



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR – 4101-07-03/2013

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. Kontrolą objęto okres lat 2010-2013 (do dnia zakończenia kontroli w zakresie badania skuteczności instrumentów rynku pracy).
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	Kontrolę na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ przeprowadzili: <ol style="list-style-type: none">Mieczysław Obrzut, główny specjalista kontroli państwowej, na podstawie upoważnienia do kontroli nr 86960 z dnia 13 maja 2013 r. w okresie od 14 maja do 5 lipca 2013 r. z przerwą w dniach: 21 maja oraz 4, 13, 19, 25 i 27 czerwca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1, 2)Grzegorz Niemczyk, specjalista kontroli państwowej, na podstawie upoważnienia do kontroli nr 86973 z dnia 4 czerwca 2013 r. w okresie od 4 do 20 czerwca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 3, 4)
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Kłodzku, ul. Stefana Okrzei 8, 57-300 Kłodzko (dalej „Urząd” lub „PUP”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Krzysztof Bolisęga – Dyrektor PUP od 1 marca 2009 r. (dowód: akta kontroli str. 5, 6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W latach 2010-2012 Urząd należycie wykonywał ustawowe zadania związane z aktywizacją zawodową bezrobotnych powyżej 50. roku życia. Zadbano o należyte rozpoznanie potrzeb lokalnego rynku pracy. Prawdliwie diagnozowano zapotrzebowanie na zawody, specjalności i kierunki szkoleń. Właściwie realizowano formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych, takie jak: staże, szkolenia, prace interwencyjne i roboty publiczne, przyznawanie środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy. Jednak zatrudnienie tak aktywizowanych bezrobotnych następowało głównie na okres od trzech do sześciu miesięcy, co nie sprzyjało trwałemu ich wyjściu z bezrobocia.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: **[1]** niedostosowania zatrudnienia w grupach doradców zawodowych i specjalistów ds. rozwoju zawodowego do obowiązujących w tym zakresie wymogów prawa²; **[2]** niesprawdzenia czy beneficjenci środków na podjęcie działalności gospodarczej wchodzili w obrót gospodarczy, a tym samym czy spełniali obowiązek prowadzenia zarejestrowanej działalności gospodarczej nieprzerwanie przez minimum 12 miesięcy; **[3]** pojedynczego przypadku rozłożenia przedsiębiorcy na raty należności PUP w innym niż dopuszczony prawem trybie; **[4]** trzech przypadków naliczenia i egzekwowania

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

² Obowiązującego w 2010 r. rozporządzenia MPIP z 2 marca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków prowadzenia przez publiczne służby zatrudnienia usług rynku pracy (Dz. U. Nr 47, poz. 315) i obowiązującego w latach 2011-2012 rozporządzenia MPIP z 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy (Dz. U. Nr 177, poz. 1193).

przez PUP w zaniżonej w sumie o 235,90 zł wysokości odsetek z tytułu rozwiązania 2 umów refundacji kosztów doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego i 1 umowy na dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej. Natomiast zwrócenia uwagi wymaga niepełne wykorzystanie przyznaných środków finansowych na działania aktywizacyjne bezrobotnych, tj. niewydatkowanie w latach 2010-2012 na ten cel w sumie 407,2 tys. zł, a także przeznaczanie na aktywizację osób powyżej 50. roku życia środków finansowych, których udział w całości wydatków na realizację aktywnych programów przeciwdziałania bezrobociu był niższy od udziału takich osób w łącznej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych. Ponadto NIK zwraca uwagę na fakt przyjmowania maksymalnego (100%) poziomu dla wskaźników efektywności instrumentów rynku pracy w postaci jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz refundację wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, w sytuacji braku udokumentowanej weryfikacji efektów ekonomicznych osiąganych przez beneficjentów tych środków i niskiego (23,3%) udziału przedsiębiorców powyżej 50. roku życia, którzy w dalszym ciągu prowadzili zarejestrowaną działalność gospodarczą (utrzymali się na rynku) po otrzymaniu z PUP w latach 2010-2011 jednorazowych środków na podjęcie takiej działalności.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1. Liczba bezrobotnych oraz źródła finansowania aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu w latach 2010-2012

Opis stanu
faktycznego

Na koniec lat 2010, 2011 i 2012 liczba zarejestrowanych w Urzędzie bezrobotnych wyniosła odpowiednio 13.704, 13.597 i 14.917, w tym długotrwale bezrobotnych³ było odpowiednio 7.256 (48,6%), 7.589 (55,8%) i 8.108 (59,2%), a osób powyżej 50. roku życia odpowiednio 3.602 (26,3%), 3.714 (27,3%) i 4.009 (26,9%). Z danych tych wynika, że tendencje w obrębie skali i struktury bezrobotnych nie były jednoznaczne, gdyż przy spadku ich liczby o 1.320 osób (o 8,8%) na koniec 2011 r., a następnie wzroście o 107 osób (0,8%) na koniec 2012 r., odnotowano równocześnie sukcesywny wzrost udziału wśród zarejestrowanych bezrobotnych zarówno trwale bezrobotnych, jak i osób powyżej 50. roku życia. Według szacunków PUP około 25% bezrobotnych powyżej 50. roku życia zarejestrowało się ze względu na możliwość uzyskania uprawnień do ubezpieczenia zdrowotnego, a około 4% w celu nabycia prawa do świadczenia przedemerytalnego.

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 pracy⁴ (dalej: „ustawa opz”) siedmiu kategorii bezrobotnych, w tym bezrobotnych powyżej 50. roku życia, wynosiła na koniec 2010 r. 12.658 osoby (84,9% zarejestrowanych bezrobotnych), a na koniec lat 2011 i 2012 odpowiednio 12.552 osób (92,3%) i 13.714 osób (91,9%). Wysoki odsetek bezrobotnych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy według Krzysztofa Bolisęgi – Dyrektora PUP wynikał ze zbyt szerokiego katalogu bezrobotnych zaliczonych do tej grupy, co powodowało konieczność aktywizowania osób nie zainteresowanych pracą lub innymi formami aktywizacji. Dyrektora PUP uznał, iż z katalogu osób zaliczanych do grupy w szczególnej sytuacji na rynku pracy wyłączone winny być kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka i samotnie wychowujące co

³ Osoby długotrwale bezrobotne to osoby pozostające w rejestrze powiatowego urzędu pracy łącznie przez ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich dwóch lat, z wyłączeniem okresów odbywania stażu i przygotowania zawodowego w miejscu pracy.

⁴ Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.

najmniej jedno dziecko do 18 roku życia, a także osoby po odbyciu kary pozbawienia wolności, które nie podjęły zatrudnienia, oraz osoby bez doświadczenia zawodowego lub bez wykształcenia średniego. Zdaniem Dyrektora PUP art. 49 ustawy opz należałoby zmienić tak, aby umożliwić wszystkim osobom równy dostęp do usług i instrumentów rynku pracy oraz umożliwić pracodawcom dostęp do kadry o odpowiednich kwalifikacjach, gdyż aktualny katalog osób zaliczanych do grupy w szczególnej sytuacji na rynku pracy utrudnia do niej dostęp i dyskryminuje osoby spoza katalogu. Zauważył również, że Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej promuje obecnie bezrobotnych nie objętych tym katalogiem, tj. m.in. osoby do 30. roku życia i osoby niepełnosprawne. Stwierdził ponadto, iż wysoki odsetek osób zaliczonych do grupy w szczególnej sytuacji na rynku pracy wymagał ich aktywizowania, pomimo zmniejszenia zatrudnienia w PUP o 24 osoby w związku z trudną sytuacją finansową powiatu kłodzkiego. Niemniej zwiększenie środków finansowych na zwalczanie bezrobocia w powiatach, gdzie stopa bezrobocia przekracza 20% oraz zwiększenie zatrudnienia wśród kluczowych pracowników powiatowych urzędów pracy, tj. pośredników pracy, doradców zawodowych, specjalistów rozwoju zawodowego i liderów klubów pracy, winno doprowadzić do zmniejszenia udziału osób z grupy w szczególnej sytuacji na rynku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 7, 15-16, 355)

Na realizację aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu PUP wydatkował w badanym okresie w sumie 79.543,6 tys. zł, z czego 42.919,5 tys. zł (54,0%) w 2010 r., 15.259,2 tys. zł (19,3%) w 2011 r. i 21.265,9 tys. zł (26,7%) w 2012 r. Źródłami finansowania tych wydatków był:

- Fundusz Pracy: 30.301,9 tys. zł (70,6% ogółu wydatków) w 2010 r., 9.961,6 tys. zł (64,9%) w 2011 r. i 16.012,0 tys. zł (75,3%) w 2012 r.;
- Europejski Fundusz Społeczny (dalej „EFS”): 12.491,1 tys. zł (29,1% ogółu wydatków) w 2010 r., 5.217,2 tys. zł (34,0%) w 2011 r. i 4.963,1 tys. zł (23,3%) w 2012 r.;
- Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (dalej „PFRON”): 126,5 tys. zł (0,3% ogółu wydatków) w 2010 r., 179,4 tys. zł (1,2%) w 2011 r. i 290,8 tys. zł (1,4%).

Na aktywizację osób powyżej 50. roku życia Urząd wykorzystał środki Funduszu Pracy i EFS w wysokości 10.962,8 tys. zł (25,5% łącznych wydatków) w 2010 r., 3.573,5 tys. zł (23,4%) w 2011 r. i 5.483,1 tys. zł (25,8%) w 2012 r.

Powyższe dane wskazują, iż zmniejszenie w latach 2011-2012 w stosunku do roku 2010 skali środków wydatkowanych na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu skutkowało proporcjonalnym ograniczeniem zaangażowania finansowego PUP w aktywizację bezrobotnych powyżej 50. roku życia.

(dowód: akta kontroli str. 7, 8, 9, 19, 177)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Niemniej Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na rokroczne niewykonywanie przez PUP planu wydatków na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. W latach 2010 i 2011 realizacja wydatków w tym zakresie stanowiła 99,9% wielkości planu, tj. była niższa odpowiednio o 40,1 tys. zł i 16,7 tys. zł w stosunku do planu wynoszącego odpowiednio 42.959,6 tys. zł i 15.374,9 tys. zł. Natomiast w 2012 r. wykonanie przedmiotowych wydatków było już o 1,6% niższe od założeń planu w wysokości 21.616,2 tys. zł, tj. o 350,4 tys. zł. Na tę okoliczność Krzysztof Bolisęga – Dyrektor PUP stwierdził, że spowodowane to było przerwaniem przez uczestników udziału w realizowanych przez Urząd programach promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej w poszczególnych latach okresu jak wyżej oraz brak możliwości przesunięcia wolnych środków finansowych na inne realizowane programy.

(dowód: akta kontroli str. 8, 9, 177-179)

Zwrócenia uwagi wymaga także fakt niższego poziomu udziału wydatków na aktywizację bezrobotnych powyżej 50. roku życia w całości wydatków na aktywizację bezrobotnych od wielkości udziału tej grupy bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych. I tak, w 2010 r. na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu wśród osób w wieku 50+ przeznaczono 25,5% wszystkich tego rodzaju wydatków poniesionych z Funduszu Pracy i EFS, podczas gdy odsetek bezrobotnych powyżej 50. roku w łącznej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych był na koniec tego roku wyższy i wynosił 26,3%. Z kolei w 2011 r. na aktywizację bezrobotnych powyżej 50. roku życia wydatkowano 23,4% łącznych wydatków z Funduszu Pracy i EFS na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, przy wynoszącym 27,3% udziale bezrobotnych powyżej 50. roku w łącznej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych. Natomiast w 2012 r. na ten sam cel przeznaczono 25,8% łącznych wydatków z obu wzmiankowanych źródeł, przy udziale bezrobotnych powyżej 50. roku w łącznej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych na poziomie 26,9%. W kwestii niewspółmierności wydatków ponoszonych na grupę bezrobotnych powyżej 50. roku życia w stosunku do ich udziału wśród ogółu bezrobotnych, Krzysztofa Bolisęga – Dyrektor PUP, stwierdził, że wynika ona z realizacji programów skierowanych bezpośrednio do grupy bezrobotnych.

(dowód: akta kontroli str. 7, 8, 9, 177-178)

1.2. Czynniki wyboru form aktywizacji zawodowej bezrobotnych

Opis stanu
faktycznego

Przy podziale środków otrzymywanych przez PUP na poszczególne formy aktywizacji zawodowej bezrobotnych brano pod uwagę przeprowadzane cyklicznie analizy i informacje na temat ogólnej sytuacji na rynku pracy, dane statystyczne Urzędu i Głównego Urzędu Statystycznego, a także publikacje dotyczące powiatu kłodzkiego i Dolnego Śląska.

W latach 2010-2012 Urząd nie podejmował we własnym zakresie badań sytuacji osób zatrudnionych na terenie powiatu kłodzkiego, w tym dotyczących liczby osób aktywnych i biernych zawodowo oraz zawodów i specjalności zatrudnionych. Na potrzeby PUP wykorzystywano w tym celu dane zamieszczone na stronie internetowej Głównego Urzędu Statystycznego – Oddziału we Wrocławiu. Monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych dostępny był na stronach Urzędu (www.pup.klodzko.pl) w zakresie analiz i statystyk oraz na stronach Dolnośląskiego Wojewódzkiego Urzędu Pracy: (www.dwup.pl) w zakresie statystyki rynku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 83, 91)

W PUP oprócz bezpośrednich działań aktywizacyjnych podejmowano również inne działania w tym zakresie, polegające na:

- ◆ zasięgnięciu przez Dyrektora PUP (z upoważnienia Starosty Kłodzkiego) opinii Powiatowej Rady Zatrudnienia przy wyborze form aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych oraz przy dokonywaniu zmian w planie wydatków, zgodnie z zapisami art. 109 ust. 9 ustawy opz. I tak, tą drogą pozyskano uchwały w sprawie zaopiniowania propozycji Dyrektora PUP co do podziału środków Funduszu Pracy, przekazanych powiatowi kłodzkiemu na finansowanie programów dotyczących promocji zatrudnienia w poszczególnych latach okresu 2010-2012;
- ◆ rozpoznawaniu rynku pracy powiatu kłodzkiego, stosownie do wymagań art. 9 ust. 1 pkt 9 ustawy opz. W tym celu: 1) opracowywano kwartalne analizy lokalnego rynku pracy, 2) sporządzano comiesięczne informacje o stanie bezrobocia i formach jego zwalczania, 3) zlecano wykonanie raportów z badań rynku pracy w powiecie kłodzkim i prognoz szkoleń bezrobotnych na lata 2010-2013, 4) pośrednicy pracy przeprowadzali bezpośrednio u pracodawców rozmowy i ankiety dotyczące ich planów i potrzeb;
- ◆ rozpoznawaniu potrzeb i oczekiwań bezrobotnych w zakresie usług rynku pracy poprzez: 1) przeprowadzanie minimum raz na kwartał indywidualnych rozmów

przez pośredników pracy z każdym z bezrobotnych, 2) indywidualne i grupowe spotkania bezrobotnych z doradcami zawodowymi, na których ustalano formy pomocy będące w dyspozycji PUP, 3) analizy poszczególnych grup bezrobotnych, w tym osób w wieku 50+, w aspekcie występujących trudności w ich aktywizacji zawodowej (niskie wykształcenie, nieadekwatne kwalifikacje w stosunku do potrzeb rynku i niska mobilność), 4) bieżącą analizę uzyskanej efektywności zastosowanych form aktywizacji zawodowej. Do tworzenia planu szkoleń, oprócz sporządzania listy zawodów oraz specjalności deficytowych i nadwyżkowych (z uwzględnieniem kwalifikacji i umiejętności zawodowych na które istniało zapotrzebowanie na lokalnym rynku pracy), wykorzystywano: strategie rozwoju regionalnego w zakresie zatrudnienia, wyniki badań popytu na kwalifikacje i umiejętności zawodowe, wyniki analiz ofert pracy, prognozy i badania popytu na pracę, zgłoszenia pracodawców i organizacji, wyniki analiz skuteczności i efektywności zakończonych szkoleń w latach poprzednich. Wykorzystywano także analizy kart kandydata na szkolenie (od 2012 r. ankiety dla bezrobotnych) badające potrzeby szkoleniowe, składane przez bezrobotnych podczas wizyt u specjalistów ds. rozwoju zawodowego, jak również wykazy potrzeb szkoleniowych, sporządzane m.in. na podstawie zgłoszeń od osób uprawnionych do odbycia szkolenia, czy wyników „Raportu z badań rynku pracy w powiecie kłodzkim. Prognoza szkoleń bezrobotnych na lata 2010-2013”;

- ◆ badaniu trwałości efektów prowadzonej aktywizacji zawodowej, prowadzonym w stosunku do osób biorących udział w formach aktywizacji finansowanych ze środków EFS lub w ramach projektów specjalnych MIPPS, w tym dla osób powyżej 50. roku życia. Badanie to polegało na monitorowaniu sytuacji osób, które podjęły zatrudnienie, działalność gospodarczą lub inną pracę zarobkową w ciągu trzech miesięcy od dnia zakończenia udziału w wybranej formie wsparcia (z częstotliwością zależną od wymogów programu).

(dowód: akta kontroli str. 82-176, 346-348)

1.3. Działania urzędu wobec bezrobotnych powyżej 50. roku życia

W latach 2010-2012 PUP wypełniał obowiązek wynikający z art. 50 ust. 1 ustawy opz, a dotyczący przedstawienia bezrobotnym powyżej 50. roku życia w ciągu 6 miesięcy od dnia ich rejestracji propozycji zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, szkolenia, stażu, odbycia przygotowania zawodowego dorosłych lub zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych czy robót publicznych. Potwierdziła to analiza akt 60 losowo wybranych (po 20 z każdego roku lat 2010-2012) długotrwale bezrobotnych w wieku 50+, z których wynikało, że każdemu analizowanemu bezrobotnemu przeciętnie co najmniej raz na 3 miesiące przedstawiano jakąś ofertę, przy czym w 56 (93,3%) przypadkach dotyczyło to wyłącznie oferty zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, a w 4 (6,7%) pozostałych przypadkach także innego rodzaju ofert, tj. szkolenia (2 przypadki), podjęcia działalności gospodarczej (1 przypadek) i odbycia stażu (1 przypadek).

Realizując obowiązki wynikające z art. 50-61a ustawy opz, PUP przedstawił bezrobotnym powyżej 50. roku życia następujące rodzaje i ilości propozycji:

- ofert pracy: 1.395 w 2010 r., 1.046 w 2011 r. i 1.043 w 2012 r. (łącznie 3.484),
- innej pracy zarobkowej: 1.624 w 2010 r., 3.910 w 2011 r. i 16.657 w 2012 r. (łącznie 22.191),
- szkolenia: 38 w 2010 r., 6 w 2011 r. i 39 w 2012 r. (łącznie 83),
- odbycia stażu: 104 w 2010 r., 66 w 2011 r. i 92 w 2012 r. (łącznie 262),
- zatrudnienia w ramach prac interwencyjnych lub robót publicznych: 1.042 w 2010 r., 365 w 2011 r. i 393 w 2012 r. (łącznie 1.800),
- uczestnictwa w: kontrakcie socjalnym, indywidualnym programie usamodzielnienia, lokalnym programie pomocy społecznej (o których mowa w przepisach

Opis stanu
faktycznego

o pomocy społecznej), lub uczestnictwa w indywidualnym programie zatrudnienia socjalnego (o którym mowa w przepisach o zatrudnieniu socjalnym): 0 w 2010 r., 1 w 2011 r. i 10 w 2012 r. (łącznie 11).

Ponadto w latach 2010-2012 prawo do świadczenia przedemerytalnego (w oparciu o art. 58 ustawy opz) nabyło łącznie 412 bezrobotnych w wieku powyżej 50. roku, z czego w poszczególnych latach odpowiednio: 77, 113 i 222.

Urząd objął bezrobotnych powyżej 50. roku życia:

- ✓ poradnictwem zawodowym – 3.189 osób (23,9% łącznej liczby bezrobotnych objętych poradnictwem), z czego: 994 w 2010 r., 914 w 2011 r. i 1.281 w 2012 r. Skutkowało to podjęciem pracy łącznie przez 526 (16,5%) z nich, z czego przez: 117 w 2010 r., 201 w 2011 r. i 208 w 2012 r.;
- ✓ informacją zawodową – 982 osób (24,3% ogólnej liczby bezrobotnych objętych informacją zawodową), z czego: 287 w 2010 r., 352 w 2011 r. i 343 w 2012 r. Skutkowało to podjęciem pracy przez 105 (10,7%) z nich, z czego przez: 35 w 2010 r., 36 w 2011 r. i 34 w 2012 r.;
- ✓ zajęciami aktywizującymi w funkcjonujących przy PUP klubach pracy – 1.107 osób (25,3% łącznej liczby bezrobotnych objętych tymi zajęciami), z czego: 259 w 2010 r., 426 w 2011 r. i 422 w 2012 r. Skutkowało to podjęciem pracy przez 100 (9,0%) z nich, z czego przez: 28 w 2010 r., 35 w 2011 r. i 37 w 2012 r.

W latach 2010-2012 Urząd realizował także zadania wynikające z przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 17 października 2008 r. i ukierunkowanego na osiągnięcie do 2020 r. wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 55-64 na poziomie nie niższym niż 50% programu „Solidarność pokoleń. Działania dla zwiększenia aktywności zawodowej osób w wieku 50+”, a to między innymi w ramach:

- projektu systemowego „Buduj przyszłość” (finansowanego z EFS), nastawionego na różne grupy wiekowe bezrobotnych, w tym także na bezrobotnych powyżej 50. roku życia, w celu podniesienia ich aktywności zawodowej i poprawy zdolności do zatrudnienia – w badanym okresie były to usługi rynku pracy (pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe) i instrumenty rynku pracy (staże, szkolenia, jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej);
- wykorzystania rezerwy MPiPS w celu zwiększenia:
 - aktywności zawodowej osób w wieku 45/50 – realizacja w roku 2010 w formie usług rynku pracy (pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe) i instrumentów rynku pracy (staże i jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej),
 - aktywizacji bezrobotnych powyżej 50. roku życia – realizacja w 2011 r. w formie instrumentów rynku pracy (staże, szkolenia, jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej i koszty wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego),
 - aktywizacji bezrobotnych powyżej 50. roku życia, jako program specjalny pn. „Wracamy do pracy – siła 50-tki” – realizacja w 2012 r. w formie usług rynku pracy (pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe), instrumentów rynku pracy (staże, szkolenia, koszty wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego) i specyficznych elementów wspierających zatrudnienie (zakup biletu miesięcznego, zakup odzieży roboczej i ochronnej).

W 2011 r. nie udało się natomiast zrealizować działań w zakresie usług rynku pracy (pośrednictwa pracy, poradnictwa zawodowego) i instrumentów rynku pracy (staży, szkoleń, jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej i kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego), ukierunkowanych na zwiększenie aktywności zawodowej osób w wieku 45/50 plus z powodu nieotrzymania dofinansowania dla 180 bezrobotnych.

(dowód: akta kontroli str. 18, 85, 86, 89-90, 670-673)

Efektorem przywołanych wyżej działań PUP było zaktywizowanie w latach 2010-2012 łącznie 2.239 bezrobotnych powyżej 50. roku życia, stanowiących 24,4% wszystkich zaktywizowanych w tym czasie bezrobotnych, w tym: 1.007 w 2010 r., 480 w 2011 r. i 752 w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 19)

1.4. Realizacja zadań z zakresu pośrednictwa pracy

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2012 Urząd realizował, wynikające z art. 9 ust. 1 i art. 36 ustawy opz, zadania związane z pośrednictwem pracy między innymi poprzez pozyskiwanie ofert pracy, upowszechnianie ofert pracy, a także we współpracy z gminami udzielanie bezrobotnym i poszukującym pracy pomocy w uzyskaniu odpowiedniego zatrudnienia oraz pracodawcom w pozyskaniu pracowników o poszukiwanych kwalifikacjach zawodowych, a ponadto inicjowanie i organizowanie kontaktów bezrobotnych i poszukujących pracy z pracodawcami. Zachowano przy tym nieodpłatność tych usług oraz utrzymano zasady dostępności usług pośrednictwa pracy dla poszukujących i pracodawców, ich jawności, równości i dobrowolności oraz rejestrowania poszukujących pracy.

W latach 2010-2012 PUP przyjął do realizacji łącznie 11.203 ofert pracy, z czego 5.016 w 2010 r., 2.767 w 2011 r. i 3.420 w 2012 r. Z ofert tych zrealizowano natomiast odpowiednio: 4.915 (98,0%), 2.697 (97,5%) i 3.359 (98,2%). W przypadku ofert pracy przyjętych przez Urząd w poszczególnych miesiącach 2012 r. ich stopień realizacji był następujący: w styczniu 96,9% (63 z 65 ofert), w lutym 100,0% (342 oferty), w marcu 99,5% (560 z 563 ofert), w kwietniu 98,4% (368 z 374 ofert), w maju 99,5% (377 z 379 ofert), w czerwcu 98,7% (236 z 239 ofert), w lipcu 98,7% (148 z 150 ofert), w sierpniu 99,4% (333 z 335 ofert), we wrześniu 98,4% (424 z 431 ofert), w październiku 90,8% (118 z 130 ofert), w listopadzie 96,2% (230 z 239 ofert), w grudniu 92,5% (160 z 173 ofert).

Niepełna realizacja ofert w badanych latach według Krzysztofa Bolisęgi – Dyrektora PUP spowodowana była głównie przez wycofywanie ofert przez pracodawcę bez podania przyczyny, rezygnację pracodawcy lub bezrobotnego z organizacji subsydiowanych miejsc pracy, brak kandydatów spełniających kryteria oferty, brak możliwości pozyskania zwrotnych informacji od pracodawcy oraz przypadki informowania przez pracodawcę w trakcie realizacji oferty o zatrudnieniu osoby bez skierowania z PUP. Analiza przyjętych przez Urząd ofert pracy wykazała, że pod względem wysokości zarobków dla około 80% ofert wynagrodzenie oscylowało na poziomie najniższej płacy krajowej, w przypadku 5% ofert w przedziale pensji średniej, a pozostałe około 15% było wyższe.

Potwierdziła to analiza akt 60 losowo wybranych (po 20 z każdego roku lat 2010-2012)

Analiza wybranych losowo 15 ofert spośród w sumie 75 niezrealizowanych na dzień 30 czerwca roku 2010, 2011 i 2012 wykazała między innymi, że:

- dotyczyły one 22 stanowisk pracy u 15 pracodawców, a złożone zostały: w 9 przypadkach osobiście, w 3 przypadkach listownie, w 2 przypadkach drogą elektroniczną (e-mail), w 1 przypadku telefonicznie;
- w 9 przypadkach oferty wpłynęły w miesiącu czerwcu, w 3 przypadkach w miesiącu maju, w 2 przypadkach w marcu, a w 1 przypadku w styczniu;
- w 10 przypadkach ich realizację przydzielono konkretnym pośrednikom pracy, a w 5 przypadkach wszystkim zatrudnionym w PUP pośrednikom pracy;
- pośrednicy pracy: analizowali oferty pod kątem spełnienia zawartych w nich kryteriów przez bezrobotnych zarejestrowanych w PUP, upowszechniali oferty m.in. na stronie internetowej i tablicy ogłoszeń Urzędu, informowali pracodawców o kandydatach, a w przypadku ich braku ustalali dalszy sposób realizacji oferty,

wzywali wybranych kandydatów, wydawali im skierowania odnotowując ten fakt w dokumentacji osób zarejestrowanych;

- w przypadku braku kandydatów w ewidencji Urzędu pośrednicy pracy umieszczali oferty na stronie internetowej i tablicy ogłoszeń PUP, aktualizując je (w uzgodnieniu z przedsiębiorcami) co 7, 14 lub 30 dni;
- dla 4 z 15 ofert pracy, dotyczących w sumie 5 stanowisk, Urząd wytypował łącznie 12 bezrobotnych i wydał im stosowne skierowania, przy czym zatrudniony został tylko 1 z nich. W przypadku jednej z tych czterech ofert, pomimo skierowania przez Urząd 2 kandydatów, pracodawca zatrudnił inną osobę, pozyskaną we własnym zakresie;
- w przypadku 1 oferty pracodawca pozyskał pracownika we własnym zakresie w sytuacji nie skierowania do niego przez Urząd żadnego kandydata.

(dowód: akta kontroli str. 81, 82, 348, 960, 962-963)

1.5. Zatrudnienie w PUP na stanowiskach związanych z aktywizacją zawodową bezrobotnych

Opis stanu faktycznego

Liczba pracowników PUP zmalała ze 133 w 2010 r. do 119 w 2011 r. (spadek o 10,5%) i do 109 w 2012 r. (zmniejszenie o 8,4%). Łącznie w latach 2010-2012 liczba pracowników Urzędu zmniejszyła się o 24 osoby, tj. o 18,0%. Skutkiem tego oraz rosnącej liczby bezrobotnych zarejestrowanych w PUP, ich średnia ilość przypadająca na jednego pracownika PUP wzrosła ze 103 osób na koniec 2010 r. do 114 osób na koniec 2011 r. (wzrost o 11,0%) i do 137 osób na koniec 2012 r. (wzrost o 19,8%).

Liczba zatrudnionych w Urzędzie pośredników pracy wahała się od 27 w 2010 r. poprzez 29 w 2011 r. do 25 w 2012 r. Tym samym wahała się również liczba bezrobotnych przypadających na jednego pośrednika pracy, zmniejszając się z 507,6 na koniec 2010 r. do 468,9 na koniec 2011 r. (spadek o 7,6%) oraz rosnąc do 596,7 na koniec 2012 r. (wzrost o 27,3%). W poszczególnych latach badanego okresu liczba pośredników pracy była większa odpowiednio o 9, 11 i 6 od minimalnej liczby tej kategorii pracowników, określonych na podstawie obowiązującego w 2010 r. § 11 rozporządzenia MPIPS z 2 marca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków prowadzenia przez publiczne służby zatrudnienia usług rynku pracy⁵ (minimum 18 pośredników) oraz obowiązującego w latach 2011-2012 § 85 rozporządzenia MPIPS z 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy⁶ (odpowiednio minimum 18 i 19 pośredników). Krzysztof Bolisęga – Dyrektor PUP stwierdził, iż powodem zatrudniania większej od minimalnej liczby pośredników pracy była realizacja współfinansowanego z EFS projektu pt. „Blżej klienta”, a następnie projektów „Blżej klienta II” i „Blżej klienta III”, których celem było wzmocnienie i rozwój służb zatrudnienia poprzez dofinansowanie zatrudnienia 7 pośredników pracy oraz dofinansowanie studiów podyplomowych 7 doradców zawodowych przez okres 24 miesięcy. Nadmieniał przy tym, iż w grudniu 2013 r. Może nastąpić zmniejszenie o 10 liczby pośredników pracy w związku z zakończeniem realizacji projektu „Blżej klienta III”.

W poszczególnych latach okresu 2010-2012 Urząd zatrudniał odpowiednio 8, 8 i 10 doradców zawodowych, a liczba bezrobotnych przypadających na jednego doradcę zawodowego zmalała z 1.713 na koniec 2010 r. do 1.699,6 (o 1,8%) na koniec 2011 r. i do 1.491,7 (o 12,2%) na koniec 2012 r.

W poszczególnych latach okresu 2010-2012 w Urzędzie było odpowiednio 4, 5 i 5 specjalistów ds. rozwoju zawodowego, a liczba bezrobotnych przypadająca na jednego takiego specjalistę wahała się od 3.426 osób na koniec 2010 r. do 2.719,4

⁵ Dz. U. z 2007 r. Nr 47, poz. 315.

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 177, poz. 1193 ze zm.

osób na koniec 2011 r. (spadek o 20,6%) i do 2.983,4 osób na koniec 2012 r. (wzrost o 9,7%).

(dowód: akta kontroli str. 10-14, 77-80, 202)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności PUP w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

[1] W PUP nie przestrzegano w 2010 r. przepisów § 25 ust. 2 rozporządzenia MPiPS z 2 marca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków prowadzenia przez publiczne służby zatrudnienia usług rynku pracy, tzn. wymogu zatrudniania co najmniej 1 doradcy zawodowego na 2 pośredników pracy w pełnym wymiarze czasu pracy. W roku tym zatrudniano 8 doradców zawodowych w sytuacji, gdy minimalna liczba obsadzonych etatów w tej grupie pracowników winna wynosić 9.

W 2011 r. Urząd nie dostosował poziomu zatrudnienia w grupie doradców zawodowych w terminie do 30 czerwca 2011 r., wynikającym z przepisu § 88 ust. 1 rozporządzenia MPiPS z 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy. W tej grupie pracowników w pełnym wymiarze czasu pracy na koniec roku 2011 zatrudnionych było 8 osób, tj. o jedną mniej od minimalnej liczby doradców zawodowych ustalonych w oparciu o przepisy § 86 ust. 2 ww. rozporządzenia.

[2] W 2010 r. w pełnym wymiarze czasu pracy zatrudnionych było w PUP 4 specjalistów ds. rozwoju zawodowego w sytuacji, gdy zgodnie z postanowieniami § 42 ust. 2 rozporządzenia MPiPS z 2 marca 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków prowadzenia przez publiczne służby zatrudnienia usług rynku pracy, winno być co najmniej 9 takich pracowników zatrudnionych w co najmniej połowie pełnego wymiaru czasu pracy, przy czym nie mniej niż 5 pracowników w pełnym wymiarze czasu pracy.

W latach 2011-2012 w PUP nie dostosowano zatrudnienia w grupie specjalistów ds. rozwoju zawodowego do wymogów wynikających z przepisów § 88 ust. 1 i 2 rozporządzenia MPiPS z 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy, gdyż w tych latach w Urzędzie zatrudniano 5 takich specjalistów w pełnym wymiarze czasu pracy, a liczba ta była niższa, co najmniej o 1 osobę, od minimalnej liczby pracowników tej grupy, ustalonej zgodnie z postanowieniami § 86 ust. 3 ww. rozporządzenia.

Na okoliczność powyższych nieprawidłowości Krzysztof Bolisęga – Dyrektor PUP stwierdził, że mniejsza niż wymagana ww. przepisami liczba doradców zawodowych w 2010 r. wynikała z niedostatecznej wysokości środków finansowych na wynagrodzenia przewidzianych w budżecie Urzędu, a w 2011 r. na brak środków finansowych na wynagrodzenia nałożyła się także konieczność redukcji ostatecznie 13 etatów (z 126,5 do 113,5) w wyniku podjęcia przez Zarząd Powiatu Kłodzkiego uchwał nr 41/2011 z 15 lutego 2011 r. i nr 125/2011 z 21 lipca 2011 r. Z kolei w 2012 r. zatrudnienie w PUP zmniejszono o następne 10 etatów (do 103,5) na mocy uchwały Zarządu Powiatu Kłodzkiego nr 11/2012 z 17 stycznia 2012 r. W kwestii niedostosowania w latach 2010-2012 zatrudnienia w grupie specjalistów ds. rozwoju zawodowego Krzysztof Bolisęga – Dyrektor PUP nie wypowiedział się.

(dowód: akta kontroli str. 10-14, 78-80)

Ocena cząstkowa

W latach 2010-2012 Urząd prawidłowo realizował zadania dotyczące aktywizacji zawodowej i łagodzenia skutków bezrobocia wśród osób powyżej 50. roku życia i to przy niedostatecznych środkach finansowych na ten cel. Prawidłowo diagnozowano zapotrzebowanie na zawody, specjalności i kierunki szkoleń. 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 ich rejestracji w PUP.

Niemniej stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niedostosowaniu zatrudnienia w grupach doradców zawodowych i specjalistów ds. rozwoju zawodowego do obowiązujących w tym zakresie wymogów prawa.

Zwrócenia uwagi wymaga niepełne wykorzystywanie przyznanych środków finansowych na działania aktywizacyjne bezrobotnych, w tym osób powyżej 50. roku życia, tj. nie wydatkowanie na ten cel 40,1 tys. zł w 2010 r., 16,7 tys. zł w 2011 r. i 350,4 tys. zł w 2012 r. Ponadto należy podnieść, że na aktywizację osób w wieku 50+ przeznaczano środki finansowe, których udział w całości wydatków na realizację aktywnych programów przeciwdziałania bezrobociu był niższy od udziału takich osób w łącznej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych, bo np. w 2012 r. na działania aktywizacyjne bezrobotnych powyżej 50. roku życia wydatkowano 25,8% wszystkich środków, podczas gdy ich odsetek wśród zarejestrowanych na koniec tego roku bezrobotnych wynosił 26,9%.

2. Realizacja wybranych form aktywizacji zawodowej i skuteczność stosowanych instrumentów rynku pracy

W badanym okresie w Urzędzie obowiązywały uregulowania wewnętrzne dotyczące poszczególnych form aktywizacji zawodowej, wprowadzane w życie i aktualizowane stosownymi zarządzeniami Dyrektora PUP⁷.

(dowód: akta kontroli str. 675-679, 680-701)

Dla analizowanych instrumentów rynku pracy, wielkości wyliczonych przez PUP (według metodologii liczenia ustalonej przez MPiPS) wskaźników efektywności wyniosły w poszczególnych latach okresu 2010-2012 odpowiednio:

- dla prac interwencyjnych – 55%, 63% i 67%,
- dla prac społecznie użytecznych – 5%, 2% i 14%,
- dla robót publicznych – 43%, 39% i 36%,
- dla staży – 48%, 36% i 51%,
- dla szkoleń – 29%, 36% i 43%,
- dla jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej i dla refundacji wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy – po 100%⁸.

(dowód: akta kontroli str. 18, 702)

2.1. Staże

W badanym okresie z uwagi na ilość skierowanych osób najczęściej staży zorganizowały instytucje publiczne, tj.:

- 1) Urząd Gminy Nowa Ruda – dla 8 osób,
- 2) Centrum Integracji Społecznej w Bystrzycy Kłodzkiej – dla 6 osób,
- 3) Ośrodek Pomocy Społecznej w Bystrzycy Kłodzkiej – dla 6 osób,
- 4) Zakład Usług Komunalnych w Bystrzycy Kłodzkiej - dla 6 osób,
- 5) Zespół Opieki Zdrowotnej w Kłodzku - dla 5 osób.

Analizą kontrolną objęto 30 losowo wybranych, zakończonych w latach 2010-2012 staży osób bezrobotnych powyżej 50. roku życia, w tym 10 finansowanych z Funduszu Pracy, 10 ze środków unijnych (EFS) i 10 finansowanych w ramach programów specjalnych MPiPS. W wyniku tej analizy stwierdzono, że kwalifikowanie zainteresowanych organizatorów stażów oraz bezrobotnych było przejrzyste, jawne i oparte na pisemnych procedurach. Procedury kwalifikacyjne były upublicznione na tablicach ogłoszeń oraz na stronie internetowej PUP. Preferencje dla osób w wieku 50+ wynikały ze Strategii Powiatu Kłodzkiego oraz założeń programów specjalnych

⁷ Z uwagi na dużą ilość obowiązujących zarządzeń Dyrektora PUP (wraz ze zmianami), wykaz przedmiotowych uregulowań wewnętrznych został zamieszczony w aktach kontroli.

⁸ W myśl przyjętej w PUP zasady efektywność dla podjęcia działalności gospodarczej oraz refundacji kosztów utworzenia nowych stanowisk pracy wyniosła 100%, gdyż tych form aktywizacji zawodowej było tyle, ile zawarto stosownych umów i przekazano środków finansowych.

MPiPS. Złożone wnioski spełniały warunki formalne określone przez Urząd. Kwalifikacje organizatorów odbywały się na podstawie obowiązujących uregulowań wewnętrznych⁹, a bezrobotnych w oparciu o przepisy ustawy opz i rozporządzenia wykonawczego w zakresie odbywania staży¹⁰.

W 21 spośród analizowanych przypadków organizatorzy staży deklarowali w umowie zatrudnienie stażystów, jednakże w 15 nie wywiązali się z przyjętych zobowiązań z uwagi na likwidację działalności, zmiany organizacyjne w firmie, trudną sytuację finansową, przerwanie stażu przez stażystę, przejście bezrobotnego na emeryturę, zgon bezrobotnego, czy bez podania powodu. Umowy zawierane przez Urząd z organizatorami stażu nie obejmowały sankcji na okoliczność nie wywiązania się organizatora stażu z przyjętych zobowiązań. Na tę okoliczność Krzysztof Bolisęga – Dyrektor PUP podniósł, iż „zgodnie z zasadami organizacji stażu w miejscu pracy wprowadzonymi Zarządzeniem Nr 3/2011 z dnia 17.02.2011, Zarządzeniem Nr 2 z dnia 05.02.2007 Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy może odmówić organizacji stażu w sytuacji nie wywiązania się pracodawcy z postanowień umów wcześniej zawartych i takie działania są podejmowane przy rozpatrywaniu wniosków o organizację staży. W przypadku nie wywiązania się pracodawcy z obowiązku zatrudnienia, Urząd wzywał do złożenia wyjaśnień i prowadził postępowanie wyjaśniające przyczyny, które leżały po stronie pracodawcy np. z uwagi na kryzys gospodarczy, brak koniunktury na usługi, lub też po stronie bezrobotnego, który np. nie opanował w stopniu dostatecznym programu. Takie działania wpływają korzystnie na decyzje przedsiębiorców, którzy ostatecznie zatrudniają bezrobotnych po stażu”.

Spośród 30 organizatorów analizowanych przypadków stażu dla 10 były to instytucje publiczne, takie jak: urząd miasta/gminy, biblioteka miejska/gminna, prokuratura, zakład opieki zdrowotnej, ośrodek pomocy społecznej, szkoła, gospodarstwo pomocnicze. Krzysztof Bolisęga – Dyrektor PUP stwierdził, że „uzasadnieniem organizacji staży w wymienionych jednostkach było umożliwienie bezrobotnym nabycie umiejętności praktycznych do wykonywania pracy przez wykonywanie zadań w miejscu pracy na konkretnym stanowisku pracy bez nawiązania stosunku pracy zgodnie z programem stażu. Pomimo braku zapisu dotyczącego zatrudnienia osoby, kończąc staż w tych jednostkach znalazły zatrudnienie”.

Żaden z 30 objętych analizą stażystów nie zawarł umowy o pracę na czas nieokreślony, a 18 (60,0%) z nich zawarło umowy o pracę na czas określony, przy czym:

- a) 3 stażystów (16,7% zatrudnionych) na czas określony do 3 miesięcy,
- b) 2 stażystów (11,1% zatrudnionych) na czas określony do 3 do 6 miesięcy,
- c) 6 stażystów (33,3% zatrudnionych) na czas określony powyżej 6 miesięcy,
- d) 4 stażystów (22,2% zatrudnionych) na umowy cywilnoprawne,

natomiast w przypadku pozostałych 3 stażystów (16,7% zatrudnionych) PUP nie posiadał informacji w zakresie rodzaju zawartych przez nich umów o pracę. W 12 przypadkach zatrudniającym był organizator stażu. Z 18 osób, które po odbyciu stażu uzyskały zatrudnienie, 5 powróciło do ewidencji bezrobotnych.

Odbycie stażu przez bezrobotnych wynikało z indywidualnego planu działania, sporządzonego dla każdego bezrobotnego¹¹. Bezrobotni zakwalifikowani do stażu byli kierowani przez Urząd do jego odbycia na podstawie umowy zawieranej z pracodawcą. Czas trwania analizowanych staży (od 3 do 7 miesięcy), jak i kwoty przyznanych stypendiów nie przekraczały ustawowych limitów¹². Organizatorzy stażu spełnili, za wyjątkiem 2 przypadków (przerwanie stażu spowodowane podjęciem pracy u innego pracodawcy i zgon bezrobotnego), niezbędne wymogi formalno-

⁹ Zarządzenia Dyrektora PUP nr 2 z 5 lutego 2007r. i nr 3 /2011 z 17 lutego 2011 r.

¹⁰ Rozporządzenie MPiPS z 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych (Dz. U. Nr 142, poz. 1160).

¹¹ Na podstawie art. 34a ust. 2 ustawy opz.

¹² Art. 53 ust. 1, 1a i 6 ustawy opz.

prawne dotyczące: przygotowania programu stażu, sporządzenia sprawozdania z jego przebiegu, opracowania opinii pracodawcy z odbytego stażu.

(dowód: akta kontroli str. 680-701, 703-739)

2.2. Szkolenia

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto łącznie 6 losowo wybranych szkoleń, zorganizowanych przez PUP i zakończonych w latach 2010-2012, tj.:

- 1) transport drogowy taksówką (2 odrębne szkolenia),
- 2) kierowca wózków jezdniowych z napędem silnikowym + wymiana butli LPG,
- 3) nowoczesny magazynier – obsługa komputera, kas fiskalnych i kierowca wózków jezdniowych z napędem silnikowym,
- 4) kierowca wózka jezdniowego,
- 5) podstawowa obsługa komputera i znajomość obsługi Internetu,

oraz grupę 30 losowo wybranych bezrobotnych, uczestników tych szkoleń.

W oparciu o dokumentację wylosowanych szkoleń stwierdzono, że PUP diagnozował potrzebę zorganizowania danego rodzaju szkolenia na podstawie analizy monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych, wyników badań zapotrzebowania na szkolenia, czy analizy potrzeb bezrobotnych. Corocznie opracowywany plan szkoleń (aktualizowany pod kątem zmieniającego się zapotrzebowania na lokalnym rynku pracy) rozpowszechniany był w siedzibie PUP (na tablicy ogłoszeń) oraz na stronie internetowej Urzędu. Wyboru jednostek szkoleniowych dokonywano na podstawie ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹³ oraz wewnętrznego Regulaminu udzielania zamówień publicznych o wartości nie przekraczającej 14.000 EUR¹⁴. Wyboru organizatorów szkoleń dokonywano spośród jednostek posiadających wpis do Rejestru Instytucji Szkoleniowych, prowadzonego przez Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy. W zawieranych z organizatorami szkoleń umowach, PUP zapewniał sobie prawo do kontroli przebiegu szkoleń, dokumentacji szkoleniowej oraz do wizytacji szkoleń. W latach 2010-2012 organizatorzy szkoleń nie byli zainteresowani proponowanymi możliwościami osiągania dodatkowych dochodów za podejmowanie działań skutkujących zatrudnieniem szkolonych bezrobotnych w ciągu 30 dni od dnia ukończenia szkolenia i utrzymania go przez okres nie mniejszy niż 6 miesięcy oraz nie zgadzali się na wnoszenie w umowach zapisów w tym zakresie¹⁵. Analizowane szkolenia zostały zrealizowane zgodnie z programem i na zasadach określonych w umowie, wykładowcami były osoby wskazane w tych umowach. Koszty szkoleń mieściły się w granicach wynikających z ustawy opz¹⁶.

Kwalifikowanie osób objętych szkoleniem było przejrzyste, jawne oraz oparte na pisemnych procedurach i zgodne z przyjętymi uregulowaniami wewnętrznymi¹⁷. Odbycie szkoleń wynikało z indywidualnego planu działania lub decyzji doradcy zawodowego. Czas oczekiwania na szkolenie wynosił od 1 tygodnia do 1 roku, a w większości przypadków nie przekraczał 5 miesięcy. Wszyscy analizowani bezrobotni ukończyli szkolenie. Spośród 30 badanych osób zatrudnienie znalazły 23 osoby (76,7%), z czego 2 osoby (8,7% zatrudnionych) rozpoczęły własną działalność gospodarczą¹⁸. Spośród 21 pozostałych osób, żadna nie znalazła zatrudnienia w oparciu o umowę o pracę na czas nieokreślony, natomiast:

- a) 3 osoby (13,0%) zostały zatrudnione na czas określony do 3 miesięcy,
- b) 1 osoba (4,3%) została zatrudniona na czas określony od 3 do 6 miesięcy,

¹³ Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

¹⁴ Załącznik nr 1 do zarządzenia nr 13 Dyrektora PUP z 26 kwietnia 2012 r.

¹⁵ Art. 41 ust. 9 ustawy opz.

¹⁶ Art. 109a ust. 1 ustawy opz.

¹⁷ M.in. zarządzenia nr 4/2011 z 21 lutego 2011 r. i nr 24/2012 z 21 grudnia 2012 r.

¹⁸ Transport osobowy taksówką.

- c) 12 osób (52,2%) zostało zatrudnionych na okres 24 miesięcy (czas określony w związku z refundacją kosztów utworzenia lub doposażenia stanowisk pracy dla bezrobotnych,
- d) 1 osoba (4,3%) została zatrudniona na umowę cywilnoprawną,
- e) dla 1 osoby (4,3%) nie posiadano informacji o długości umowy o pracę na czas określony, a dla 3 osób (13,0%) nie dysponowano wiedzą o miejscu i rodzaju zatrudnienia.

Spośród 23 przeszkolonych osób, które znalazły krótkoterminowe zatrudnienie, 5 (21,7%) po ustaniu stosunku pracy zostało ponownie zarejestrowanych w PUP jako bezrobotni.

(dowód: akta kontroli str. 680-701, 740-802)

2.3. Przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto łącznie 30 losowo wybranych bezrobotnych (przedsiębiorców) powyżej 50. roku życia, którzy otrzymali z PUP jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej w latach 2010-2011, w tym 6 finansowanych z Funduszu Pracy, 13 ze środków unijnych (EFS) i 11 finansowanych w ramach programów specjalnych MPiPS.

Analiza dokumentacji badanej próby wykazała, że kwalifikowanie zainteresowanych bezrobotnych było przejrzyste, jawne, a także oparte na pisemnych procedurach, które zostały upublicznione na tablicy ogłoszeń i stronie internetowej PUP. Kryteria przyznawania tego rodzaju pomocy były jednolite i obiektywne. Preferencje dla bezrobotnych powyżej 50. roku życia wynikały ze Strategii Powiatu Kłodzkiego oraz wymagań programów specjalnych MPiPS. Przyznanie jednorazowo dla bezrobotnych środków na podjęcie działalności gospodarczej wynikało z indywidualnego planu działania bezrobotnego (dalej „IPD”) i posiadania odpowiedniego przygotowania do prowadzenia danego rodzaju działalności gospodarczej (kwalifikacje, doświadczenie zawodowe). Było również warunkowane pozytywną decyzją doradcy zawodowego. Do wniosku o przyznanie środków na uruchomienie własnej działalności gospodarczej bezrobotny zobligowany był załączyć tzw. „business plan” (opis planowanego przedsięwzięcia), obejmujący m.in. planowane koszty i przychody związane z uruchamianą działalnością gospodarczą. Nie stwierdzono przypadków finansowania ze środków publicznych zakupu dóbr, towarów i usług, które nie pozostawały w związku z planowaną przez bezrobotnych działalnością gospodarczą.

Z pozyskanych w toku kontroli informacji Urzędów Skarbowych (dalej: „US”) w: Kłodzku, Bystrzycy Kłodzkiej i Nowej Rudzie wynikało, że wszyscy analizowani przedsiębiorcy (wcześniej bezrobotni), którym Urząd przyznał jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej, zarejestrowali taką działalność, przy czym według stanu na dzień pozyskania tych informacji (11, 12 i 14 czerwca 2013 r.) 7 z nich, tj. 23,3%, prowadziło zarejestrowaną działalność gospodarczą, kolejnych 11 (36,7%) zawiesiło działalność gospodarczą, a pozostałych 12 (40,0%) ją zlikwidowało. W 26 przypadkach przedsiębiorcy ci wykazali przychód w pierwszym roku działalności (wahający się od 0,1 do 79,9 tys. zł), w tym 8 zysk (wahający się od 0,8 do 25,9 tys. zł), 7 stratę (wahającą się od 0,4 tys. zł do 10,0 tys. zł), a dla 11 brak było danych w tym zakresie z uwagi na przyjętą przez nich formę opodatkowania (karta podatkowa). W pozostałych czterech analizowanych przypadkach przedsiębiorców, trzech nie wykazało przychodów lub wydatków, czy też zysku/straty, a jeden nie złożył zeznań podatkowych.

W zawartych przez PUP z przyszłymi przedsiębiorcami umowach na dofinansowanie rozpoczęcia działalności gospodarczej zamieszczono zapisy określające warunki, których spełnienie pozwoli na uznanie przez Urząd faktu wywiązania się beneficjenta z realizacji umowy i jej rozwiązanie, w szczególności konieczność:

1) prowadzenia zarejestrowanej działalności gospodarczej nieprzerwanie przez minimum 12 miesięcy (§ 7 ust. 7),

2) złożenia po upływie 12-miesięcznego, nieprzerwanego prowadzenia działalności gospodarczej wniosku o rozwiązanie umowy wraz z: zaświadczeniem właściwego US o prowadzeniu tej działalności przez ww. okres, zaświadczeniem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: „ZUS”), potwierdzającym fakt podlegania ubezpieczeniu społecznemu przez okres co najmniej 12 miesięcy, zaktualizowanym (na dzień składania wniosku o rozwiązanie umowy) wpisem do ewidencji działalności gospodarczej, oświadczeniem o niepodejmowaniu zatrudnienia w okresie pierwszych 12 miesięcy po rozpoczęciu prowadzenia działalności gospodarczej (§ 13 ust. 1).

Analiza akt badanej próby wykazała, że spośród 30 umów z beneficjentami przyznanych środków Urząd:

- rozwiązał 29 umów, w tym 28 uznając za w pełni zrealizowane, a 1 w związku ze zgonem beneficjenta¹⁹;
- do dnia zakończenia kontroli (5 lipca 2013 r.) nie rozwiązano 1 umowy, mimo upływu w styczniu 2013 r. 12-miesięcznego okresu nieprzerwanego prowadzenia działalności gospodarczej. Długotrwałość procesu rozwiązania umowy spowodowana była kwestionowaniem przez Urząd wiarygodności części faktur potwierdzających wysokość wydatków podlegających rozliczeniu, zakończonym ostatecznie wezwaniem do zwrotu równowartości zakwestionowanych wydatków wraz z należnymi odsetkami i rozłożeniem tej należności na raty. W trakcie Kontroli, pismem z 11 czerwca 2013 r. PUP wzywał tego beneficjenta do złożenia dokumentów wymaganych do rozwiązania umowy.

(dowód: akta kontroli str. 213, 222, 454, 548, 768, 903-969, 1066-1078)

Ustalone
nieprawidłowości

Uznanie przez Urząd faktu wywiązania się beneficjenta z realizacji umowy o dofinansowanie rozpoczęcia działalności gospodarczej, w tym z umownego warunku nieprzerwanego prowadzenia działalności gospodarczej przez minimum 12 miesięcy, następowało bez faktycznego udokumentowania faktu prowadzenia takiej działalności. W Urzędzie uznawano, że złożenie przez beneficjenta zaświadczenia US o prowadzeniu działalności gospodarczej, zaświadczenia ZUS o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu przez okres co najmniej 12 miesięcy, oraz zaktualizowanego wpisu do ewidencji działalności gospodarczej, stanowiło poświadczenie prowadzenia działalności gospodarczej przez minimalny okres.

Analiza akt 28 badanych umów o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej, uznanych przez Urząd za w pełni zrealizowane, wykazała, że przy podejmowaniu decyzji w tym zakresie oparto się przede wszystkim na zaświadczeniach z:

- ✓ urzędów skarbowych, przy czym: 1 – zawierało zapis, że przedsiębiorca prowadził działalność gospodarczą przez 12 miesięcy od dnia jej zarejestrowania, 19 – poświadczało, że przedsiębiorca miał zarejestrowaną działalność gospodarczą która do dnia wydania zaświadczenia nie została zlikwidowana, 7 – informowało, że przedsiębiorca zgłosił w organie gminy prowadzenie działalności gospodarczej, 1 – miało formę postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej;
- ✓ inspektoratów ZUS, przy czym: 6 – informowało o zgłoszeniu do obowiązkowych ubezpieczeń i podleganiu im przez 12 miesięcy, 3 – zawierało zapisy o opłaceniu składek na ubezpieczenie społeczne z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej, 14 – informowało o przebiegu ubezpieczeń społecznych do dnia wydania zaświadczenia, 2 – zawierało zapisy o zgłoszeniu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej do dnia wydania zaświadczenia, 1 – informowało o opłaceniu składek na ubezpieczenie społeczne i Fundusz Pracy, 1 – o objęciu

¹⁹ Spadkobierca zobowiązał się do ratalnej spłaty zobowiązania powstałego w związku z niewykonaniem umowy.

ubezpieczeniem społecznym z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej.

NIK zauważa, iż ww. zaświadczenia nie dokumentują prowadzenia działalności gospodarczej, gdyż zgodnie z orzecnictwem dotyczącym art. 2 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²⁰:

- działalność gospodarcza jest faktem, kategorią o charakterze obiektywnym, nie konstytuuje jej zatem wpis, bądź jego brak do odpowiedniego rejestru (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 16 grudnia 2010 r. – III SA/Gd 556/10);
- prowadzenie działalności gospodarczej w rozumieniu art. 2 ww. ustawy jest wykonywanie działalności, która posiada pewne specyficzne właściwości, do których należy zaliczyć: 1) zawodowy (a więc stały) charakter, 2) związaną z nim powtarzalność podejmowanych działań, 3) podporządkowanie zasadzie racjonalnego gospodarowania, oraz 4) uczestnictwo w obrocie gospodarczym, a do uznania określonej przedmiotowo działalności za działalność gospodarczą (Uchwała Sądu Najwyższego z 6 grudnia 1991 r. – III CZP 117/91);
- do uznania określonej przedmiotowo działalności za działalność gospodarczą konieczne jest łączne zaistnienie trzech jej cech funkcjonalnych: zarobkowości, zorganizowania formalnego (czyli wyboru formy prawnej przedsiębiorczości) oraz ciągłości, a brak którejkolwiek z nich oznacza, że dana działalność nie może być zakwalifikowana do kategorii działalności gospodarczej (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 28 kwietnia 2009 r. – III SA/PO 374/08);
- dla oceny, że dany podmiot wykonuje działalność gospodarczą konieczne jest stwierdzenie zarobkowego charakteru tej działalności (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 listopada 2011 r. – II GSK 1219/10).

Wprawdzie ustawa opz i obowiązujące w latach 2010-2012 rozporządzenia MPIPS w sprawie przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej²¹, nie określały w jaki sposób wypełnić należy warunek prowadzenia działalności gospodarczej przez minimum 12 miesięcy, to jednocześnie przepisy te nie wzbraniały wprowadzenia przez Urząd do umów o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej innych kryteriów, umożliwiających sprawdzenie faktycznej realizacji przedmiotowego obowiązku. Także pod kątem spełnienia wymogu celowego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych, wynikającego z art. 44 ust. 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²².

W latach 2010-2012 Urząd przeprowadził kontrole u 7 z 30 analizowanych beneficjentów środków na podjęcie działalności gospodarczej. Materiały z tych kontroli nie obejmowały dokumentów świadczących o wejściu w obrót gospodarczy kontrolowanych beneficjentów, pomimo obowiązku sprawdzania dokumentacji świadczącej o prowadzeniu działalności gospodarczej, w tym dotyczącej formy opodatkowania oraz bieżących rachunków/faktur, co wynikało z § 4 ust. 3 pkt 7 Regulaminu Kontroli Wewnętrznej PUP, stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 16 Dyrektora PUP z 12 kwietnia 2010 r.

NIK zauważa, iż podejmowane przez Urząd działania zmierzające do weryfikacji wywiązania się beneficjentów środków na podjęcie działalności gospodarczej były niewystarczające. Świadczą o tym przypadki umów nr 6311/182/2010 z 29 września 2010 r. i nr 6311/224/2010 z 29 października 2010 r.²³, przy realizacji których nie osiągnięto jednej z cech działalności gospodarczej, tj. zarobkowego jej charakteru, a tym samym nie zdołano wejść w obrót gospodarczy, gdyż beneficjenci tych umów

²⁰ Dz. U z 2013 r. poz. 672.

²¹ 1) Dz. U. z 2009 r. Nr 62, poz. 512 ze zm. (obowiązujące do 31 lipca 2011 r.), 2) Dz. U. z 2011 r. Nr 155, poz. 922 (obowiązujące od 31 lipca 2011 r. do 30 kwietnia 2012 r.), 3) Dz. U. z 2012 r., poz. 457 (obowiązujące od 30 kwietnia 2012 r.).

²² Dz. U. z 2010 r. Nr 157, poz. 124 ze zm.

²³ W przypadku obu tych umów dofinansowanie na podjęcie działalności gospodarczej przyznane zostało w wysokości 18.500 zł.

w ciągu 12 miesięcy od zarejestrowania działalności gospodarczej nie pozyskali ani jednego klienta, przez co nie uzyskali przychodów. Świadczyło to o nie prowadzeniu przez nich działalności gospodarczej i stało w sprzeczności z oświadczeniami, jakie złożyli do wniosków o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej, o rezygnacji z możliwości zawieszenia prowadzenia działalności gospodarczej w okresie 12 miesięcy po dniu rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej.

W ocenie NIK nie znajduje uzasadnienia wyjaśnienie Krzysztof Bolisęgi – Dyrektora PUP w tej sprawie o treści: *„odnosząc się do kwestii wejścia w obrót gospodarczy i prowadzenia działalności o charakterze zarobkowym należy wskazać, że zgodnie z ustawą o swobodzie działalności gospodarczej, działalność gospodarcza jest działalnością zarobkową prowadzoną w sposób zorganizowany i ciągły, więc w każdym przypadku przedsiębiorca spełnia te wymagania. (...) Bezspornym jest również, iż ustawa z dnia 25.03.2011 r. o ograniczeniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (...) określa, iż organ administracji publicznej żądający od strony zaświadczenia albo oświadczenia na potwierdzenie stanu prawnego jest obowiązany wskazać przepis prawa wymagający urzędowego potwierdzenia”*.

Nie można się także zgodzić z poglądem Dyrektora PUP, że podstawą uznania faktu prowadzenia przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej jest wyłącznie „wydruk z rejestru CEIDG²⁴, dodatkowo zaświadczenie z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i Urzędu Skarbowego potwierdzające fakt niewyrejestrowania i niezawieszania działalności gospodarczej w okresie 12 miesięcy”, a ponadto, iż z art. 6 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wynika zakaz żądania faktycznego udokumentowania prowadzenia działalności gospodarczej przez beneficjenta środków na podjęcie tej działalności. W świetle tych wyjaśnień odmienne było działania Dyrektora PUP nakazujące przedstawicielom Urzędu, w ramach wprowadzonego zarządzeniem nr 16 z 12 kwietnia 2010 r. Regulaminu Kontroli Zewnętrznej PUP, sprawdzanie w trakcie prowadzonych przez nich kontroli beneficjentów dokumentacji świadczącej o prowadzeniu działalności gospodarczej.

W latach 2010-2012 w Urzędzie nie weryfikowano realizacji tzw. business planu, w szczególności w zakresie zaplanowanych przychodów i dochodów z prowadzonej działalności gospodarczej. W tej kwestii Krzysztof Bolisęga – Dyrektor PUP stwierdził, że *„brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych do kontroli. Sam fakt ewentualnego niezrealizowania biznesplanu nie może skutkować konsekwencjami dla przedsiębiorcy przez np. cofnięcie dofinansowania czy też nierozliczeniem umowy. Ustawa o promocji zatrudnienia (...) i przepisy wykonawcze nie uprawniają nas do tak dalekiej ingerencji w dokumenty finansowe przedsiębiorcy. Zawarty w biznesplanie prognozowany rachunek wyników dla danego okresu działalności stanowi informację poglądową, planowaną, pozwalającą na ocenę biznes planu w całości. Warunki rynkowe weryfikują każdy biznesplan, który jest modyfikowany w czasie prowadzenia działalności gospodarczej”*.

(dowód: akta kontroli str. 42, 44, 444, 213, 361--769, 903-969, 972-995, 1061, 1064-1065)

2.4. Refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy

Kontrolą objęto 21 losowo wybranych przedsiębiorców, którzy w 2010 r. otrzymali z PUP środki na refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy i zatrudnili bezrobotnych powyżej 50. roku życia, z czego 13 finansowanych z Funduszu Pracy a 8 w ramach programów specjalnych MPiPS.

Na podstawie zawartych z PUP umów²⁵ analizowani przedsiębiorcy zatrudnili na umowę o pracę na okres 24 miesięcy w sumie 24 osoby w wieku 50+. Siedem spośród nich, tj. 29,2% ponownie zarejestrowało się w Urzędzie jako bezrobotni.

Opis stanu
faktycznego

²⁴ Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej – dopisek NIK.

²⁵ Umowę z organizatorem stażu zawierał Dyrektor PUP w imieniu Starosty Kłodzkiego.

Kwalifikowanie przedsiębiorców zainteresowanych refundacją kosztów stanowisk pracy było przejrzyste, jawne oraz oparte na pisemnych procedurach. Procedury kwalifikacyjne były upublicznione na tablicy ogłoszeń i stronie internetowej PUP. Kryteria przyznawania tego rodzaju pomocy były jednolite i obiektywne. Wszystkie zbadane refundacje udzielone były zgodnie z przepisami rozporządzenia MPiPS z 17 kwietnia 2009 r. w sprawie dokonywania refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej²⁶. Analiza zbadanych spraw wykazała między innymi, że:

- umowy o refundację zawierane były na okres 24 miesięcy;
- 17 pracodawców (80,9% badanych) wywiązało się z umownego obowiązku utworzenia lub doposażenia stanowiska dla skierowanego bezrobotnego i zatrudnienia go przez okres co najmniej 24 miesięcy;
- 2 pracodawców (9,5%) stanowiska pracy objęte umową zlikwidowało wraz z zakończeniem prowadzonej działalności gospodarczej. W tych przypadkach PUP wyegzekwował zwrot otrzymanych przez przedsiębiorców środków finansowych wraz z należnymi odsetkami;
- 1 pracodawca (4,8%) kontynuował realizację umowy po uzupełnieniu zatrudnienia na jednym z czterech utworzonych stanowisk, które wcześniej opuściło dwóch skierowanych bezrobotnych z powodu trudnych warunków pracy i braku możliwości dojazdu, szczególnie w zimie;
- 1 pracodawca (4,8%) nie poinformował PUP o rezygnacji bezrobotnego z pracy na utworzonym stanowisku i zwolnieniu go. W tym przypadku Urząd rozwiązał umowę z przedsiębiorcą i wezwał go do zwrotu części otrzymanego dofinansowania wraz z należnymi odsetkami. Na wniosek przedsiębiorcy należność rozłożono na 12 rat, które były spłacane.

(dowód: akta kontroli str. 904-926)

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

Ustalone
nieprawidłowości

[1] W przypadku należności od PPHU, składającej się z kwoty głównej (4.044,24 zł) i odsetek (1.152,30 zł), a wynikającej z niepełnego wykonania przez tego przedsiębiorcę umowy nr 6301/176/2010 z 31 listopada 2010 r. o przyznanie ze środków Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego, PUP zastosował ulgę w postaci jej rozłożenia na 12 rat, co jednakże przeprowadzono w drodze zawarcia w dniu 16 maja 2013 r. ugody bazującej na przepisach kodeksu cywilnego, a nie w formie decyzji administracyjnej, podjętej na podstawie art. 76 ust. 7 w związku z art. 9 ust. 1 pkt 14 lit. „d” ustawy opz. Przedmiotową ugodę, zawartą na wniosek PPHU z 10 kwietnia 2013 r., ze strony Urzędu podpisali:

- Bożena Maruszak – Główny Księgowy PUP, według której jej podpis stanowił świadectwo dokonania wstępnej kontroli w oparciu o art. 54 ust. 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²⁷;
- Krzysztof Bolisęga – Dyrektor PUP, który na okoliczność zastosowania ugody wskazał, że decyzje na podstawie art. 76 ust. 7 ustawy opz stosuje w przypadku, gdy zabezpieczeniem wykonania umowy są poręczenia cywilne udzielone przez osoby fizyczne, natomiast w przypadku dotyczącym PPHU zabezpieczeniem

²⁶ Dz. U. Nr 62, poz. 512 ze zm. – rozporządzenie to zastąpione zostało 31 lipca 2011 r. rozporządzeniem MPiPS z 25 lipca 2011 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 155, poz. 922), które 30 kwietnia 2012 r. zastąpione zostało rozporządzeniem MPiPS z 23 kwietnia 2012 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2012 r. Nr 457).

²⁷ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

umowy o zrefundowanie kosztów doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego było oświadczenie o poddaniu się egzekucji. Stwierdził także, iż kierował się przy tym „z jednej strony interesem pracodawcy umożliwiając mu zgodnie z jego wnioskiem spłatę należności w formie ratalnej, a z drugiej strony zabezpieczając interes publiczny, gdyż forma ugody uniemożliwiała skorzystanie przez pracodawcę ze środków zaskarżenia, które w praktyce skutkują ostatecznym rozpatrzeniem sprawy do około 1 roku (Wojewoda + WSA). Szczególnie w uzasadnionych przypadkach procedura administracyjna rozpatrzenia sprawy może trwać jeszcze dłużej. Może to wywołać negatywne skutki prawne polegające na przedawnieniu roszczenia PUP - zgodnie z art. 76 ust. 3 ustawy o promocji”. Ponadto Dyrektor PUP podniósł, że „ugoda z reguły umożliwia natychmiastową windykację należności, a w przypadku niewywiązania się z jej warunków PUP kieruje niezwłocznie wniosek do egzekucji. Takie działanie wynika również z ustawy o finansach publicznych, która nakazuje nam należyte gospodarowanie środkami publicznymi”.

Zdaniem NIK powyższe wyjaśnienia Dyrektora PUP nie zasługują na uznanie, gdyż według ustawy opz (art. 9 ust. 1 pkt 14 lit. „d”) rozłożenie na raty części albo całości nienależnie pobranego świadczenia udzielonego z Funduszu Pracy następuje poprzez wydanie decyzji, a ponadto przepisy ustawy opz nie przewidują możliwości uzależnienia rozłożenia na raty należności PUP od zastosowanej formy zabezpieczenia umowy przyznanie refundacji kosztów doposażenia lub utworzenia miejsca pracy dla skierowanego bezrobotnego.

Krzysztof Bolisęga – Dyrektor PUP na okoliczność wskazania podstawy prawnej zawarcia w dniu 16 maja 2013 r. ugody z PPHU podał, że przepis art. 76 ustawy opz „dotyczy należności, których źródłem powstania są różne akty prawne: decyzje administracyjne w rozumieniu art. 104 k.p.a. (nienależne świadczenia) oraz umowy w rozumieniu kodeksu cywilnego, będącej dwustronną czynnością cywilnoprawną dot. refundacji na doposażenie stanowiska pracy. Ta forma aktu prawnego rzutuje na dalsze czynności podejmowane przez Starostę. W pierwszym przypadku jest to decyzja administracyjna, a w drugim ugoda cywilnoprawna. (...) Natomiast podstawę prawną w obu przypadkach przy rozkładaniu na raty stanowi art. 76 ust. 7 cyt. Ustawy, ale bez podpunktów od 1-4. Wykładnia celowościowa tego przepisu przemawia za takim stanowiskiem, podpunkty 1-4 art. 76 mają zastosowanie tylko i wyłącznie do umarzania należności. Wręcz niemożliwe jest stosowanie podpunktów 1-4 cyt. przepisu przy rozkładaniu należności na raty. Pogląd taki podzielił Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie w piśmie z dnia 21 maja 2009 r. DDO-52-12/2/2009/AF adresowanym do dyrektora Departamentu Funduszy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej str. 3 cyt. „W przypadku wydania decyzji o odroczeniu terminu płatności bądź rozłożeniu na raty Starosta nie jest ograniczony wystąpieniem konkretnych przesłanek (jak to ma miejsce w przypadku umorzenia)”. Przyznanie refundacji ze środków Funduszu Pracy kosztów doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego nastąpiło na podstawie umowy cywilnoprawnej, stąd skutki prawne niewykonania tej umowy należy ocenić według prawa cywilnego, a nie administracyjnego. Takie stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku IV SA/GI 341/12 z dnia 28 lutego 2013 r. w indywidualnej sprawie cyt. „Z tych względów wszelkie działania zmierzające do realizacji wynikających z tej umowy roszczeń bądź będące następstwem wykonania jej postanowień nie należą do czynności z zakresu prawa administracyjnego i nie mogą być dochodzone w trybie administracyjnym (poprzez wydanie rozstrzygnięcia w postaci jednostronnego, indywidualnego władczego aktu)”.

(dowód: akta kontroli str. 20-41, 54, 66, 65, 960-964)

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia Dyrektora PUP nie mają zastosowania w kwestionowanej sprawie. Zdaniem NIK na uwagę zasługuje natomiast komentarz do art.

76 ustawy opz²⁸, gdzie wskazano m.in., że „przewidziane w art. 76 ust. 7 ustawy instrumenty prawne mogą być stosowane, gdy dla strony istnieje obowiązek zwrotu otrzymanych świadczeń, którego strona nie kwestionuje”. (...) Zgodnie przyjmuje się, że rozstrzygnięcie o zastosowaniu jednego z przewidzianych w ustawie instrumentów następuje w drodze uznaniowej decyzji starosty. (...) Występuje natomiast możliwość wyboru konsekwencji stosowanej przezeń normy prawnej”. Podkreślono przy tym, że „w przypadku uznania administracyjnego decyzja zgodna z prawem powinna być poprzedzona rzetelnym przeprowadzeniem postępowania dowodowego, poprawną oceną zgromadzonych dowodów oraz wyjaśnieniem powodów podjętego rozstrzygnięcia (wyrok NSA w Warszawie z dnia 27 lutego 2007 r., I OSK 579/06, LEX nr 341251, por. też wyrok WSA w Lublinie z dnia 16 października 2007 r., III SA/Lu 320/07, LEX nr 492290). Choć ocena dotycząca tego, czy są spełnione wskazane wyżej kryteria, pozostawiona jest uznaniu starosty, to jednak trudno byłoby tu mówić o dowolności. Staroście przysługuje uprawnienie do odraczania, rozkładania na raty, umorzenia całości lub części nienależnie pobranego świadczenia w przypadkach szczególnie uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi, biorąc pod uwagę możliwości płatnicze dłużnika oraz uzasadniony interes Skarbu Państwa, jak trafnie zauważył NSA w uzasadnieniu powołanego wyżej wyroku z 2007 r.”.

[2] Po wypowiedzeniu PPHU w dniu 26 lutego 2013 r. umowy nr 6301/176/2010 z 31 listopada 2010 r. o przyznanie ze środków Funduszu Pracy refundacji kosztów doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego, Urząd naliczył temu przedsiębiorcy odsetki z tytułu niewywiązania się z powyższej umowy w zaniżonej o 60,50 zł wysokości, tj. w kwocie 1.152,30 zł zamiast w kwocie 1.212,80 zł. Do wyliczenia odsetek przyjęto bowiem okres od dnia uzyskania przez PPHU środków (22 grudnia 2010 r.) do dnia wystawienia przez PUP wezwania do zwrotu nienależnie pobranego dofinansowania na utworzenie lub doposażenie stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego (1 marca 2013 r.), zamiast do dnia zapłaty należności lub złożenia wniosku o rozłożenie należności na raty (12 kwietnia 2013 r.). Naliczenia odsetek dokonała Aneta Makuch – st. inspektor powiatowy.

Również w przypadku należności PUP (powiatu kłodzkiego) od firmy OB (umowa nr 6301/66/210 z 8 czerwca 2010 r. o przyznanie refundacji kosztów doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego) w wysokości 13.125,00 zł, Urząd naliczył odsetki w zaniżonej o 51,40 zł wysokości, tj. w liczonej do dnia 27 kwietnia 2011 r. kwocie 1.407,10 zł, chociaż złożenie przez ten podmiot wniosku o rozłożenie należności na raty nastąpiło dopiero w dniu 9 maja 2011 r. Naliczenia tych odsetek dokonała Bernadeta Opalińska – inspektor powiatowy.

Ponadto w przypadku dotyczącym umowy nr 6311/69/2011 z 19 grudnia 2011 r. o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej, odsetki od należności PUP w wysokości 6.675 zł naliczone zostały do dnia wystawienia wezwania do zapłaty (7 listopada 2011 r.), a nie do dnia wniesienia przez przedsiębiorcę prośby o rozłożenie należności na raty (22 listopada 2012 r.), przez co zostały zaniżone o 124 zł. Naliczenia odsetek dokonała Bernadeta Opalińska – inspektor powiatowy.

Według Krzysztofa Bolisęgi – Dyrektora PUP w związku z przepisem „§ 8 ust. 2 pkt 3 lit. od „a” do „e” rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 kwietnia 2009 r. w sprawie dokonywania refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2009 r. nr 62, poz. 512 ze zmian.) (...) odsetki należy naliczyć od dnia wypłaty refundacji do dnia wezwania starosty do jej zwrotu”.

²⁸ Opracowanie pt. „Ustawa o promocji zatrudnienia i instrumentach rynku pracy. Komentarz stan prawny na 1 lutego 2011 r.”, pod redakcją Zbigniewa Górala.

Powyższe wyjaśnienie Dyrektora PUP nie zasługuje na uwzględnienie, gdyż przywołany przepis nie wyznacza momentu do którego należy naliczać odsetki, natomiast zgodnie z przepisem § 8 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej²⁹ odsetki od należności budżetowych ujmuje się w księgach rachunkowych w momencie ich zapłaty.

(dowód: akta kontroli str. 38-40, 65-66, 180, 202, 204-221)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Rozwiązanie umowy z PPHU jeszcze w trakcie prowadzenia procesu kontroli podmiotu. PUP pismem z 1 marca 2013 r. (znak: C/RI.AM.6301.176.2010.2 – podpisanym przez Krzysztofa Bolisęga – Dyrektora PUP), dostarczonym PPHU w dniu 11 marca 2013 r., wypowiedział przedsiębiorcy jak wyżej Umowę nr 6301/176/2010 z 31 listopada 2010 r. z dniem 26 lutego 2013 r., tj. w czasie trwania czynności kontrolnych w PPHU (od 15 lutego do 11 marca 2013 r.) Krzysztof Bolisęga – Dyrektor PUP nie udzielił wyjaśnienia w sprawie rozwiązania umowy nr 6301/176/2010 z 31 listopada 2010 r. z dniem 26 lutego 2013 r., tj. w czasie prowadzenia postępowania kontrolnego (zakończono 11 marca 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 35-37, 65, 75)

2.5. Prace interwencyjne i roboty publiczne

Opis stanu
faktycznego

Kontrolą objęto 15 losowo wybranych organizatorów prac interwencyjnych i robót publicznych, którzy w latach 2010-2012 zatrudnili najwięcej bezrobotnych powyżej 50. roku życia, z których 10 finansowanych było z Funduszu Pracy a 5 w ramach programów specjalnych MPiPS. Analizowani organizatorzy prac interwencyjnych i robót publicznych zatrudnili łącznie 161 bezrobotnych, w tym 84 w wieku 50+. Po zakończeniu prac interwencyjnych i robót publicznych 72 (85,7%) z osób powyżej 50. roku życia ponownie zarejestrowało się w PUP jako bezrobotni, a pozostałe 12 (14,3%) nie powróciło do ewidencji bezrobotnych. W przypadku 11 z nich Urząd nie posiadał wiedzy o ich sytuacji zawodowej, natomiast ostatnia z tych osób zawarła umowę o pracę na okres 18 miesięcy.

Analiza dokumentacji badanej próby prac interwencyjnych i robót publicznych wykazała, że kwalifikowanie organizatorów tej formy aktywizacji zawodowej było przejrzyste i jawne oraz oparte na pisemnych procedurach. Składane przez nich wnioski spełniały formalne warunki, określone przez Urząd. Preferencje dla osób w wieku 50+ wynikały ze Strategii Powiatu Kłodzkiego oraz z założeń programów specjalnych MPiPS. Przy organizacji robót publicznych i prac interwencyjnych nie stwierdzono odstępstw od wymogów określonych w rozporządzeniu MPiPS z 7 stycznia 2009 r. w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych³⁰. PUP, kierując bezrobotnego do prac interwencyjnych lub robót publicznych, brał pod uwagę jego wiek oraz rodzaj uprzednio wykonywanej pracy. Prace interwencyjne i roboty publiczne organizowane były na okres od 3 do 24 miesięcy. Na ten czas skierowani bezrobotni zawierali umowę o pracę na czas określony. W 1 z badanych przypadków organizator tej formy aktywizacji zawodowej złożył deklarację o zatrudnieniu bezrobotnego, z której wywiązał się, a w kolejnych 7 przypadkach wielokrotnie zatrudniano w sumie 13 bezrobotnych, w tym u tego samego pracodawcy.

(dowód: akta kontroli str. 927-959)

Ocena cząstkowa

W latach 2010-2012 Urząd podejmował właściwe działania w zakresie realizacji form aktywizacji zawodowej osób powyżej 50. roku życia. Bezrobotni byli jednakże

²⁹ Dz. U z 2013 r., poz. 289.

³⁰ Dz. U. z 2009 r. Nr 5, poz. 25.

zatrudniani na czas określony (przeważnie na okres do sześciu miesięcy), co nie sprzyjało trwałemu ich wyjściu z bezrobocia. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły: [1] niedokonywania sprawdzenia czy beneficjenci środków na podjęcie działalności gospodarczej wchodził w obrót gospodarczy; [2] przypadku rozłożenia przedsiębiorcy na raty należności PUP w innym niż dopuszczony prawem trybie; [3] trzech przypadków naliczenia i egzekwowania przez PUP w zaniżonej łącznie o 235,90 zł wysokości odsetek z tytułu rozwiązania dwóch umów refundacji kosztów wyposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego i jednej umowy na dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej.

Ponadto zwrócenia uwagi wymaga fakt przyjmowania maksymalnej (100%) efektywności instrumentów rynku pracy, w postaci jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej i refundacji wyposażenia lub wyposażenia stanowiska pracy, w sytuacji braku udokumentowanej weryfikacji efektów ekonomicznych osiągniętych przez beneficjentów wzmiankowanych środków.

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 Kontroli³¹, wnosi o:

1. Rozważenie ujmowania w planach finansowych PUP wydatków na aktywizację bezrobotnych powyżej 50. roku życia w wielkości nie mniejszej od ich udziału w ogólnej liczbie bezrobotnych zarejestrowanych w Urzędzie.
2. Dostosowanie zatrudnienia pracowników związanych z aktywizacją zawodową bezrobotnych do wymogów wynikających z rozporządzenia MPiPS z 14 września 2010 r. w sprawie standardów i warunków prowadzenia usług rynku pracy.
3. Zmianę systemu weryfikacji realizacji umów na dofinansowanie rozpoczęcia działalności gospodarczej między innymi poprzez:
 - udokumentowanie prowadzenia przez nich działalności gospodarczej w rozumieniu art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, w tym np. sposób określony w Regulaminie Kontroli Wewnętrznej PUP;
 - dostosowanie zapisów umów z beneficjentami przyznanych środków pod kątem umożliwienia jednoznacznej weryfikacji przez Urząd faktu prowadzenia przez nich dofinansowanej działalności gospodarczej.
4. Rozważenie możliwości wyegzekwowania zwrotu od beneficjentów środków przyznanych jednorazowo na podjęcie działalności gospodarczej, przekazanych w oparciu o umowy nr 6311/182/2010 z 29 września 2010 r. i nr 6311/224/2010 z 29 października 2010 r.
5. Rozkładanie na raty należności PUP z tytułu pobranego świadczenia poprzez wydanie decyzji administracyjnej na podstawie przepisów ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.
6. Naliczanie odsetek od zwracanych środków na refundację kosztów utworzenia lub wyposażenia stanowisk pracy dla skierowanych bezrobotnych w wysokości uwzględniającej datę ich zwrotu lub wpływ wniosku o odroczenie terminu ich zapłaty, rozłożenie na raty lub umorzenie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

³¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

Obowiązek poinformowania
NIK o sposobie wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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.


Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 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.

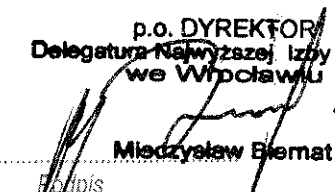
Wrocław, dnia 23 lipca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontrolerzy:
Mieczysław Obrzut
główny specjalista kontroli państwowej


.....
Podpis

p.o. DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu


.....
Podpis

