontakty bezpośrednie w postaci wizyt w przedsiębiorstwach i telefonicznych rozmów. Podczas tych kontaktów informowano pracodawców o możliwości skorzystania z usług rynku pracy oraz o bieżących programach aktywizacji bezrobotnych realizowanych przez PUP. W przypadku zainteresowania pracodawców określonymi formami wsparcia, organizowano bezpośrednie spotkania z pośrednikami w siedzibach firm lub na terenie Urzędu w celu przedstawienia pełnej informacji dotyczącej usług rynku pracy lub konkretnych programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej. Według tych wyjaśnień w 2010 r. zwizytowano 452 pracodawców, w tym 202 nowych, pozyskując 127 ofert pracy i stażu. Zorganizowano także 45 giełd pracy, w których uczestniczyło 1.290 bezrobotnych. W 2011 r. zwizytowano 325 pracodawców, pozyskując 44 oferty pracy oraz zorganizowano 66 giełd pracy, w których uczestniczyło 1.876 bezrobotnych, a w 2012 r. odwiedziono 207 pracodawców, w tym 175 nowych, zorganizowano 115 giełd pracy, w których uczestniczyło 2.500 osób. Poprzez giełdy pracy obsadzono subsydiowane miejsca pracy (wolne miejsca stażu, oferty w ramach robót publicznych). Zdaniem kierownika Centrum Aktywizacji Zawodowej głównymi przyczynami nierealizowania wszystkich posiadanych przez PUP wolnych miejsc pracy i aktywizacji zawodowej były: **(1)** brak wśród zarejestrowanych bezrobotnych kandydatów spełniających wymagania pracodawcy w zgłoszonej ofercie pracy (określony zawód, wykształcenie, umiejętności, uprawnienia itd.); **(2)** niespełnianie przez niektóre ze zgłoszonych ofert pracy wynikających z przepisów wymogów tzw. propozycji „odpowiedniej pracy”, np. ze względu na dłuższy od określonego w przepisach czas dojazdu do miejsca pracy lub brak możliwości dojazdu; **(3)** odmowy przyjęcia propozycji pracy przez kandydatów (bezrobotnych) lub odmowy przyjęcia kandydatów do pracy przez pracodawców, pomimo że rekrutacja prowadzona była zgodnie z kryteriami zgłoszonej oferty pracy; **(4)** brak możliwości realizacji tzw. zamkniętego pośrednictwa pracy w formie wydawania skierowań (przedstawiciel pracodawcy, który decydował o przyjęciu kandydata do

² W poszczególnych miesiącach 2012 r. było to: 80 w styczniu, 269 w lutym, 244 w marcu, 165 w kwietniu, 197 w maju, 201 w czerwcu, 181 w lipcu, 228 w sierpniu, 178 we wrześniu, 168 w październiku, 168 w listopadzie i 184 w grudniu.

pracy znajdował się w odległej miejscowości i nie był zainteresowany tą formą pośrednictwa lub możliwością skorzystania z propozycji zorganizowania giełdy pracy – były to przede wszystkim firmy spoza terenu działania Urzędu, wygrywające przetargi na świadczenie usług ochrony mienia i osób, a także na sprzątanie obiektów); (5) brak wystarczającej liczby kandydatów do obsadzenia ofert subsydiowanych, spełniających jednocześnie wymagania pracodawcy oraz wymogi określone w ustawie o promocji zatrudnienia, w przypadku realizacji takich form aktywizacji jak staże, roboty publiczne lub prace społecznie użyteczne.

(dowód: akta kontroli str. 195-196)

Urszula Filipczuk - Dyrektor Urzędu stwierdziła między innymi, że PUP mimo prowadzenia intensywnych działań nie ma możliwości pozyskania wystarczającej liczby ofert pracy, umożliwiającej skuteczną aktywizację osób zarejestrowanych, w tym bezrobotnych powyżej 50. roku życia, gdyż zgodnie ze stanem prawnym obowiązującym od 2 lutego 2009 r. pracodawcy nie mają obowiązku informowania Urzędu o posiadanych wolnych miejscach zatrudnienia, co w konsekwencji jest przyczyną zmniejszenia liczby ofert wpływających do PUP. Ponadto wskazała, iż oferty pracy nie są atrakcyjnymi dla wielu osób zarejestrowanych, gdyż: (1) przeważają oferty pracy, w których proponowane jest minimalne wynagrodzenie brutto, (2) bardzo często jest to oferta na krótkookresową umowę zlecenia lub o dzieło, (3) większość ofert pracy, którymi dysponuje Urząd to oferty otwarte, bo pracodawcy nie chcą pomocy Urzędu w rekrutacji i wymagają, aby oferta została podana do publicznej wiadomości, a zainteresowani nimi bezrobotni mają zgłaszać się bezpośrednio do pracodawcy. Wówczas pracodawcy często nie informują Urzędu o wyniku rekrutacji, a Urząd nie wie o przyczynie wyrejestrowania się bezrobotnego. Wyjątek to sytuacja, w której bezrobotny zainteresowany jest możliwością uzyskania dodatku aktywizacyjnego. Według Dyrektora Urzędu w najbliższym czasie nie należy spodziewać się dużego napływu ofert pracy, gdyż pracodawcy deklarują, że nie przewidują tworzenia nowych miejsc pracy z uwagi na wzrost kosztów zatrudnienia pracowników, a wielu z nich dokonało redukcji stanu zatrudnienia. Ponadto niepewność co do sytuacji gospodarczej powoduje, że firmy zamiast zatrudniać, wolą poprawiać wydajność pracy. Wiele firm obawia się również, że w razie załamania koniunktury będą musiały zwalniać pracowników i wypłacać odprawy. Na lokalnym rynku utrzymuje się swoista stagnacja, a stosunkowo duża liczba ofert będących w dyspozycji Urzędu związana jest z realizowanymi programami i pozyskiwaniem dodatkowych środków z rezerwy MPiPS na bazie których zintensyfikowano formy wsparcia, takie jak roboty publiczne, staże i prace społecznie użyteczne. Udział tzw. subsydiowanych ofert pracy we wszystkich ofertach pracy w poszczególnych latach okresu 2010-2012 był uzależniony od pozyskanych środków z Funduszu Pracy i wyniósł odpowiednio 76,4%, 58,1% i 61,5% zrealizowanych ofert pracy. Dyrektor Urzędu wskazała również na problem wynikający z odmów przyjęcia propozycji przez bezrobotnych, mający wpływ na ocenę Urzędu przez pracodawców, a spowodowany najczęściej: zbyt niskim wynagrodzeniem, złym stanem zdrowia, brakiem możliwości sprawowania opieki nad osobami zależnymi, proponowanym przez pracodawcę systemem pracy, brakiem dojazdu do miejsca pracy, a także oświadczeniem bezrobotnych po przedstawieniu propozycji pracy, że nie posiada kwalifikacji do pracy na oferowanym stanowisku, chociaż z dokumentów i przebiegu zatrudnienia wynika, że są odpowiednimi kandydatami na proponowane stanowisko. Z danych statystycznych PUP na koniec 2012 r. wynika, że ponad 12% zarejestrowanych bezrobotnych to osoby nie posiadające żadnego zawodu, a spora grupa osób posiadających zawód wyuczony nie pracowała w nim i nie ma żadnego doświadczenia w pracy na stanowisku związanym z tym zawodem. Przy realizacji ofert pracy częstą przyczyną odmowy zatrudnienia przez pracodawców jest brak odpowiednich kwalifikacji bezrobotnych posiadających dany zawód, wynikającą z coraz to większych wymagań

wobec kandydatów do pracy oraz rozwoju technologii związanej z określoną branżą działalności gospodarczej. Dyrektor PUP podniósł ponadto, że w realizacji polityki rynku pracy PUP współpracowała również z sektorem prywatnym, w latach 2010-2012 współpraca z agencjami zatrudnienia polegała głównie na wspólnym udzielaniu pomocy przy rekrutacji dotyczącej konkretnych ofert pracy oraz na udostępnianiu agencjom pomieszczenia w siedzibie Urzędu w celu prowadzenia procesów rekrutacji. Ponadto PUP udostępniał bezrobotnym i poszukującym pracy informacje o oferowanych przez agencje zatrudnienia miejscach pracy zarówno w kraju jak i za granicą. Informowano także o stronach internetowych publikujących oferty agencji zatrudnienia (opracowano odpowiedni folder dostępny dla wszystkich zainteresowanych) oraz w jaki sposób można sprawdzić posiadanie przez agencję certyfikatu poświadczającego uprawnienie do działalności w zakresie pośrednictwa pracy. Przedstawiciele PUP brali udział w spotkaniach i konferencjach organizowanych przez Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy, na których była przybliżana specyfika pracy agencji zatrudnienia, co pozwalało na lepsze określenie zasad obustronnej współpracy. Jednym z zadań Urzędu w zakresie aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych poszukujących pracy była także współpraca z organizacjami wspierającymi rozwój rynku pracy, np. z: Federacją Pracodawców Polski Zachodniej, Polskim Towarzystwem Walki z Kalectwem, Jeleniogórskim Forum Organizacji Osób Niepełnosprawnych, Polską Organizacją Pracodawców Osób Niepełnosprawnych, Jeleniogórskim Stowarzyszeniem Osób Bezrobotnych, Karkonoską Agencją Rozwoju Regionalnego. PUP na bieżąco informował także przedstawicieli Regionalnego Centrum Wspierania Inicjatyw Pozarządowych, Zrzeszenia Handlu i Usług oraz Cechu Rzemiosł Różnych i Przedsiębiorców wchodzących w skład Powiatowej Rady Zatrudnienia, o sytuacji na lokalnym rynku pracy, realizowanych programach w zakresie aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych oraz podziale środków na poszczególne zadania. Zdaniem Dyrektora PUP uczestnictwo w projektach realizowanych przez różnorodnych realizatorów oraz organizacje pozarządowe zwiększa szanse osób bezrobotnych na podjęcie zatrudnienia i dlatego też Urząd upowszechnia wszystkie informacje o otrzymywanych od nich projektach, w których mogą uczestniczyć bezrobotni z terenu działania PUP.

(dowód: akta kontroli str. 210-221)

Opis stanu faktycznego

1.6. Zatrudnienie w PUP na stanowiskach związanych z aktywizacją zawodową

Według stanu na koniec lat 2010, 2011 i 2012 Urząd zatrudniał odpowiednio 87, 88 i 92 pracowników, co oznacza, że średnio każdy z nich miał pod opieką odpowiednio 97, 87 i 85 bezrobotnych.

Obsada kadrowa Urzędu była zgodna z warunkami określonymi w §§ 11, 25 ust. 2 i 42 ust. 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 2 marca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków prowadzenia przez publiczne służby zatrudnienia usług rynku pracy³ (obowiązującego w 2010 r.) oraz w §§ 85-86 w związku z § 88 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy⁴ (obowiązującego od 2011 r.). W poszczególnych latach badanego okresu, według stanu na 31 grudnia, w PUP na stanowiskach związanych z aktywizacją zawodową bezrobotnych zatrudniano odpowiednio 23, 23 i 25 pracowników, z tego:

- 12, 11 i 13 pośredników pracy (przy wymaganej ich liczbie minimum: 12, 11 i 12), którym średnio przypadało odpowiednio 705, 698 i 600 bezrobotnych;
- 7, 7 i 8 doradców zawodowych (przy wymaganej liczbie po 6 doradców), którym

³ Dz. U. z 2007 r. Nr 47, poz. 315.

⁴ Dz. U. Nr 177, poz. 1193 ze zm.

- średnio przypadają odpowiednio 1.208, 1.097 i 975 bezrobotnych;
- po 4 w każdym roku specjalistów ds. rozwoju zawodowego (przy wymaganej ich liczbie minimum 4), mających średnio pod opieką odpowiednio 2.115, 1.920 i 1.950 bezrobotnych.

(dowód: akta kontroli str. 197-208)

Eryk Łukasiewicz - Zastępca Dyrektora PUP wskazał, że pomimo spełnienia wymogów rozporządzenia w zakresie zatrudnienia minimalnej liczby realizatorów usług rynku pracy, liczba pracowników realizujących usługi jest niewystarczająca do spełnienia wymogu udzielenia efektywnej pomocy bezrobotnemu. Czas jaki może poświęcić pracownik osobie zarejestrowanej jest bardzo ograniczony, a biorąc pod uwagę liczbę bezrobotnych przypadającą statystycznie na jednego pracownika, czas jaki może poświęcić dla pojedynczego bezrobotnego wynosi w skali miesiąca w przypadku pośrednika pracy 16 minut, doradcy zawodowego 10 minut a specjaliści ds. rozwoju zawodowego 5 minut.

(dowód: akta kontroli str. 209)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności PUP nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie realizacji zadań dotyczących aktywizacji zawodowej i łagodzenia skutków bezrobocia osób powyżej 50. roku życia.

Ocena cząstkowa
opisowa

W latach 2010-2012 Urząd prawidłowo realizował zadania dotyczące aktywizacji zawodowej i łagodzenia skutków bezrobocia osób po 50. roku życia, co miało miejsce w sytuacji niedostatku środków finansowych, niewystarczających na zaspokojenie wszystkich potrzeb. Dostosowano do obowiązujących przepisów poziom zatrudnienia, odnoszący się do stanowisk związanych bezpośrednio z aktywizacją bezrobotnych. Należycie rozpoznawano potrzeby lokalnego rynku pracy. Prawidłowo diagnozowano zapotrzebowanie na zawody, specjalności i kierunki szkoleń bezrobotnych. W okresie jak wyżej Urząd wywiązywał się z ustawowego obowiązku przedstawienia osobom bezrobotnym powyżej 50. roku życia propozycji zatrudnienia, stażu, szkolenia, prac interwencyjnych lub robót publicznych w okresie do 6 miesięcy od dnia ich rejestracji. Niemniej należy podnieść, że na aktywizację osób w wieku 50+ przeznaczano w latach 2010-2012 środki finansowe, których udział w całości wydatków na realizację aktywnych programów przeciwdziałania bezrobociu był niższy od udziału takich osób w łącznej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych. Przykładowo w 2012 r. na działania aktywizacyjne bezrobotnych powyżej 50. roku życia wydatkowano 24,4% wszystkich środków, podczas gdy ich odsetek wśród zarejestrowanych na koniec roku bezrobotnych wynosił 35,1%. Skutkowało to proporcjonalnie mniejszym poziomem zaktzywizowania tej grupy bezrobotnych w ogólnej liczbie zaktzywizowanych bezrobotnych, wynoszącym 31,9%.

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

W Urzędzie, w latach 2010-2012, obowiązywało szereg wewnętrznych uregulowań w zakresie funkcjonowania poszczególnych form aktywizacji zawodowej, a wprowadzanych w życie i aktualizowanych zarządzeniami Dyrektora PUP. W szczególności dotyczyły one organizacji szkoleń i staży, przyznawania bezrobotnym, finansowanych z Funduszu Pracy i EFS, jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, przyznawania refundacji na utworzenie lub doposażenie stanowisk pracy dla skierowanych bezrobotnych, a także organizacji robót publicznych i prac interwencyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 243-543)

Dla objętych kontrolą instrumentów rynku pracy wyliczone przez Urząd (zgodnie z metodologią Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej) za lata 2010, 2011 i 2012

wskaźniki efektywności dla poszczególnych instrumentów rynku pracy wyniosły: dla prac interwencyjnych odpowiednio 87,5%, 78,9% i 100,0%, dla prac społecznie użytecznych odpowiednio 27,1%, 17,9% i 31,2%, dla robót publicznych odpowiednio 54,3%, 58,6% i 59,5%, dla staży odpowiednio 43,8%, 59,6% i 65,2%, dla szkoleń zawodowych odpowiednio 22,3%, 77,9% i 45,2%.

(dowód: akta kontroli str. 2539)

2.1. Staże

Analiza 30 wybranych losowo staży z lat 2010-2012 wykazała między innymi, że:

- PUP przyjmował od organizatorów stażów kompletne wnioski o zawarcie umowy o ich zorganizowanie, przygotowane na wymaganych formularzach, tj. zgodnie z wymogiem §1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych⁵ (dalej „rozporządzenie MPiPS w sprawie staży”). Ich rozpatrywanie i kwalifikowanie było przejrzyste i jawne oraz oparte na pisemnych procedurach, obowiązujących wewnętrznych regulaminach organizacji staży. Wnioski te były ogólnie dostępne poprzez umieszczenie ich na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu, jak również na jego stronie internetowej;
- w każdym analizowanym przypadku: bezrobotni byli kwalifikowani do odbycia stażu według procedur określonych w wewnętrznych uregulowaniach Urzędu (udostępnionych do publicznej wiadomości na tablicy ogłoszeń Urzędu i na stronie internetowej PUP), merytoryczny pracownik PUP wraz z bezrobotnym opracowywał w każdym przypadku indywidualny plan działania o którym mowa w art. 34a ust. 1 i 2 ustawy o promocji zatrudnienia, spełniono wymogi dotyczące sporządzenia programu stażu, sporządzenia sprawozdania z przebiegu stażu i wydania stażystom opinii pracodawcy o odbytym stażu, czas trwania stażu nie przekraczał sześciu miesięcy, kwota przyznanych stypendiów wynosiła 120% kwoty obowiązującego w okresie stażu zasiłku dla bezrobotnych, tj. zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia, a kierowanie osób do odbycia stażu odbywało się na podstawie umowy zawartej pomiędzy Dyrektorem Urzędu, działającym z upoważnienia Starosty Jeleniogórskiego, a organizatorem stażu;
- w okresie 3 miesięcy po odbytym stażu zatrudnienie podjęło 20 (66,6%) stażystów, w tym 17 u organizatorów stażu. Na czas nieokreślony zatrudnienie uzyskało 3 stażystów, a 16 na czas określony, z tego: 6 na umowę o pracę na czas określony nie krótszy niż 6 miesięcy, 4 na umowy cywilno-prawne lub umowy o pracę na czas określony nie dłuższy niż 3 miesiące i 6 na inne umowy na czas określony dłuższy niż 3 miesiące. W ostatnim z przypadków podjęcia pracy Urząd nie posiadał informacji o formie i czasie zatrudnienia. Spośród ogółu 20 stażystów, którzy podjęli zatrudnienie 9 zarejestrowało się ponownie w Urzędzie po ustaniu zatrudnienia;
- spośród 10 (33,3%) stażystów, którzy nie znaleźli zatrudnienia w okresie pierwszych 3 miesięcy po stażu: 4 znalazło zatrudnienie w kolejnych miesiącach, 2 nabyło uprawnienia emerytalne, 2 korzystało w dalszym ciągu ze środków na aktywne formy zatrudnienia, 1 osoba została wykreślona z ewidencji bezrobotnych na własny wniosek, a 1 osoba nadal figuruje w ewidencji bezrobotnych.

(dowód: akta kontroli str. 544-1065, 1101-1103)

Analiza działalności 5 podmiotów, które w latach 2010-2012 zorganizowały najwięcej staży wykazała, że na 88 skierowanych do nich na staż bezrobotnych:

- 19 (21,6%) podjęło zatrudnienie w okresie 3 miesięcy po stażu, w tym 13 (14,8%) u organizatorów stażu. Spośród tych 19 stażystów: 8 (42,1%) podjęło

⁵Dz. U. nr 142, poz. 1160.

zatrudnienie na umowy cywilno-prawne lub umowy na czas określony nie dłuższy niż 3 miesiące, 9 (47,4 %) podjęło zatrudnienie na inne umowy na czas określony dłuższy niż 3 miesiące, 1 (5,3%) podjął zatrudnienie na umowę o pracę na czas określony nie krótszy niż 6 miesięcy, a w przypadku 1 (5,3%) Urząd nie Dysponował informacją o formie i czasie zatrudnienia. Po ustaniu zatrudnienia w Urzędzie ponownie zarejestrowało się 9 (47,4%) z nich;

- 64 (72,7%) nie podjęło zatrudnienia w okresie 3 miesięcy od zakończenia staży. Spośród nich w kolejnych miesiącach: 7 (10,9%) znalazło zatrudnienie, 35 (54,6%) korzystało w dalszym ciągu ze środków na aktywne formy zatrudnienia, 4 (6,3%) zostało wyrejestrowanych na skutek choroby trwającej ponad 90 dni (art. 33 ust. pkt 9 ustawy o promocji zatrudnienia), 1 (1,6%) ukończył 65 lat i został wykreślony z ewidencji bezrobotnych (nie spełniał definicji osoby bezrobotnej), 1 (1,6%) otrzymał rentę rodzinną i został wykreślony z ewidencji bezrobotnych, a 16 (25,0%) nadal figuruje w ewidencji bezrobotnych;
- 5 (6,7%) wykreślonych zostało z ewidencji bezrobotnych z powodu przerwania stażu z własnej winy.

(dowód: akta kontroli str. 1104-1111)

2.2. Szkolenia

Opis stanu
faktycznego

PUP corocznie diagnozował zapotrzebowanie na zawody i specjalności na lokalnym rynku pracy oraz na kierunki szkoleń (patrz pkt 1.3 niniejszego wystąpienia). Po przeprowadzeniu diagnozy i uwzględnieniu możliwości finansowych Urzędu w zakresie szkoleń (zgodnie z § 73 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy⁶), opracowywano na każdy rok plany szkoleń, pozytywnie opiniowane przez Powiatową Radę Zatrudnienia, a następnie zatwierdzane przez Dyrektora PUP. Stosownie do postanowień art. 40 ust. 2a ustawy o promocji zatrudnienia plany te były zamieszczane na stronie internetowej PUP oraz wywieszane na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu. Kryteria wyboru instytucji szkoleniowych ustalano przy uwzględnieniu wymogi określonych w § 74 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia MPiPS.

Analiza dokumentacji 6 losowo wybranych szkoleń wykazała między innymi, że:

- organizatorów szkoleń wyłaniano w 2010 r. w trybie przetargu nieograniczonego z zachowaniem wymogów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁷, a w pozostałych latach badanego okresu w trybie art. 4 pkt 8 powyższej ustawy z uwzględnieniem wymogów § 74 ust. 1 i 2 ww. rozporządzenia MPiPS z 14 września 2010 r.;
- umowy na realizowane szkolenia zawierały regulacje gwarantujące prawidłowy przebieg projektu i nadzór nad jego realizacją, gdyż wskazywano osoby zarówno od strony jednostki, jak i Urzędu, które miały sprawować ten nadzór. Ponadto wykonawca szkoleń zobowiązany był do prowadzenia dokumentacji, sprawowania nadzoru nad frekwencją uczestników, systematycznej ich oceny, informowania o nieobecnościach kursantów, zgłaszania zmian w harmonogramie zajęć, zagwarantowania odpowiednich materiałów i warunków szkolenia. PUP w umowach tych zastrzegł sobie prawo do monitoringu szkolenia poprzez wizytację zajęć, analizę dokumentacji, oraz uczestniczenie w zajęciach i egzaminie. W umowach zawarto także zapisy o karach za niewywiązanie się z warunków umowy;
- szkolenia były realizowane zgodnie z programem i na zasadach określonych w umowach, tj. według przyjętego programu, tematyki i liczby godzin, a wykładowcami były osoby o odpowiednim przygotowaniu zawodowym, wskazane

⁶ Dz. U. Nr 177, poz. 1193 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

- w umowie zawartej z PUP;
- podstawowe wymagania dla osób kwalifikowanych na szkolenie umieszczane były w planie szkoleń i w wykazie szkoleń przewidzianych do realizacji, które wywieszano na tablicy ogłoszeń;
- kwalifikowanie bezrobotnego do objęcia szkoleniem było przejrzyste i jawne, oparte na pisemnych, upubliczniczonych procedurach. Decyzję o kwalifikacji podejmował Dyrektor lub Zastępca Dyrektora PUP spośród osób, które złożyły kartę kandydata na dane szkolenie i wniosek zaopiniowany przez pośrednika pracy, doradcę zawodowego oraz specjalistę ds. rozwoju zawodowego;
- dla wszystkich objętych kontrolą bezrobotnych odbycie szkolenia wynikało z ich Indywidualnego Planu Działań.

Szczegółowa analiza 37 skierowań na szkolenie dla 34 bezrobotnych (3 bezrobotnych uczestniczyło w dwóch szkoleniach) wykazała między innymi, że:

- 30 (88,2%) bezrobotnych podjęło zatrudnienie lub działalność gospodarczą, powiazaną z tematyką szkolenia, w ciągu 3 miesięcy od ukończenia szkolenia,
- 2 (5,9%) podjęło zatrudnienie i nie zarejestrowało się ponownie,
- 2 (5,9%) podjęło zatrudnienie krótkookresowe i zarejestrowało się ponownie w PUP po ustaniu zatrudnienia,
- 1 (2,9%) podjął zatrudnienie na umowę zlecenie,
- 1 (2,9%) podjął zatrudnienie w ramach robót publicznych i po zakończeniu zarejestrował się ponownie w PUP,
- 26 (76,5%) w dalszym ciągu korzystało ze środków na aktywne formy aktywizacji zawodowej.

(dowód: akta kontroli str. 1112-1121)

2.3. Przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej

Opis stanu faktycznego

Analizą objęto 30 losowo wybranych bezrobotnych powyżej 50. roku życia, którzy otrzymali jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej w latach 2010-2011, w tym 16 finansowanych w ramach programów specjalnych Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz 14 finansowanych ze środków EFS⁸. W wyniku tej analizy ustalono, że:

- kwalifikowanie było przejrzyste i jawne, odbywało się w oparciu o obowiązujące w Urzędzie regulaminy przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej z Funduszu Pracy lub z EFS. Regulaminy te zostały upublicznione poprzez ich umieszczenie na tablicach ogłoszeń w siedzibie Urzędu oraz na stronie internetowej PUP. Określone w przedmiotowych regulaminach kryteria oceny wniosków były jednolite i obiektywne. Poszczególnym kryteriom przypisano odpowiednie punktacje wykorzystywane do oceny każdego ze złożonych wniosków, dokonywanej na arkuszach oceny wniosku;
- preferencje wobec osób powyżej 50. roku życia były stosowane wyłącznie wówczas, jeśli wynikały z założeń programu;
- przyznanie dotacji w ramach programów finansowanych ze środków Ministra Pracy i Polityki Społecznej poprzedzone było uczestnictwem kandydata w szkoleniu pn. „ABC prowadzenia działalności gospodarczej”, co wynikało z jego Indywidualnego Planu Działań;
- na etapie składania wniosków osoby ubiegające się o środki wskazywały posiadane kwalifikacje i umiejętności przydatne lub niezbędne do prowadzenia planowanej działalności gospodarczej;
- bezrobotny otrzymywał środki finansowe na podstawie umowy zawartej ze Sta-

⁸ Nie uwzględniono środków Funduszu Pracy w związku z brakiem finansowania z tego źródła.

rosta Jeleniogórskim, w której zawierano deklaracje złożone przez bezrobotnego we wniosku, w tym między innymi kwotę wnioskowanych środków, kalkulacje kosztów związanych z podjęciem działalności gospodarczej oraz źródła ich finansowania, a także specyfikację i harmonogram wydatków w ramach wnioskowanych środków. W objętych analizą umowach zastosowano następujące formy zabezpieczenia: 2 poręczycieli (13 umów), 1 poręczyciel i akt notarialny o dobrowolnym poddaniu się egzekucji (9 umów), 1 poręczyciel i blokada środków na rachunku bankowym (3 umowy), blokada środków na rachunku bankowym (5 umów). We wszystkich analizowanych przypadkach bezrobotni deklarowali wniesienie wkładu własnego w postaci: sprzętu, dopłaty do zakupów dokonywanych w ramach dofinansowania, finansowania we własnym zakresie np. kosztów reklamy, zakupu surowców, składek ZUS. Jednym z kryteriów oceny wniosków była proporcja zaangażowania środków własnych i wnioskowanej kwoty dofinansowania;

- dokonywane z przyznanego dofinansowania zakupy pozostawały w ścisłym związku z prowadzoną działalnością gospodarczą i realizowane były terminowo;
- wszyscy objęci analizą prowadzili działalność przez okres co najmniej 12 miesięcy, co potwierdzano rejestracją działalności gospodarczej, zaświadczeniami ZUS i Urzędu Skarbowego, udokumentowaniem wejścia w obrót gospodarczy, notatkami z wizyt monitorujących. Prowadzenie działalności gospodarczej przez okres 12 miesięcy od jej zarejestrowania potwierdził Urząd Skarbowy w Jeleniej Górze w informacji z której wynikało między innymi, że przychody w pierwszym roku działalności wykazało 14, zaś w drugim roku wszyscy, tj. 30 beneficjentów. Natomiast uzyskiwanie dochodu wykazało 17 (56,7%) beneficjentów;
- na 30 beneficjentów środków, 21 (70,0%) nadal prowadziło działalność gospodarczą, 6 (20,0%) zawiesiło działalność gospodarczą, a 3 (10,0%) zaprzestało prowadzenia takiej działalności
- 8 beneficjentów w pierwszym roku działalności osiągnęło przychody większe od zakładanych we wniosku (np. 82,3 tys. zł przy planie w wysokości 44,1 tys. zł, oraz 57,3 tys. zł wobec założeń na poziomie 21,0 tys. zł), 20 osiągnęło przychody niższe od zakładanych (np. 16,8 tys. zł przy planie w wysokości 75,0 tys. zł, oraz 12,0 tys. zł przy planie na poziomie 69,0 tys. zł), a w przypadku dwóch pozostałych badanych beneficjentów brak było danych w tym zakresie z uwagi na przyjętą przez nich formę opodatkowania (karta podatkowa).

(dowód: akta kontroli str. 1122-1992, 1995-2009)

2.4. Refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy

Opis stanu faktycznego

Analizą objęto 21 losowo wybranych przedsiębiorców, którzy otrzymali środki na refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy w 2010 r. oraz zatrudnili skierowanych bezrobotnych powyżej 50. roku życia. W 7 analizowanych przypadkach źródłem finansowania był Fundusz Pracy, w kolejnych 7 środki EFS, a w pozostałych 7 środki programów specjalnych Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Analiza dokumentacji tych spraw wykazała między innymi, że:

- kwalifikowanie było przejrzyste, jawne i odbywało się w oparciu o obowiązujący, wprowadzony zarządzeniem Dyrektora PUP nr 6/2010 z 5 marca 2010 r. regulamin przyznawania refundacji kosztów wyposażenia, który był udostępniony wszystkim zainteresowanym poprzez wywieszenie na tablicach ogłoszeń oraz na stronie internetowej Urzędu;
- kryteria oceny wniosków były jednolite dla wszystkich ubiegających się o refundację, a każdy wniosek podlegał ocenie formalnej i merytorycznej. Refundowane wyposażenie pozostawało w ścisłym związku ze stanowiskiem pracy dla bezrobotnego;
- umowy o refundację nie były zawierane na czas określony, ale zawierały zob-

wiązanie utrzymania wyposażonego stanowiska pracy wraz z zatrudnioną na nim osobą bezrobotną przez okres co najmniej 24 miesięcy. W umowach z pracodawcami ustalano wysokość płacy dla bezrobotnego zatrudnionego na stworzonym lub doposażonym miejscu pracy, a Urząd na bieżąco monitorował wysokość tego wynagrodzenia (w każdym analizowanym przypadku wysokość wynagrodzenia bezrobotnego była na poziomie nie niższym niż deklarowana we wniosku). Umowy nie obejmowały natomiast zapisów odnośnie wysokości wkładu własnego przedsiębiorcy;

- wszyscy objęci analizą pracodawcy wywiązali się z obowiązku utrzymania stanowiska pracy co najmniej przez okres 24 miesięcy;
- zastosowano następujące formy zabezpieczenia zwrotu przyznanych środków: gwarancję bankową (2 umowy), blokadę środków na rachunku bankowym (2 umowy), poręczenie osób fizycznych (17 umów);
- Urząd nie monitorował dalszego zatrudnienia osób bezrobotnych po wymaganym umową okresie 24 miesięcy. Jednakże 16 bezrobotnych po okresie zatrudnienia wynikającym z umowy o ww. refundację nie zarejestrowało się ponownie w PUP.

(dowód: akta kontroli str. 2010-2520)

2.5. Prace interwencyjne i roboty publiczne

Opis stanu
faktycznego

Analizą objęto 15 losowo wybranych organizatorów prac interwencyjnych i robót publicznych z lat 2010-2012, zatrudniających najwięcej bezrobotnych powyżej 50. roku życia, w tym: 5 finansowanych z Funduszu Pracy, 5 ze środków EFS oraz 5 w ramach programów specjalnych Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Analiza dokumentacji badanych spraw wykazała między innymi, że:

- kwalifikowanie było przejrzyste i jawne, a stosowane druki wniosków zawierały wszystkie elementy wynikające z rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 7 stycznia 2009 r. w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych⁹ (dalej „rozporządzenie MPiPS w sprawie prac i robót publicznych”);
- nie stosowano dodatkowych preferencji dla osób powyżej 50. roku życia, bowiem ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁰ wskazywała grupy osób możliwych do zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych i robót publicznych;
- w umowie zawieranej pomiędzy PUP a organizatorem, w przypadku deklaracji organizatora o zatrudnieniu skierowanego bezrobotnego po zakończeniu robót publicznych lub prac interwencyjnych, ujmowano stosowne zapisy, a następnie sprawdzano ich realizację. Brak deklaracji zatrudnienia we wniosku organizatora nie dyskwalifikował go z ubiegania się o prace interwencyjne lub roboty publiczne;
- wymogi określone w rozporządzeniu MPiPS w sprawie prac i robót publicznych zostały dochowane, gdyż organizatorami były podmioty uprawnione, druki wniosków zawierały wszystkie informacje przewidziane w § 5 ust. 3 ww. rozporządzenia, a zawarte umowy obejmowały zapisy wymagane §§ 6 i 7 ww. rozporządzenia;
- PUP kierując bezrobotnych do prac interwencyjnych lub robót publicznych brał pod uwagę wymagania organizatora wskazane we wniosku oraz w druku oferty pracy, szczególnie w zakresie niezbędnych i pożądanых kwalifikacji oraz doświadczenia zawodowego (w pierwszej kolejności kierował do pracy osoby spełniające wymagania pracodawcy);

⁹ Dz. U. Nr 5, poz. 25

¹⁰ Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.

- kwoty przyznanej refundacji nie przekraczały ustalonych limitów (Dyrektor Urzędu zarządzeniem wprowadzał obowiązujące w danym roku stawki refundacji przypadające na 1 osobę miesięcznie na prace interwencyjne i roboty publiczne);
- zadania realizowane w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych przez skierowanych bezrobotnych wpływały na nabywanie przez nich nowych umiejętności lub doskonalenie już posiadanych;
- spośród 175 bezrobotnych zatrudnionych w ramach objętych analizą prac interwencyjnych i robót publicznych, pracę w okresie do 3 miesięcy podjęło 73 (41,7%), w tym u organizatora 66 (90,4%), kolejnych 96 (54,9%) pozostało bezrobotnymi, a dla pozostałych 6 (3,7%) Urząd nie posiadał informacji w zakresie ich zatrudnienia;
- spośród bezrobotnych, którzy zastali zatrudnieni: 2 (2,7%) zatrudniono na umowę o pracę na czas nieokreślony, 10 (13,7%) podjęło zatrudnienie na umowę o pracę na czas określony nie krótszy niż 6 miesięcy, 44 (60,3%) zatrudniło się na umowy cywilno-prawne lub umowy na czas określony nie dłuższy niż 3 miesiące, 16 (21,9%) podjęło zatrudnienie na umowy o pracę na okres od 3 do 6 miesięcy, a 1 (1,4%) na umowę o pracę na zastępstwo;
- spośród bezrobotnych, którzy nie znaleźli zatrudnienia w okresie pierwszych 3 miesięcy od zakończenia prac interwencyjnych lub robót publicznych: 2 (2,1%) pobierało zasiłek chorobowy po ustaniu zatrudnienia w ramach robót publicznych, 33 (34,4%) podjęło zatrudnienie w kolejnych miesiącach, w tym 26 (27,1%) korzystając jednocześnie z aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu, a 61 (63,5%) nie podjęło żadnego zatrudnienia, z czego 10 (10,4%) skorzystało ze środków na inne aktywne formy aktywizacji zawodowej.

(dowód: akta kontroli str. 2521-2538)

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa
opisowa

W działalności PUP nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie realizacji wybranych form aktywizacji zawodowej i skuteczności stosowanych instrumentów rynku pracy.

W latach 2010-2012 Urząd podejmował właściwe działania w zakresie realizacji form aktywizacji zawodowej osób powyżej 50. roku życia, co NIK ocenia pozytywnie. Niemniej zastosowane w tym okresie usługi i środki rynku pracy nie zapewniały trwałego ich wyjścia z bezrobocia. Nie udało się im zapewnić zatrudnienia do czasu osiągnięcia wieku emerytalnego, a najczęstszym efektem zastosowanych działań było zatrudnienie tych bezrobotnych do 6 miesięcy i to pomimo osiągania wysokich poziomów wskaźników efektywności odnoszących się do zastosowanych instrumentów rynku pracy. Przykładowo, wskaźnik efektywności dla prac interwencyjnych wahał się w latach 2010-2012 od 87,5% do 100,0%, podczas gdy w analizowanej próbie 73 bezrobotnych powyżej 50. roku życia i zatrudnionych przy pracach interwencyjnych, tylko dwóch (2,7%) w ciągu 3 miesięcy od zakończenia tych prac uzyskało zatrudnienie na czas nieograniczony, natomiast pozostali uzyskali zatrudnienie na czas ograniczony.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt. 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹¹, wnosi o:

1. Objęcie usługami i wspierającymi je instrumentami rynku pracy większej liczby bezrobotnych, w szczególności powyżej 50. roku życia, poprzez zintensyfikowa-

¹¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

nie prowadzonych przez Urząd działań aktywizujących, w tym w wyniku rozważenia wystąpienia do Starosty Jeleniogórskiego o zwiększenie w Urzędzie liczby pracowników zatrudnionych na stanowiskach związanych z aktywizacją zawodową, a przede wszystkim pośredników pracy, doradców zawodowych i specjalistów ds. rozwoju zawodowego.

2. Dobór do aktywizacji bezrobotnych powyżej 50. roku życia usług i instrumentów rynku pracy po analizie wskaźników ich efektywności oraz wykorzystanie wiedzy, umiejętności i doświadczenia tej grupy bezrobotnych poprzez np. oferowanie im środków na podjęcie działalności gospodarczej (po uprzednim przygotowaniu do prowadzenia określonej działalności gospodarczej), czy proponowanie pracodawcom środków na doposażenie lub utworzenie miejsc pracy dla tych bezrobotnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 we Wrocławiu.

Obowiązek poinformowania
NIK o sposobie wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

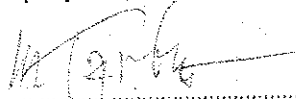
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Wrocław, dnia 23 lipca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler:
Marian Karbarz
Główny specjalista kontroli państwowej



Podpis

p.o. DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu



Miocysław Biernat

Podpis